

Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva

Organizadores
Frederico A. Barbosa da Silva
Valéria Viana Labrea



Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva

ipea

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva

Organizadores
Frederico A. Barbosa da Silva
Valéria Viana Labrea

ipea

Brasília, 2014

FICHA TÉCNICA

Coordenação geral

Márcia Rollemberg (SCDC/MinC)

Coordenação executiva

Antônia Marcia do Carmo Rangel (SCDC/MinC)

Frederico Barbosa da Silva (Disoc/Ipea)

Pesquisadores Disoc/Ipea

Mariana Marchão

Roberto Freitas

Sumaya Dounis

Valéria Viana Labrea

Coordenação SCDC

Diretora

Ione Maria de Carvalho

Coordenadores

Antônia Maria do Carmo Rangel

Magali Guedes

Pedro Domingues

Equipe SCDC/MinC

Alceu Castello Branco

Allan Nenes

Danielle Paes

Déborah Lobo

Diego Felipe Carvalho

Juliana Mucury

Samira Santos

Zildelene de Medeiros

Elaboração dos relatórios

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Mariana Oliveira Marchão

Roberto Freitas

Sumaya Dounis

Valéria Viana Labrea

Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva / organizadores: Frederico A. Barbosa da Silva, Valéria Viana Labrea. – Brasília : Ipea, 2014.
148 p. : il., il., mapas color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-211-0

1. Cultura. 2. Política Cultural. 3. Desenvolvimento. Cultural. 4. Programas Governamentais. 5. Planejamento Participativo. 6. Avaliação de Programas. 7. Brasil. I. Silva, Frederico A. Barbosa da. II. Labrea, Valéria Viana. III. Programa Cultura Viva (Brasil). IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 306.0981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO	11
2 O MODELO LÓGICO E AS ESTRATÉGIAS DO REDESENHO	13
3 ANÁLISE DE VULNERABILIDADE DO MODELO LÓGICO UTILIZADO	28
4 DEFINIÇÃO DE INDICADORES.....	35
5 GESTÃO DE PROCESSOS INTERNOS.....	38
6 PONTOS A APROFUNDAR.....	46
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS	124
APÊNDICES.....	129

APRESENTAÇÃO

O atual Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural – Cultura Viva (PCV) foi criado em 2004, com o objetivo de valorizar o protagonismo sociocultural e as manifestações culturais de grupos e comunidades. Sua estratégia reside na ampliação do acesso aos meios de produção, circulação e fruição de bens e serviços culturais. As principais ações da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) para tal valorização centraram-se nos pontos e pontões de cultura. Desde o início do programa foram pactuados mais de 3,6 mil Pontos de Cultura, por meio de convênios – diretamente com a sociedade e, atualmente, com estados e municípios –, dos quais mais de 3 mil já foram fomentados, distribuídos em cerca de 1 mil municípios.

A criação do PCV representou uma grande inovação nas políticas culturais do país, ao adotar a noção antropológica de cultura, que abrange mais grupos e aspectos da vida cultural que meramente “artes e espetáculos”, como interpretada pelo senso comum. Esta ampliação de perspectiva permitiu incluir nas políticas públicas de cultura enorme parcela da população brasileira. Foi possível reconhecer e fortalecer expressões culturais populares e tradicionais, experiências estéticas e artísticas, e iniciativas de mídia livre e cultura digital, produzidas por grupos historicamente excluídos do circuito cultural, agregando valor ao protagonismo e às práticas destes grupos, assim como à sua articulação em rede.

A operacionalização e institucionalização do programa, contudo, enfrentaram problemas que demandaram um processo de avaliação, com pesquisas e diagnósticos que subsidiaram a reformulação de sua operação e dos instrumentos utilizados. Dados o ineditismo e a especificidade de suas ações, a implementação do PCV representou um grande desafio para a estrutura pública, que foi levada a trabalhar com pequenos grupos e com a grande gama de representantes das redes culturais brasileiras.

Para fundamentar o diagnóstico do Programa Cultura Viva, foi estabelecida importante parceria do Ministério da Cultura (MinC) com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o qual vem respondendo pela realização das pesquisas e trabalhos sobre o PCV desde 2007, em várias etapas, que originaram importantes publicações. Estas pesquisas tiveram como principal finalidade o estabelecimento de uma reflexão contínua e sistemática sobre o desempenho e impactos do programa. A partir destes estudos, foi possível traçar um retrato dos seus pontos fortes e fracos, fornecendo subsídios à Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) em forma de dados e argumentos, e também

contribuindo para qualificar o diálogo intrainstitucional, no âmbito do MinC, e interinstitucional – com outras políticas setoriais, outros órgãos de controle, gestores públicos parceiros e, principalmente, com os representantes das redes de pontos, em especial a Comissão Nacional dos Pontos de Cultura.

As pesquisas do Ipea foram baseadas em diálogo permanente com a SCDC e com os Pontos de Cultura, o que possibilitou o alinhamento das perspectivas a respeito dos problemas e desafios do programa. Nas etapas iniciais, foram delineados os objetivos e as estratégias, seguidos pelo processo de redesenho do Programa Cultura Viva, pautado por uma avaliação formativa.

Durante esse processo foi criado o Grupo de Trabalho (GT) Cultura Viva, e foram promovidos três encontros presenciais e um seminário, realizados, respectivamente, em março, abril, setembro e novembro de 2012. Estes estiveram em consonância com as premissas do projeto, no sentido de que os diversos parceiros contribuiriam para esclarecimentos, sedimentação de conceitos, discussão de propostas junto às redes interessadas, e consolidação de estratégias, visando ao fortalecimento do programa. Entre os propósitos do GT incluía-se a busca pela institucionalização e pelo aprimoramento do desempenho global do PCV. Todo o processo de discussões do grupo de trabalho esteve permeado por discursos e pontos de vista múltiplos, visto que contou com a participação de representantes do Estado, de movimentos sociais e da sociedade civil.

Este livro corresponde ao Relatório Final do Redesenho do Programa Cultura Viva, concluído e entregue em dezembro de 2012. Sua estrutura consiste, basicamente, nas premissas teóricas, no modelo lógico, na linha de base, nas discussões sobre rede, e nas propostas de redesenho. De fato, é fundamental para o PCV poder contar tanto com a cooperação do Ipea como com o envolvimento dos atores que compõem o público-alvo do programa.

Desse modo, a publicação ora disponibilizada aos leitores representa o produto de um processo de aprendizagem sobre o funcionamento do Programa Cultura Viva, imposto pela necessidade de readequação e realinhamento de suas ações, definindo com maior precisão os conceitos e as diretrizes para seu fortalecimento enquanto política nacional. Representa, também, a busca por qualificar a gestão e dar visibilidade aos efeitos do programa junto à sociedade, aumentando sua estabilidade, efetividade e perspectiva de autorrenovação.

Os esforços que concorreram para esta edição privilegiaram uma política de continuidade e aperfeiçoamento do programa, e também incorporaram o campo das políticas setoriais voltadas aos segmentos da diversidade, antes com lócus no Programa Brasil Plural. A partir dos resultados obtidos, a SCDC tem atuado para expandir as parcerias no âmbito do Sistema MinC, com os Entes Federados e com

uma significativa rede de parceiros, fortalecendo a participação social das redes de pontos e pontões, das iniciativas premiadas e de outros movimentos e coletivos da sociedade, com foco na realização da meta 23 do Plano Nacional de Cultura (PNC), que prevê a criação de 15 mil Pontos de Cultura até 2020. A proposta, em última análise, consiste em consolidar o Programa Cultura Viva como a política de base comunitária do Sistema Nacional de Cultura, possibilitando o amplo exercício dos direitos culturais pelo conjunto da população brasileira e explorando as potencialidades da cultura como eixo transversal do desenvolvimento sustentável.

Sergei Suarez Dillon Soares

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Márcia Rollemberg

Secretária da Cidadania e da Diversidade Cultural

1 INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho Cultura Viva (GT-CV)^{1,2} teve como objetivos institucionalizar e melhorar o desempenho global do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva. Para o atingimento destes objetivos, apostou-se na discussão dos conceitos de base do programa, dialogando com as experiências vividas no já longo processo de implementação deste. Foram convidados atores de referência do programa, tanto no campo governamental quanto da sociedade civil, e parceiros. A proposta original era que a participação dos pontos de cultura se daria por meio de cinco representantes da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNdPC), que mobilizariam as redes para a discussão das questões próprias ao processo de redesenho. Desta forma, idealmente, estaria garantida a participação ampla dos pontos e pontões de cultura do debate a respeito do fortalecimento e da consolidação do programa.

A constituição do GT-CV tinha como aposta que a participação e o debate contribuiriam para a melhoria do desempenho global do programa. O processo de redesenho do programa, ao incorporar diferentes atores na discussão, ancora-se na premissa de que pontos e pontões, além de outros parceiros do programa, poderiam contribuir para esclarecer, sedimentar conceitos, discutir propostas e consolidar estratégias para o fortalecimento deste.

O redesenho faz parte de uma explícita política de continuidade e aprofundamento das diretrizes centrais do programa, agora readequadas e realinhadas aos princípios orientadores da nova gestão da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC)³ e do Ministério da Cultura (MinC). A orientação era ampliar as ações com consistência e responsabilidade, valores centrais para a sustentabilidade do programa no médio e longo prazos. Quando fosse o caso, a orientação era rever as ações para que fossem desenvolvidas com as qualidades exigidas pelo governo e pela sociedade civil.

O Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva enfrentou profundas transformações ao longo de sua implementação desde que foi iniciado, em 2004.

1. A Portaria nº 45, de 19 de abril de 2012, institui o Grupo de Trabalho Cultura Viva (GT-CV) para elaborar proposta de redesenho do Programa Cultura Viva, este grupo de trabalho é coordenado pelo Ipea sob a supervisão do Ministério da Cultura (MinC), por meio da Secretaria de Cidadania Cultural (SCC).

2. Participam do GT-CV, além do Ipea e da SCDC: demais secretarias do MinC – Secretaria do Audiovisual (SAV), Secretaria de Políticas Culturais (SPC), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), Secretaria de Identidade e Diversidade (SID), e Secretaria da Economia Criativa (SEC); Controladoria-Geral da União (CGU); representações regionais dos estados de Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Acre, e das regiões Norte e Sul; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura; Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC); Serviço Social do Comércio (SESC) de São Paulo; Fórum Nacional dos Secretários de Cultura das Capitais e Regiões Metropolitanas; Colegiado Setorial de Culturas Populares no CNPC; Conselho da Juventude (Conjuve0); Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); e instituições vinculadas ao MinC: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Museu do Índio, Fundação Casa de Rui Barbosa (FCBR) e Fundação Nacional de Artes (Funarte). Também participam cinco representantes da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC).

3. O Decreto nº 7.743, de 1º de junho de 2012, criou a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC) ao unir a SCC e a Secretaria de Identidade e Diversidade (SID) e neste livro grafar-se-á sempre SCDC, mesmo sabendo que desde 2004 esta secretaria teve vários nomes – SPPC, SCC, SCDC.

É da natureza da ação pública que ocorra um constante redesenho de suas ações em função da criatividade institucional e das necessidades que vão se apresentando no decorrer dos processos de implementação. Também não é inusual que essas transformações se deem em sentidos diversos e contraditórios, que enfrentem resistências e que não sejam enfrentadas com método e sistematicidade.

Além da reflexão cotidiana, o que corresponde a uma atividade diária e informal de reflexão avaliativa sobre o programa, também foram realizadas três pesquisas: em 2006, pelo Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); em 2006 e 2007, o Instituto Paulo Freire realizou diversos estudos sobre a ação Agente de Cultura Viva; e desde 2007, por meio de uma longa parceria entre a então Secretaria de Cidadania e Cultura (SCC) e o Ipea, foram realizadas duas pesquisas avaliativas, o que correspondeu ao objetivo geral de estabelecimento de uma reflexão contínua e sistemática sobre o desempenho e os impactos do programa. As pesquisas permitiram traçar um retrato dos pontos fortes e fracos do programa, subsidiando a SCC com dados e argumentos que permitiram o diálogo intrainstitucional com o MinC e interinstitucional com os órgãos de controle, a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU).

A primeira pesquisa teve como objetivo estabelecer indicadores e organizar as ações do programa em diálogo com as premissas do Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Para atingir tal objetivo, foi elaborado o Modelo Lógico (ML) do programa, que orientou o aprofundamento do conhecimento a respeito do programa e a elaboração de questionário que foi aplicado aos pontos de cultura em visita *in loco*. Os resultados da pesquisa mostraram algumas das fragilidades do programa e muito de seu potencial. Os grupos focais e o diálogo permanente com a secretaria sedimentaram a visão, em grande parte comum aos gestores do programa, a respeito dos problemas e desafios a serem enfrentados.

A segunda pesquisa teve seu foco ligeiramente modificado. Os objetivos eram atualizar os indicadores do programa e elaborar uma tipologia que permitisse melhor conhecimento a respeito da natureza e do funcionamento dos pontos de cultura. Para responder ao primeiro objetivo, foi elaborado um questionário, depois enviado aos pontos e pontos de cultura. A pesquisa também trabalhou com os pontos do programa em *oficinas situacionais*, o que permitiu sedimentar a ideia de necessidade de fortalecimento do programa a partir de reflexão sistemática sobre seus conceitos, estrutura e, portanto, de seu desenho geral. A pesquisa trabalhou com a ideia de que o discurso geral, não dá conta da complexidade e da riqueza das práticas das associações culturais inseridas no programa; por esta razão, pretendeu a descrição dessas práticas a partir de entrevistas e da observação *in loco*.

As duas pesquisas avaliativas do Ipea foram traçadas pela gestão de Célio Turino, e ali já se falava da necessidade de redesenhar o programa. A finalização da

segunda pesquisa se deu entre a gestão de TT Catalão e Martha Porto; entretanto, todos objetivos e estratégias foram traçados na primeira gestão. A ideia de redesenho do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva não é nova; a formalização de um momento voltado a repensar os conceitos do programa é uma herança do processo reflexivo responsável e natural a um programa governamental que deve se reinventar durante sua implementação. Iniciativa semelhante já havia acontecido no Seminário Internacional do Programa Cultura Viva de 2009 na cidade de Pirenópolis.

Entretanto, mudanças institucionais colocaram novos desafios à SCC. Em primeiro lugar, a SCC se transformou na SCDC, incorporando as ações da Secretaria de Identidade e Diversidade (SID). Em segundo lugar, esta secretaria deveria concentrar o foco em ações estratégicas, de forma a não dispersar e desgastar energias institucionais e minimizar problemas no relacionamento com municípios, estados, Distrito Federal e instituições da sociedade civil. Em terceiro lugar, a SCDC deveria fazer um balanço entre o processo de redesenho do programa e as necessidades políticas globais que não estavam diretamente ligadas ao GT-CV.

O objetivo final era estabelecer o Modelo Lógico (ML) do programa, com ações definidas, delineamento dos instrumentos, das prioridades e das estratégias, enfim, o que se chama de apostas do programa.

A presente obra consolida o novo Modelo Lógico⁴ da SCDC, a partir de todo o material apresentado e das discussões com a SCDC, o GT-CV e outros atores relevantes para o programa.

2 O MODELO LÓGICO E AS ESTRATÉGIAS DO REDESENHO

Entre os objetivos do projeto de redesenho do Cultura Viva, está o de definir o Modelo Lógico deste programa. A elaboração do ML em 2012 não partiu do zero, mas do ML de 2007. A proposta naquele primeiro momento era esclarecer as expectativas e apostas do programa de forma a consolidá-lo e organizá-lo para o PPA. O atual processo dialoga com o redesenho do programa e, desta forma, verticaliza a descrição do programa, procurando desenhar as ações principais e delinear as principais estratégias de implementação. Para tanto, seguiram-se as estratégias apontadas a seguir.

2.1 Estratégia 1

- 1) Organizar subsídios para as discussões nas pesquisas realizadas pelo Ipea – em 2010 e 2011 – nos relatórios de auditoria da CGU, pelos pesquisadores do Programa Cultura Viva em universidades e instituições de ensino e

4. Agradece-se a Maria Martha Cassiolato, pesquisadora do Ipea que consolidou as bases metodológicas do Modelo Lógico (ML) e conduziu as oficinas junto à SCC em 2008, que são referências para a sua atualização.

pesquisa, nos relatórios técnicos dos consultores da SCDC/MinC, nas publicações dos pontos de cultura, na bibliografia produzida pelo MinC, a partir dos relatos e relatórios das Teias,⁵ da Conferência Nacional de Cultura, do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC) e dos demais fóruns, encontros e eventos realizados.

- 2) Detalhar os conceitos de ponto, pontão e rede – presentes no discurso e descrito nos editais da secretaria – e propor definições que dialogassem com as necessidades de potencializar e qualificar as ações.
- 3) Analisar a política de editais da SCC e da SID – convênio, bolsas e prêmios – e propor novos desenhos.
- 4) Mapear os fluxos e procedimentos internos da secretaria e propor um fluxo de comunicação mais eficaz, nos moldes de uma estrutura orgânica, fluida e mutável.
- 5) Discutir os procedimentos de acordo com os marcos regulatórios e legais vigentes.
- 6) Desenvolver políticas e diretrizes internas – políticas de gestão de conhecimentos – que incentivem comportamentos voltados para a aprendizagem – incentivos, *feedbacks* que permitam autorregulação, intercâmbios, redundância da informação, disponibilização de canais de comunicação, armazenamento e rotinas etc.
- 7) Propor um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações e processos internos que levem em conta o conceito de gestão de conhecimento.
- 8) Incorporar as ações do Programa Brasil Plural.
- 9) Estruturar um planejamento interno junto à SCDC para mapear os principais gargalos e deficiências da gestão, a fim de apontar caminhos para a superação dessas dificuldades ao estabelecer um novo fluxo de informações, formação, rotinas e modelos.

2.2 Estratégia 2

O principal componente do redesenho se configura nesta segunda estratégia: o diálogo com o Grupo de Trabalho Cultura Viva (GT-CV) e atores selecionados a partir de temáticas e demandas de informação. O GT-CV permitiria intensa troca de experiências e informações e a exploração de formatos alternativos para as ações.

As primeiras discussões no GT-CV e na SCDC deixaram claro que as estratégias do redesenho deveriam ser multiplicadas, não poderiam se centrar nas

5. Teia é o encontro nacional dos pontos de cultura, e também encontros regionais das entidades que integram o Programa Cultura Viva.

contribuições exclusivas dos atores convidados, deveriam ser hierarquizadas e estabelecidas sequências de ações e discussões diferente do imaginado originalmente. A discussão de conceitos, estratégias e sedimentação de apostas de ação deveria ser acompanhada pela produção de documentos e dados a respeito do desempenho de componentes do programa – financiamento, recursos humanos, fluxos de gestão internos e marco jurídico.

Não foi possível fazer um diálogo direto entre o Modelo Lógico de 2007 e o novo ML demandado pela nova secretaria, nascida da articulação entre o Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva e o Programa Brasil Plural; era necessário seguir um roteiro sequencial que iria da produção intensiva de documentos – com diferentes usos internos e externos à secretaria – à discussão e sedimentação dos conceitos próprios ao desenho do programa. Este amadurecimento seria seguido dos debates nas redes do Cultura Viva (CV) e depois no grupo de trabalho.

Um dos desafios enfrentados para redesenhar o Cultura Viva decorria do fato de que a memória deste programa estava dispersa nos documentos institucionais, nos quais os conceitos nem sempre são claros e estáveis. A memória das pessoas que remanesceram de outros momentos também carregam idiossincrasia, diferentes percepções da história e dos sentidos das ações. As posições dos participantes do GT-CV estão envolvidas em diferentes e legítimos jogos e interesses político-institucionais.

Decorreu de todos esses elementos que seria necessário organizar parte das informações da estratégia 1 para sedimentar uma visão global do programa. Para tanto, foi produzido um relatório parcial com a finalidade de subsidiar a discussão interna da SCDC com o MinC, e partes deste relatório se destinaram a subsidiar as discussões com o GT-CV nas três reuniões temáticas realizadas ao longo de 2012. O *Redesenho do Programa Cultura Viva: relatório parcial – resumo executivo* (Ipea e SCDC, 2012) tem a composição a seguir.

- 1) Discussão rápida sobre a avaliação e o planejamento da política pública, introduzindo o mapeamento dos principais problemas enfrentados pela secretaria, subdivididos nos seguintes eixos: marco jurídico, recursos orçamentários e financeiros, convênios, editais – de prêmios e bolsas –, sustentabilidade do programa e dos pontos e pontões de cultura e redes.
- 2) Para cada eixo foi proposta uma série de procedimentos, visando qualificar a gestão. Em relação aos convênios e editais, propuseram-se também uma atualização dos conceitos de ponto e pontão de cultura, uma nova estratégia para os prêmios e um novo instrumento de reconhecimento de novos pontos de cultura, a chancela.

- 3) Ao final, apresenta-se uma reflexão sobre as redes temáticas do programa e propõe-se um modelo de governança em rede – Rede Cultura Viva – que dialogue com um sistema de monitoramento e acompanhamento dos projetos desenvolvidos pelos pontos e pontões de cultura.

Ali também foi incluída como anexo a sistematização das três primeiras reuniões temáticas, uma proposta de minuta de projeto de lei (PL) para o Programa Cultura Viva, o PL nº 757/2011 (com seu apenado PL nº 1378/2011) e o Modelo Lógico em sua versão inicial, que resultou da oficina realizada com a coordenação da SCDC.

2.3 Estratégia 3

A terceira estratégia, óbvia e intimamente associada às outras duas, é a consolidação e a validação do ML que estrutura o processo de redesenho. Um dos momentos importantes foi a realização de uma oficina com a equipe de direção e coordenações da SCDC. A oficina considerava as contribuições do *Redesenho do Programa Cultura Viva: relatório parcial – resumo executivo* (Ipea e SCDC, 2012) e as referências orientadoras da nova gestão.

Para tanto, se elaborou um Modelo Lógico parcial do programa e outro que, adaptando a metodologia, permitiu organizar uma visão de conjunto dos desafios da própria SCDC – ML da SCDC – e o desenho do programa que será por ela conduzido – ML do programa. Antes de apresentar os dois modelos, cabe retomar rapidamente a proposta metodológica que orientou o trabalho.

2.4 O método

O Modelo Lógico foi desenvolvido pelo Ipea e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para organizar os programas do PPA do governo. O ML permite esclarecer as apostas de cada ministério, organizando as ações em programas voltados à obtenção de resultados.

Como afirma Cassiolato (2007; 2009; 2010), os elementos do Modelo Lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam estas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto. Os pressupostos sobre os recursos e as ações e como estes levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa. Ainda segundo Cassiolato (2010), o ML tem os objetivos a seguir.

- 1) Cumprir o papel de explicitar a teoria do programa, um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação.
- 2) Aferir a qualidade da teoria; o que significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance dos resultados esperados.

- 3) Articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos, a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando uma análise adequada.
- 4) Buscar configurar um desenho do funcionamento do programa que seja factível em certas circunstâncias esperadas, para resolver os problemas identificados. Esta pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

Para a elaboração do ML, buscou-se seguir os objetivos citados, a fim de explicitar o que é esperado do programa, elaborar os indicadores e procedimentos que permitiriam a mensuração de seu desempenho e a proposição de uma metodologia para o acompanhamento e a avaliação das ações.

Nessa análise pôde-se ver que uma das principais fragilidades da SCDC é sua pouca capacidade de acompanhar, monitorar e avaliar as ações internas e externas a que se propõe, sendo o foco deste estudo, no contexto de redesenho, potencializar as atividades que cumprissem com estas funções. Assim, o desenho do ML auxilia na tomada de decisões da SCDC e ajuda a visualizar os aperfeiçoamentos necessários à ação.

A proposta de Modelo Lógico – Ipea – é delimitar três componentes do programa:

- explicação do problema e referências básicas: objetivo, público-alvo e beneficiários;
- estruturação do programa para alcance de resultados: resultado final, impactos e efeitos indiretos; e
- identificação de fatores de contexto (Cassiolato, 2010).

O redesenho do programa exigiu algumas modificações e outros aprofundamentos em função do quadro analítico de conjunto usado no planejamento.

2.5 Adaptações ao Modelo Lógico

A análise de política pública se propõe à compreensão de como se dá a ação da autoridade governamental no contexto das suas relações com múltiplos atores. Agir em políticas públicas é, antes da produção de normas, a produção de significações. Ao escolher e financiar um público específico, por exemplo, digo algo sobre minhas opções; ao privilegiar um tema, digo algo do meu sistema valorativo e prioridades. Ao escolher certos espaços de ação, associando-os a determinado tipo de prática cultural, crio territórios de cultura e valorizo territórios imaginários.

Os atores agem produzindo significados e quadros de interpretação do mundo e dos problemas que estão em seu horizonte de preocupações. A perspectiva adotada pelo Ipea na reflexão sobre o Programa Cultura Viva é a *análise cognitivista de políticas públicas*,⁶ em razão da ênfase que ela dá ao papel das ideias, das representações coletivas e dos mediadores para a construção de sentidos para a ação.

Os atores formam redes em torno das políticas e de seus referenciais, que se constituem por um conjunto de ideias, crenças, valores, normas, explicações causais e imagens-vetor complexos e implícitos da ação. Os mediadores articulam, em um conjunto coerente, significados parciais, fragmentados e dispersos institucionalmente. Estes elementos articulados dão sentido aos instrumentos próprios da ação pública.

O tema das políticas públicas e suas relações com os instrumentos de ação é pouco explorado. A maioria das análises se debruça nas atividades e na parte mais visível dos fenômenos relacionados à ação pública, ou seja, os discursos, as ideias, a mobilização dos atores, os fóruns, as agências etc. Todavia, analisar a ação pública a partir de seus instrumentos e usos é imprescindível, já que toca na questão dos limites e potenciais para a ação.

Portanto, foi adicionada ao ML a questão dos instrumentos de política. Estes instrumentos foram definidos conforme consta no quadro 1.

QUADRO 1

Conceito de instrumento de políticas públicas

Conceito	Dispositivos técnicos – jurídicos ou tecnológicos – que permitem traduzir princípios em ações concretas coordenadas entre poder público e atores de diferentes tipos
Enumeração dos tipos de instrumento	Conveniamientos, prêmios, bolsas, chancelas, avaliações, visitas, relatórios, sistemas de monitoramento e acompanhamento, documentos, cartilhas, procedimentos, indicadores etc.

Elaboração: Ipea.

Também foram adicionadas fichas nas quais cada ação foi descrita. Presumiu-se que cada módulo dialogaria com as limitações dos contextos ou com seus elementos favoráveis. Desta forma, a reflexão sobre fatores de contexto não ganhou um momento específico.

Outro desdobramento importante foi a reflexão a respeito dos problemas da SCDC a partir da metodologia do ML. O problema central foi delimitado, e depois se estabeleceram a explicação causal, as consequências e as ações necessárias. Também foram elaboradas fichas com a descrição das principais ações (apêndice A).

Finalmente, a metodologia para elaboração do ML não foi aplicada apenas com a equipe e os gestores do programa, mas ampliou-se para abranger

6. Muller (2000) e Silva e Abreu (2010); ver, também, Ipea e SCDC (2012).

as redes temáticas e territoriais, que foram representadas nas reuniões temáticas (RTs I, II e III) por membros da CNDPC e que tiveram ainda parceiros de outras instituições públicas.

Além dessas reuniões, foram realizadas outras específicas para conhecer experiências de solução de problemas pontuais, como sistemas de gestão de conhecimento, plataformas digitais, bolsas, relação de cultura e escola, mestres, a Lei Cultura Viva, a Lei Griôs etc.

2.6 O Modelo Lógico da SCDC

O Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva está formalizado no PPA, contempla várias ações e é um rico suporte jurídico e de programação orçamentária. Os gestores propuseram uma explicação – teoria do programa – para os problemas que enfrentariam, mas, como afirma Thoenig (2010, p. 181), “discursos não são indicadores confiáveis de compromissos. Os agentes públicos podem transmitir algumas normas ou cognições, mas podem não usá-las em condições relacionais e nos processos de tomada de decisões. As instituições continuam sendo crenças sem atos”.

Por essa razão, quando se focam os instrumentos de políticas, é possível entender a tradução do discurso em prática e as suas fragilidades, opções e falsas opções. Por instrumento de políticas públicas define-se “o conjunto de problemas colocados na agenda das políticas públicas e que implicam uso de ferramentas (orçamentação, técnicas, meios, operações, dispositivos, projetos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes e Le Galès, 2004, p. 12, tradução nossa).⁷ Em geral as leis e normas, os recursos econômicos e fiscais, as informações e comunicações são instrumentos, e é raro que um programa de ações públicas use apenas um instrumento operacional.⁸

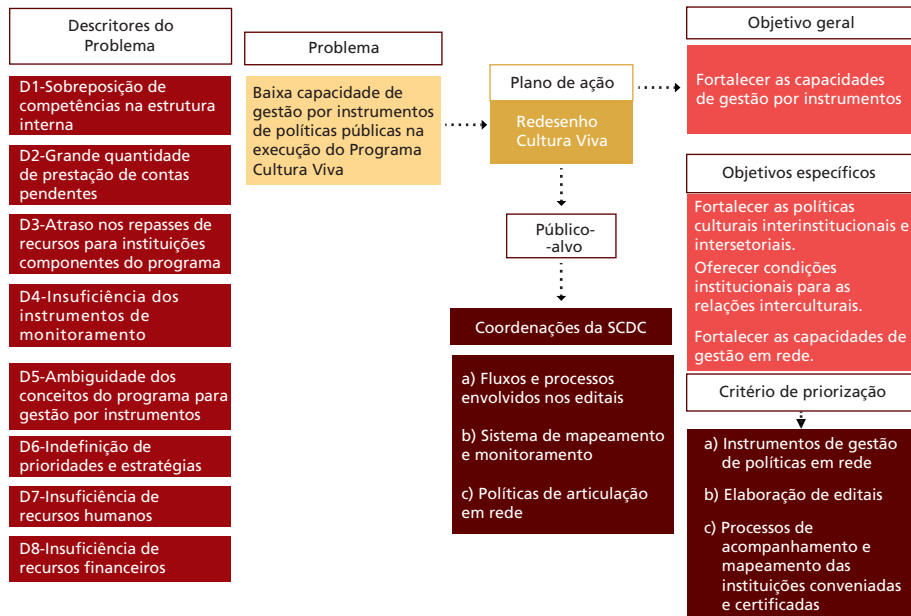
Formulada a questão dos problemas do programa, foi recorrente chamar a atenção para as dificuldades da estrutura pública para lidar com um programa com a capilaridade do Cultura Viva, com pequenos grupos e com a grande gama de representantes das redes culturais brasileiras. Estas questões se traduziram na rede explicativa, nos problemas, objetivos e descritores de problemas da SCDC.

7. Do original: “*nous entendons par instrumentation de l' action publique l' ensemble des problèmes posés par le chix et l' usage des outils (des techniques, des moyens d' operer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d' operationaliser l' action gouvernementale*”.

8. “Aplicado ao campo político e à ação pública, daremos como definição operacional de instrumento de política: um dispositivo técnico com vocação genérica, portador de uma concepção concreta das relações política/sociedade, sustentada por uma concepção da regulação. É possível diferenciar os níveis de observação distinguindo: instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento é um tipo de instituição social (recenseamento, cartografia, regulamentação, taxação etc.); a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de figuração gráfica, o tipo de lei ou decreto); enfim, a ferramenta é um micro-dispositivo no interior de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação calculando um índice).” (Lascoumes e Le Galès, 2004, p. 14, tradução nossa).

- 1) Problemas: baixa capacidade de gestão por instrumentos de políticas públicas na execução do Programa Cultura Viva.
- 2) Objetivo: fortalecer as capacidades de gestão por instrumentos.
- 3) Objetivos específicos: fortalecer as políticas culturais interinstitucionais e intersetoriais:
 - a) oferecer condições institucionais para as relações interculturais; e
 - b) fortalecer as capacidades de gestão em rede.
- 4) Critérios de priorização:
 - a) instrumentos de gestão de políticas em rede;
 - b) elaboração de editais;
 - c) processos de acompanhamento e mapeamento das instituições conveniadas e certificadas; e
 - d) processos de acompanhamento de prestação de contas.

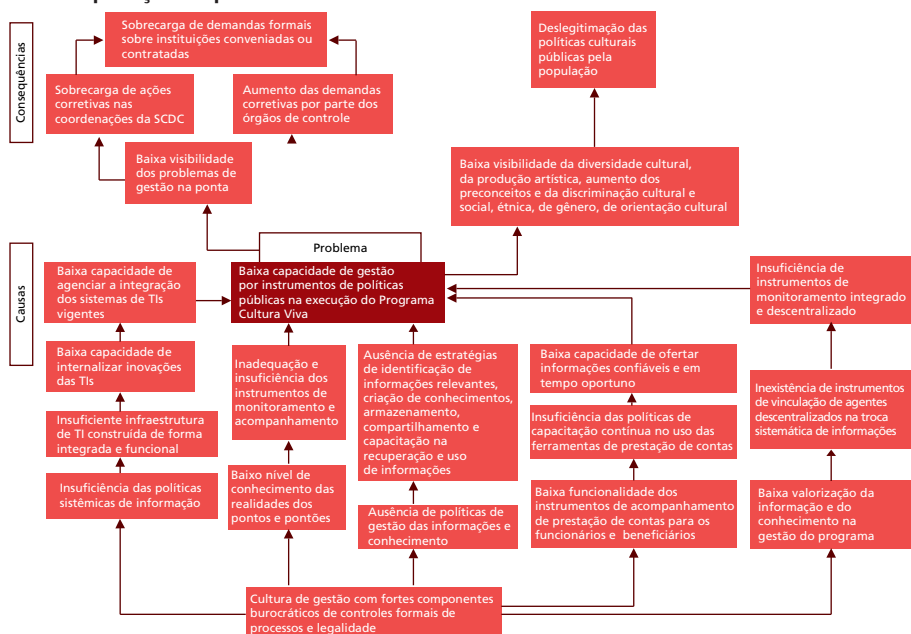
DIAGRAMA 1

Plano de ação da SCDC: problemas e priorização

Todos os descritores do problema foram enfrentados; em alguns casos, pelo menos medidos e problematizados no processo do redesenho, como se verá mais adiante. Têm-se como descritores de problema da SCDC:

- sobreposição de competências na estrutura interna;
- grande quantidade de prestação de contas pendentes;
- atraso nos repasses de recursos para instituições componentes do programa;
- insuficiência dos instrumentos de monitoramento;
- ambiguidade dos conceitos do programa para gestão por instrumentos;
- indefinição de prioridades e estratégias;
- insuficiência de recursos humanos; e
- insuficiência de recursos financeiros.

DIAGRAMA 2
Explicação do problema



Elaboração: Ipea.

2.7 O Modelo Lógico do programa

Sabe-se que em políticas públicas é necessário considerar que os atores elaboram explicações diferenciadas para a mesma realidade observada. Ou seja, cada ator trabalha as informações de acordo com valores, ideologias, teorias e interesses que variam a depender de posições sociais e institucionais diferenciadas.

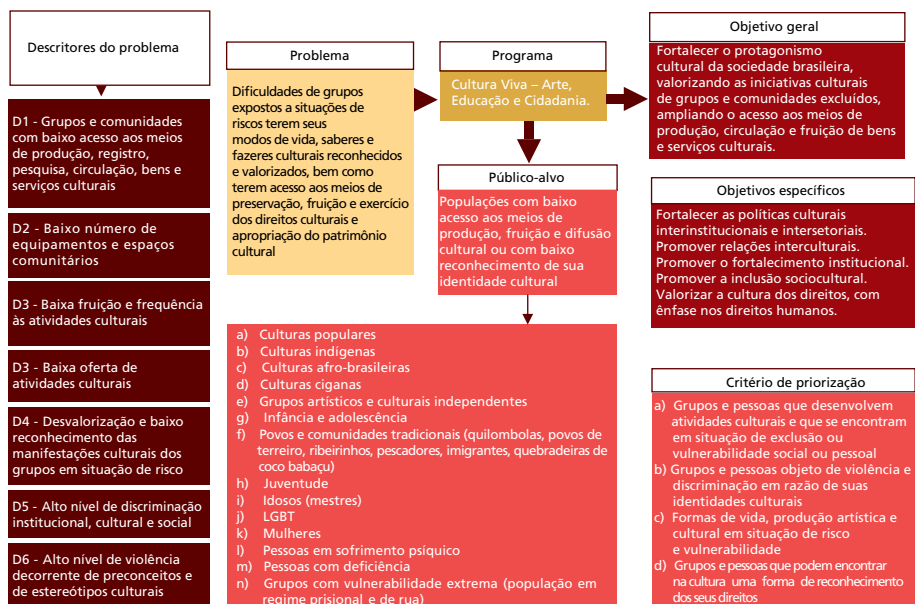
O ML é o método que permite sedimentar uma explicação e enunciar, como etapa inicial, o problema que será a referência das ações. Ao se delimitar o problema de referência, torna-se mais fácil definir os objetivos do programa e quais as mudanças que se deseja realizar no estado do problema a ser enfrentado. Torna-se também mais simples, em geral, evidenciar o público-alvo e definir as ações que irão integrar o conjunto de ações.

Contudo, esse caminho nem sempre é seguido pelos gestores, que preferem ir encontrando soluções, estabelecendo ações e enfrentado desafios conceituais na medida em que eles vão surgindo. Obviamente, todo gestor deve se valer de sua intuição, raciocínio prático e capacidade inventiva para lidar com questões desafiadoras.

O ML permite criar e ordenar uma linha de base para dotar os programas daqueles elementos mínimos que permitam um avanço controlado e consistente e que também o torne passível de avaliação.

A união dos programas Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva e Brasil Plural exigiu reformulação do problema e dos objetivos da SCDC.

DIAGRAMA 3
Referências básicas do programa



Elaboração: Ipea.

Nessa proposta as definições de base do programa são as seguintes.

- 1) Problema: dificuldades de grupos expostos a situações de risco de ter seus modos de vida, saberes e fazeres culturais reconhecidos e valorizados, bem como ter acesso aos meios de preservação, fruição e exercício dos direitos culturais e apropriação do patrimônio cultural.
- 2) Objetivo: fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira, valorizando as iniciativas culturais de grupos e comunidades excluídos, ampliando o acesso aos meios de produção, circulação e fruição de bens e serviços culturais.
- 3) Objetivos específicos: fortalecer as políticas culturais interinstitucionais e intersetoriais; promover as relações interculturais, o fortalecimento institucional e a inclusão sociocultural e valorizar a cultura dos direitos, com ênfase nos direitos humanos.
- 4) Critério de priorização:
 - a) grupos e pessoas que desenvolvem atividades culturais e que se encontram em situação de exclusão ou vulnerabilidade social ou pessoal;
 - b) grupos e pessoas objeto de violência e discriminação em razão de suas identidades culturais;
 - c) formas de vida, produção artística e cultural em situação de risco e vulnerabilidade; e
 - d) grupos e pessoas que podem encontrar na cultura uma forma de reconhecimento dos seus direitos.
- 5) Público-alvo: populações com baixo acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com baixo reconhecimento de sua identidade cultural: culturas populares; culturas indígenas; culturas afro-brasileiras; culturas ciganas; grupos artísticos e culturais independentes; povos e comunidades tradicionais – quilombolas, povos de terreiro, ribeirinhos, pescadores, imigrantes, quebradeiras de coco babaçu; infância e adolescência; juventude; idosos (mestres); LGBTs; mulheres; pessoas em sofrimento psíquico; pessoas com deficiência; e grupos com vulnerabilidade extrema – população em regime prisional e de rua.

O pré-requisito para a definição do público-alvo é que seja delimitado de forma criteriosa e precisa, permitindo o dimensionamento adequado e a orientação para a ação. Na proposta do programa, o público-alvo foi listado e enumerado. Não foi possível uma priorização mais explícita, dado que o escopo do programa e o arco de atores potencialmente envolvidos com os temas abrangidos pelos pontos e pontões de cultura e com a diversidade cultural são muito amplos. Trata-se de um programa que também se volta para a diversidade de manifestações culturais. Na impossibilidade de precisão maior, obtiveram-se metas de implementação de pontos, pontões, prêmios e bolsas.

Um critério de base, no entanto, foi definido: seria objeto de maior atenção o público situado em condições de maior vulnerabilidade socioeconômica e cultural. O mesmo aconteceu com as faixas de idade quando não se estabeleceu um recorte preciso. Na discussão de ações específicas, o tema do público-alvo voltará; algumas ações têm público mais bem delimitado.

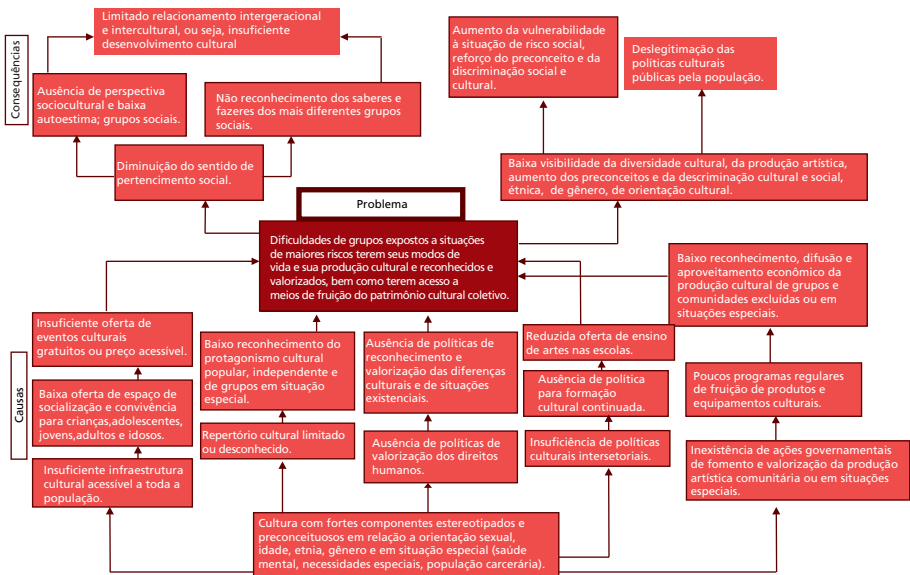
Entretanto, é bom lembrar que a definição do público-alvo é condição para dimensionar e orientar as ações, bem como delimitar as possibilidades de avaliação. Na ausência ou impossibilidade de definição precisa de público-alvo são necessárias medidas de monitoramento de ações que deem conta dos resultados e do atingimento de metas das ações programadas. Também são necessários debates e uso de critérios internos à SCDC que orientem a alocação de recursos do programa e a definição de critérios de priorização que ajudem nestas escolhas. Os critérios desenhados são amplos, assim como o público, mas os enunciados que os definem facilitam e delimitam o debate.

De qualquer forma, foi proposta uma formulação para delimitar o público-alvo do Cultura Viva, permitindo um alinhamento das questões relacionadas à valorização e à promoção da diversidade e dos direitos humanos. As ações e metas também foram substancialmente alteradas em relação ao primeiro Modelo Lógico.⁹

Os diagramas 4 e 5 apresentam a “teoria do programa” e as apostas da equipe de gestão na forma de ações; o quadro 2 resume os conceitos estabelecidos durante o redesenho; e o quadro 3 apresenta as estratégias possíveis para a atuação em rede.

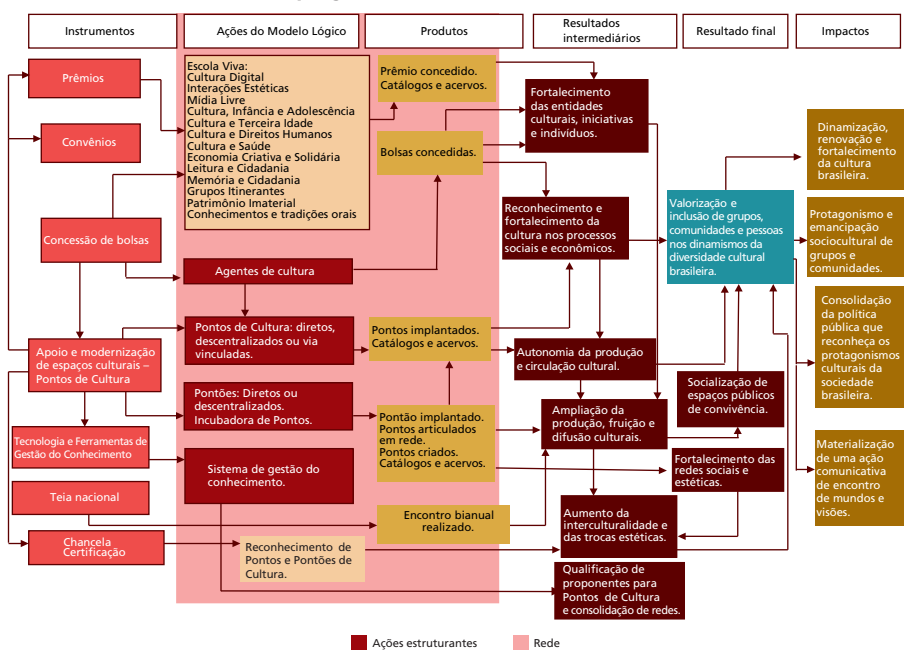
9. Consultar Barbosa da Silva, F.A e Araújo, H. E. (2010, p. 46-47). No primeiro ML as metas inicialmente acabaram por servir de parâmetro para a implementação do programa e foram abandonadas.

DIAGRAMA 4
Explicação do problema



Elaboração: Ipea.

DIAGRAMA 5
Referências básicas do programa



Elaboração: Ipea.

QUADRO 2

Quadro conceitual das ações do Programa Cultura Viva

Categoria	Descrição do conceito e características
Ponto de cultura	Pontos de cultura são grupos informais e entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades: a) selecionados por edital público e conveniados preferencialmente com governos estaduais, municipais ou consórcios intermunicipais; e b) que tenham sido reconhecidos como pontos a partir de processos de certificação – editais, concursos ou incubadora de projetos. O ponto de cultura não tem um modelo único, nem de instalações físicas, nem de programação ou atividade. São inúmeras as possibilidades de combinação de ações, partindo das disponibilidades vinculadas à dinâmica própria de cada comunidade. A partir dessa dinâmica, serão definidas as necessidades de instalação física e de equipamentos de cada ponto de cultura.
Pontão de cultura	Pontões de cultura são entidades jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais, nos eixos da informação, comunicação e educação, em parceria com as redes temáticas da cidadania e da diversidade cultural e/ou os pontos de cultura. Os pontões são selecionados por edital público e conveniados diretamente com a secretaria e/ou com os Entes Federados e outros instrumentos jurídicos de repasse. As atribuições dos pontões serão definidas pela secretaria em editais a serem lançados quando houver disponibilidade orçamentária e de recursos humanos para fazer repasses dos recursos em dia e um acompanhamento da execução do plano de trabalho. Os planos de trabalho dos pontões devem conter todas as ações a serem desenvolvidas, explicitando as de articulação em rede – virtual e com atividades presenciais. O pontão vincula e articula pontos oriundos de um edital descentralizado às redes – temáticas e territoriais – e ao Sistema de Monitoramento e Mapeamento do Programa Cultura Viva da SCDC. Poderá atuar em regiões com pouca densidade de pontos, como incubadora de projetos de novos pontos de cultura, a partir do reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas instituições locais. Estes novos pontos serão reconhecidos a partir de um processo de certificação e chanceira – conforme pode ser visto nos tópicos incubadora de projetos (quadro 3) e chanceira (neste quadro). No plano de trabalho do pontão, deverão constar: a) número estimado de pontos com os quais pretende trabalhar; b) detalhamento das etapas do mapeamento a que se propõe realizar; c) detalhamento da proposta de formação continuada que pretende desenvolver junto aos pontos; d) estratégia de articulação da rede local de pontos e estratégia de vinculação às redes temáticas e nacionais; e e) descrição do trabalho a ser desenvolvido junto ao sistema de monitoramento da secretaria. O pontão poderá realizar o inventário participativo dos equipamentos, produtos e serviços culturais locais, a fim de inseri-los nos circuitos culturais que os pontos de cultura mobilizam. Os pontões propostos pela SCDC teriam funções similares, mas não implicariam acompanhamento formal de igual número mínimo de pontos; e acompanhariam e formariam redes de pontos e associações que não são necessariamente recebedores de recursos do programa. Esta diferenciação deve levar em consideração o custo amazônico.
Rede Cultura Viva	Espaço de interlocução institucional e estratégia política protagonizado pelo MinC, gestores dos Entes Federados, pontos e pontões de cultura e o conjunto de instituições, entidades, agentes culturais, grupos formais e informais que são beneficiários das políticas públicas sob a responsabilidade da SCDC. A Rede Cultura Viva será um espaço de participação social ampliada que assegure, mesmo com as ações de descentralização e o foco no crescimento do número de pontos e pontões, certa estabilidade dos conceitos estruturantes do programa e o compartilhamento de metodologias entre o conjunto de instituições, entidades, agentes culturais, grupos formais e informais que são beneficiários das políticas públicas sob a responsabilidade da SCDC. Será criada uma agenda comum, um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos de trabalho e seu foco será a interlocução qualificada entre os gestores e os beneficiários da política. A Rede Cultura Viva é coordenada pela SCDC/MinC e é composta pelos fóruns, eventos e pelas Teias.
Sistema de Gestão do Conhecimento da Rede Cultura Viva	O Sistema de Gestão do Conhecimento da Rede Cultura Viva tem como finalidade articular os gestores culturais dos Entes Federados, pontos e pontões e o conjunto de instituições, entidades, mestres, grupos formais e informais que são beneficiários das políticas públicas desenvolvidas pela SCDC, a fim de acompanhar, monitorar, avaliar, dar visibilidade ao plano de trabalho desenvolvido e manter a memória viva do programa. Este instrumento terá os seguintes componentes: sistema de monitoramento de projetos dos pontos de cultura; plataforma virtual; sistema de gestão da informação; e plano de comunicação. Este sistema realizaria um processo contínuo de mapeamento e sistematização de informações sobre as ações realizadas pela Rede Cultura Viva e dialogaria com os diversos ambientes e bases de dados já produzidas pelos pontos e pontões.

(Continua)

(Continuação)

Prêmio	O prêmio tem como objetivo reconhecer a exemplaridade das práticas de pessoas, grupos e instituições, estimulando a continuidade de seus esforços, podendo ser feito por reconhecimento simbólico, mediante chancela, seguido ou não de repasse de recursos financeiros.
Chancela	É um instrumento de reconhecimento dos pontos de cultura, de grupos e instituições que têm um histórico relevante de atuação cultural na comunidade. Este tipo de edital vai auxiliar a SCDC a ganhar escala e ampliar o número de pontos e pontões, sem necessidade de conveniamento. Um aspecto importante deste tipo de edital é reconhecer as instituições que desenvolvam atividades, participem de redes e tenham estrutura e recursos para desenvolverem atividades, para além dos recursos estatais, a partir de suas filiações comunitárias. Poderão ser chanceladas instituições que tenham atividades exemplares que possam trocar tecnologias sociais e se inserir nas redes locais de pontos. A chancela não impede o ponto de ser posteriormente conveniado. Após a chancela poderão ser proponentes nos editais de prêmios e bolsas voltados para pontos. O monitoramento e o acompanhamento das atividades dos novos pontos deverá ser realizada pelos pontões de cultura de forma cooperativa com as secretarias estaduais, distrital e municipais, inserindo-os no sistema de monitoramento da SCDC. Os pontos chancelados estarão vinculados a uma rede temática ou territorial. A chancela gera uma <i>premição</i> para os casos de pontos e pontões selecionados em edital e que já não sejam conveniados. Gera uma <i>certificação</i> para aqueles que comprovem que continuam a atuar na lógica dos pontos de cultura.
Certificação	Os editais para certificação têm como objetivo reconhecer práticas, saberes e modos de vida e buscam validar e dar destaques a projetos de relevância cultural e social já desenvolvidos que não façam mais parte do programa – isto é, com convênios finalizados. A certificação valida os antigos pontos e pontões de cultura.
Bolsas	As bolsas são instrumento de fomento que implicam transferência de recursos ou outro incentivo econômico a pessoas físicas. Têm como objetivo fortalecer os processos formativos, isto é, o aprendizado de habilidades e competências relacionadas ao fazer cultural. Também intencionam o incentivo para que pessoas físicas desenvolvam atividades culturais reconhecidas, relacionadas aos fazeres e saberes tradicionais, desempenhando assim o papel de transmissão de conhecimentos a outras gerações.

Elaboração: Ipea.

QUADRO 3

Quadro das orientações estratégicas do Programa Cultura Viva

Rede temática	As redes temáticas resultam da articulação de pontos e outros grupos e entidades em torno de temas específicos; podem ser constituídas e fomentadas por editais ou por meio do trabalho de mobilização desenvolvido pelos pontões de cultura. São fluidas, temporárias e flexíveis; e caracterizadas como espaços de educação, comunicação, informação, troca e potencialização de circuitos culturais, a partir de objetivos compartilhados. As redes temáticas se constituíram em espaços amplos de compartilhamento de experiências e tecnologias sociais, em que a SCDC pode participar com recursos financeiros a fim de instituir um projeto compartilhado entre os membros da rede, voltado a temas de interesse do Cultura Viva. O projeto compartilhado visa organizar os grupos de discussão virtual, elaborando uma agenda anual de encontros e seminários, um plano de comunicação que mediará alguns processos, mas, no geral, estas redes seriam autogeridas pelos próprios membros, e poderiam contar com a participação dos Entes Federados e da SCDC. As redes temáticas permitem a construção de condições de sustentabilidade aos pontos de cultura e a outros grupos e entidades; também possibilitam a construção de circuitos culturais mais amplos, percursos, mobilizações sociais e culturais etc. Estes podem ser construídos pela sociedade civil ou dialogar com os estados, caso em que se transformariam em redes de políticas públicas, tendo no poder constituído um aliado na construção de estratégias de desenvolvimento e garantia dos direitos culturais.
Percurso cultural	O percurso cultural diz respeito a um <i>itinerário</i> que um projeto premiado deve percorrer a fim de que, além do reconhecimento da boa prática, essa experiência possa ser publicizada, circulando e sendo conhecida por outros pontos e pelo público em geral. Ele poderá ser adequado às especificidades de cada edital. Propõe-se, inicialmente, um percurso com três itinerários: a) percurso local ou regional, definido pelo proponente; b) percurso em outro estado, também definido pelo proponente; e c) percurso entre os projetos premiados, a ser definido pela SCDC em conjunto com o proponente. O percurso cultural deverá ser explicitado nos editais de prêmios.
Circuito cultural	Circuito cultural é um fluxo de atividades culturais articuladas, incluindo produção, transmissão e recepção – consumo ou reconhecimento –, realizadas por agentes culturais – do teatro, dança, audiovisual, artes plásticas, literatura, cultura popular etc. – e articuladas por formas de organização social – administração pública, mercado e comunidade. Os circuitos associam sistematicamente agentes culturais e instituições que regulam a comunicação entre eles, seja na forma de trocas monetárias ou simbólicas, seja na produção de regras (Silva e Araújo, 2010; Brunner, 1985). Podem ser organizados em diferentes escalas territoriais.

(Continua)

(Continuação)

Descentralização	Estratégia de ampliação da capilaridade do programa por meio de conveniamentos e repasse de recursos a estados, Distrito Federal e municípios para o fortalecimento da Rede Cultura Viva e estabilização de suas premissas conceituais fundamentais. Algumas atribuições e ações estratégicas são atribuições do governo federal, a exemplo do acompanhamento e da coordenação da Rede Cultura Viva. O governo federal mantém a implementação de ações diretas indutoras e estratégicas, bem como a implementação de ações que permitam e criem condições para a construção de percursos, circuitos e redes de políticas culturais; a descentralização mantém diálogo com o Sistema Nacional de Cultura.
Incubadora de projetos	Os pontões de cultura poderão propor novos pontos de cultura a partir do desenvolvimento de incubadoras de projetos locais. Os novos pontos de cultura serão certificados e poderão a partir daí participar de editais de premiação e bolsas e, posteriormente, ser conveniados e integrar as redes temáticas e a rede de governança da SCDC.
Teia	A Teia é o encontro entre os pontos de cultura e tem como objetivo a troca de experiências, a circulação da produção cultural e o diálogo político entre os agentes culturais e a administração pública federal.

Elaboração: Ipea.

3 ANÁLISE DE VULNERABILIDADE DO MODELO LÓGICO UTILIZADO

O Modelo Lógico contém um momento que permite a validação das apostas realizadas pelos atores relevantes do programa e outro momento que permite uma análise dos pontos fortes e fracos do conjunto de ações da vulnerabilidade.

3.1 Validação do Modelo Lógico

A validação é realizada pelos integrantes da equipe do programa em oficina conduzida por mediadores externos. A opção pela validação em uma ou mais oficinas se deve às possibilidades de empregar recursos que facilitem a discussão, criem condições para a objetivação de diferenças e para o compartilhamento e as trocas de ideias sobre o programa. Há que se considerar que os resultados finais nem sempre atendem a objetivos, ideologias, crenças e interesses dos vários atores envolvidos. O ML permite estabilizar uma visão de conjunto, tornando possível a organização das ações e dotando-as de uma forma simples, de fácil visualização, bem como representando-a de maneira a torná-la inteligível.

Para auxiliar a visualização do Modelo Lógico, ele foi pré-montado pelo Ipea e depois apresentado à SCDC para discussão. Em primeiro lugar, o ML seguiu a lógica de estabelecimento do problema, dos fluxos de causas e consequências, objetivos gerais e específicos, público-alvo e público beneficiário. Depois foram organizadas as ações e definidos seus produtos e resultados. Posteriormente, estes foram ligados aos objetivos e resultados. A ênfase foi dada à construção das ações, motivada pela necessidade de priorizá-las para fins do redesenho do programa.

A visualização em forma de fluxos de cartelas foi apresentada à SCDC, mas em formato digital, de forma a se poder registrar as contribuições na medida em que elas iam acontecendo durante a oficina.

O maior obstáculo às oficinas de ML decorre das dificuldades de entendimento do próprio método, de seus limites e alcances. Em muitos casos, a dificuldade de aplicação do ML, mas também de outras metodologias de planejamento, decorre da ilusão de perfeccionismo – o que gera paralisia, pelo excesso de análise – e da dificuldade de trabalhar com os limites dados pelas informações disponíveis e de priorizar o repertório de possibilidades disponíveis. Outro limite para o desenvolvimento do ML é a orientação de muitos atores para a complexidade. Este valor ou ideologia não permite um balanço equilibrado entre as interpretações sofisticadas e a formalização analítica, que, ao simplificar a realidade, oferece ferramentas úteis para a ação.

Algumas dessas dificuldades se apresentaram, mas a SCDC as superou, aproveitando as possibilidades de diálogo com o processo do redesenho como um todo. Este foi oferecendo matéria que foi sendo trabalhada no ML, especialmente na forma das ações. Portanto, a equipe da SCDC foi checando as ideias contidas no ML e sugerindo aperfeiçoamentos e correções pertinentes ao programa e ao seu redesenho.

3.2 Análise de vulnerabilidade

A análise de vulnerabilidade permite a identificação de elementos de invalidação das apostas realizadas na estruturação do programa. Esta foi realizada pela equipe do Ipea e depois validada pela SCDC. A realização da análise de vulnerabilidade verifica a probabilidade de invalidação das condições de cada uma das apostas realizadas, e parte da percepção da equipe gerencial a respeito de fatores e recursos-chave do programa. A análise levanta hipóteses na forma de *se-então*:

- a) *se* utilizo tais recursos, *então* implemento tais ações;
- b) *se* realizo tais ações, *então* obtenho tais produtos ou resultados para tal público; e
- c) *se* tais resultados ocorrem, *então* atinjo meus objetivos.

Portanto, recursos e ações são necessários para atingir certos objetivos, *a menos* que certas condições os inviabilizem.

A análise avalia as condições de inviabilização da aposta em probabilidade – *alta, média e baixa* – e impacto no programa – *alta, média, baixa e nenhum impacto*.

Qualquer análise desse tipo envolve uma ponderação que leva em consideração a posição dos atores, suas ideologias, valores e orientação cognitiva – representação da importância das estratégias e suas relações com o conjunto das ações.

A equipe do redesenho optou por fazer uma avaliação de vulnerabilidade global, a partir dos recursos centrais do programa, e adotou duas óticas:

- a) o ponto de vista do gestor; e
- b) os pontos de vista dos atores das redes do CV.

Para o primeiro caso, a equipe interpretou a perspectiva do gestor. Esse é objeto de diálogos interinstitucionais, com exigências permanentes de responder ao MinC, ao presidente da República e ao Congresso Nacional sobre o desempenho de suas ações. O gestor dialoga também com os órgãos de controle – CGU e Tribunal de Contas da União (TCU) –, e para isto deve ter um programa organizado, claro em suas premissas e avaliável no tocante a seus resultados. Estas são exigências vividas pelos gestores do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva. Aliás, estas necessidades foram traduzidas nas seguidas iniciativas de elaboração e esclarecimento dos conceitos do programa, bem como de sua avaliação.

Obviamente, para o segundo caso, a equipe explorou as possibilidades de interpretação das motivações das redes, especialmente a partir das manifestações expressadas nas reuniões do GT-CV e das proposições elaboradas como propostas ao grupo de trabalho.

A manifestação recorrente dos representantes das redes do Cultura Viva era a recusa do processo de redesenho, inclusive com falas repetidas de que era desnecessário e que os conceitos originários bastavam para orientar as ações; e as proposições repetiam textualmente conceitos e enunciados dos documentos oficiais da SCDC ou da própria CNdPC. Por fim, apontavam que os principais problemas do programa eram do Estado ou da SCDC. O quadro 4 (4A, 4B, 4C, 4D, 4E, 4F) sintetiza a análise de vulnerabilidade a partir da posição do gestor público; em seguida, é proposto um exercício, partindo da interpretação do que foi apresentado nas reuniões do GT-CV.¹⁰

QUADRO 4

Análise de vulnerabilidade da perspectiva do gestor público

4A – Pontos de cultura

Ação: Pontos de cultura – repasse de recursos para desenvolvimento de ações culturais, educacionais e de comunicação pela sociedade civil. Aposta: se forem utilizados R\$ 1,28 bilhão em recursos financeiros para desenvolvimento de atividades, então serão ampliadas a capilaridade e a sustentabilidade das redes de pontos de cultura para 13.422 pontos de cultura distribuídos pelo Brasil até 2020. A menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. Os recursos financeiros não sejam suficientes para garantir a ampliação e o desenvolvimento adequado do programa	Alta	Alto	Sim

(Continua)

10. Indispensável lembrar que a equipe do Ipea de redesenho manteve diálogos com algumas das redes do Cultura Viva e estas expressaram sucessivamente desacordos com as posições representadas nas reuniões do GT-CV.

(Continuação)

Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
Ações: a) sensibilizar, por meio de ações, o governo federal para garantir maior aporte de recursos orçamentários; b) conveniar prioritariamente estados, Distrito Federal e municípios que disponham de aportes de recursos de contrapartida financeira; c) conveniar gradualmente todos os Entes Federados ou o consórcio deles; d) aumentar a contrapartida financeira dos estados e municípios com maiores recursos financeiros; e) direcionar recursos da União para estados e municípios que disponham de menores recursos de contrapartida; f) estabelecer transferências escalonadas de recursos a partir do porte populacional dos municípios; e g) cancelar associações e grupos que já atuem na lógica e nos conceitos do programa.			
2. Os fluxos financeiros fragilizem a consolidação do programa	Alta	Médio	Sim
Ações: a) estabelecer programação e cronograma de desembolsos; b) evitar os restos a pagar; c) seguir protocolos e cronogramas de prestação de contas; d) fortalecer e adequar fluxos operacionais da SCDC; e e) produzir manuais de prestação de contas e promover oficinas de capacitação.			
3. Os recursos de gestão da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se constituam em entraves ao repasse de recursos de forma adequada	Alta	Médio	Sim
Ações: a) ampliar e qualificar recursos humanos na gestão da SCDC; b) priorizar conveniamento com estados, Distrito Federal e municípios que garantam os recursos humanos e a gestão adequados ao programa e seguir no processo de adesão condicionado à qualificação de recursos de gestão; e c) modernizar o uso de ferramentas de monitoramento e gestão de processos.			
4. O sistema de monitoramento seja insuficientemente desenvolvido para gerar informações adequadas à gestão do programa	Alta	Médio	Sim
Ações: a) compatibilizar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) ao público usuário; b) desenvolver sistema de gestão de conhecimento capaz de agregar monitoramento, gestão de informações, acervos de documento e produções da SCDC e do programa; c) articular sistemas do MinC – gestão de projetos, prestação de contas e monitoramento de execução de plano de trabalho; d) adaptar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIC) aos objetivos do programa; e e) usar o SALICWeb para acompanhar e monitorar bolsas.			

4B – Pontões

Ação: Pontões – repasse de recursos para a articulação e incubação de pontos de cultura. Aposta: se forem utilizados R\$ 622 milhões em recursos financeiros para desenvolvimento de atividades, então serão ampliadas a produção, fruição e difusão da cultura e serão consolidadas as redes do Cultura Viva, com a consolidação de 1.481 pontões. A menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. Os recursos financeiros não sejam suficientes para garantir a ampliação e desenvolvimento adequado do programa	Alta	Alto	Sim
Ações: a) sensibilizar, por meio de ações, o governo federal para garantir maior aporte de recursos orçamentários; b) conveniar prioritariamente estados, Distrito Federal e municípios que disponham de aportes de recursos de contrapartida financeira; c) conveniar gradualmente todos os Entes Federados ou o consórcio deles; d) aumentar a contrapartida financeira dos estados e municípios com maiores recursos financeiros; e) direcionar recursos da União para estados e municípios que disponham de menores recursos de contrapartida; f) estabelecer transferências escalonadas de recursos a partir do porte populacional dos municípios; e g) cancelar associações e grupos que já atuem na lógica e nos conceitos do programa.			
2. Os fluxos financeiros fragilizem a consolidação do programa	Alta	Médio	Sim
Ações: a) estabelecer programação e cronograma de desembolsos; b) evitar os restos a pagar; c) seguir protocolos e cronogramas de prestação de contas; d) fortalecer e adequar fluxos operacionais da SCDC; e e) produzir manuais de prestação de contas e promover oficinas de capacitação.			

(Continua)

(Continuação)

Ação: Pontões – repasse de recursos para a articulação e incubação de pontos de cultura. Aposta: se forem utilizados R\$ 622 milhões em recursos financeiros para desenvolvimento de atividades, então serão ampliadas a produção, fruição e difusão da cultura e serão consolidadas as redes do Cultura Viva, com a consolidação de 1.481 pontões. A menos que:			
3. A estrutura dos parceiros governamentais comprometa a implementação das ações	Alta	Alto	Sim
Ações: a) localizar estrategicamente os pontões financiados pelo governo federal e em parceria com os Entes Federados; b) desenvolver e disseminar sistemas e ferramentas de gestão; c) iniciar a implementação pelos parceiros com maior capacidade e simultaneamente implementar a capacitação dos demais; d) qualificar as estruturas administrativas da SCDC e dos parceiros federados; e e) ampliar a estrutura das regionais do MinC.			
4. A estrutura dos parceiros não governamentais comprometa a ação	Alta	Alto	Sim
Ações: a) promover oficinas de capacitação em gestão; b) adotar planos de comunicação intensivos adequados às necessidades dos parceiros; c) realizar oficinas intensivas de prestação de contas; d) mobilizar as regionais do MinC; e) desenvolver e disseminar sistemas e ferramentas de gestão; e f) realizar seleção criteriosa e transparente.			
5. Que os pontões não articulem as redes propostas	Média	Alta	Sim
Ações: a) selecionar com avaliação criteriosa das capacidades das entidades proponentes; b) acompanhar e mobilizar pontões; e c) aprofundar o conceito e implementar a gestão compartilhada.			

4C – Bolsas

Ação: Bolsas. Aposta: se forem utilizados R\$ 45 milhões em recursos financeiros para desenvolvimento de atividades por 7.575 agentes de cultura, então serão ampliadas a capilaridade e a sustentabilidade das redes de pontões e pontos de cultura, a menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. Os recursos financeiros não sejam suficientes para garantir a ampliação e desenvolvimento adequado do programa	Média	Médio	Não
Ações: a) sensibilizar, por meio de ações, o governo federal para garantir maior aporte de recursos orçamentários; b) aumentar a contrapartida financeira dos estados e dos municípios com maiores recursos financeiros; c) usar as leis de incentivo; e d) estabelecer transferências escalonadas de recursos.			
2. Os fluxos financeiros fragilizem a consolidação do programa	Alta	Baixo	Não
Ações: a) estabelecer programação e cronograma de desembolsos; b) evitar os restos a pagar; c) seguir protocolos e cronogramas de prestação de contas; d) fortalecer e adequar fluxos operacionais da SCDC; e e) produzir manuais de prestação de contas e promover oficinas de capacitação.			
3. Os recursos de gestão da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se constituam em entraves ao repasse de recursos de forma adequada	Alta	Baixo	Não
Ações: a) ampliar e qualificar recursos humanos na gestão da SCDC; e b) modernizar o uso de ferramentas de monitoramento e gestão de processos.			
4. O sistema de monitoramento seja insuficientemente desenvolvido para gerar informações adequadas à gestão do programa	Alta	Baixo	Não
Ações: a) compatibilizar o SALICWeb ao público usuário; b) desenvolver sistema de gestão de conhecimento capaz de agregar monitoramento, gestão de informações, acervos de documento e produções da SCDC e do programa; c) articular sistemas do MinC – gestão de projetos, prestação de contas e monitoramento de execução de plano de trabalho; e d) adaptar o SNIC aos objetivos do programa.			

4D – Prêmios

Ação: Prêmios – incluindo chancela. Aposta: se forem utilizados R\$ 70 milhões em recursos financeiros para desenvolvimento de atividades de 2 mil pontos e pontões, então serão ampliadas a capilaridade e a sustentabilidade das redes de pontões e pontos de cultura, a menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. Os recursos financeiros não sejam suficientes para garantir a ampliação e o desenvolvimento adequado da ação	Alta	Médio	Sim
Ações: a) sensibilizar, por meio de ações, o governo federal para garantir maior aporte de recursos orçamentários; b) aumentar a contrapartida financeira dos estados e municípios com maiores recursos financeiros; c) usar das leis de incentivo; e d) estabelecer transferências escalonadas de recursos.			
2. Os recursos de gestão da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se constituam em entrave para a manutenção das redes	Alta	Alto	Simo
Ações: a) ampliar e qualificar recursos humanos na gestão da SCDC; b) modernizar o uso de ferramentas de monitoramento e gestão de processos; e c) qualificar a gestão de redes.			
3. Os prêmios sejam conferidos por critério pouco transparentes	Alta	Baixo	Não
Ações: a) formatar critérios de premiação de forma compartilhada entre Estado e sociedade civil; e b) criar comissões de avaliação compostas de especialistas, representantes da sociedade civil e do Estado.			

4E – Conhecimentos e tradição oral

Ação: Conhecimento e tradição oral. Aposta: se forem utilizados R\$ 3,7 milhões em recursos financeiros para atribuir 250 prêmios a mestre e mestras para que mantenham as tradições, ensinem-nas e dinamizem-nas, então serão ampliadas as ações de valorização dos conhecimentos tradicionais, a menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. Os recursos financeiros não sejam suficientes para garantir a ampliação e o desenvolvimento adequado da ação	Baixa	Baixo	Não
2. Os prêmios sejam conferidos por critério pouco transparentes	Alta	Baixo	Não
Ações: a) formatar critérios de premiação de forma compartilhada entre Estado e sociedade civil; e b) criar comissões de avaliação compostas de especialistas, representantes da sociedade civil e do Estado.			

4F – Sistema de Gestão de Conhecimento

Ação: Sistema de Gestão de Conhecimento. Aposta: se forem utilizados X recursos financeiros para desenvolvimento de atividades, então será ampliada a capacidade de monitoramento e ação em rede			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. As políticas de tecnologia do MinC dificultarem o desenvolvimento de ferramentas adequadas às necessidades da SCDC	Média	Alto	Sim
Ações: a) desenvolver sistemas próprios pela SCDC; e b) buscar apoio nos pontões de cultura digital.			
2. Os recursos financeiros forem insuficientes para o desenvolvimento de tecnologias adequadas	Baixa	Alto	Não
3. A capacitação dos recursos humanos da SCDC para gestão em rede e para gestão de conhecimento forem insuficientes	Alta	Alta	Sim
a) ampliar e qualificar recursos humanos da SCDC na gestão em rede e na gestão de conhecimento; e b) modernizar a SCDC, adequando sua organização interna para o uso de ferramentas de monitoramento e gestão de processos.			

Elaboração: Ipea.

As ações públicas são complexas e envolvem múltiplos atores, com perspectivas diferentes. Os cálculos interativos são produzidos a partir de ideologias, interesses e posições relativas diversas. O código operacional – definido pelo complexo ideologia-interesse-estratégia – que leva à decisão de ação ou inação é o componente mais difícil de se desvendar e interpretar. Por exemplo, em muitos casos, espera-se cooperação, mas os atores respondem com ceticismo, desconfiança e omissão. A ação não é evidente em seus próprios termos.

No caso do redesenho, alguns dos atores participantes indicaram desacreditar na necessidade da revisão dos conceitos de base do programa, o que levou a coordenação a simular uma possível análise de vulnerabilidade a partir daquela premissa. As premissas são:

- a) autonomia da sociedade civil em relação à ação pública; e
- b) reconhecimento do fato de que a sociedade “sabe fazer”, mas carece de recursos financeiros.

Não se fez uma análise de vulnerabilidade de ação por ação, mas apenas da ação estruturante das redes. O quadro 5 apresenta o resultado.

QUADRO 5

Análise de vulnerabilidade da perspectiva dos representantes das redes do Cultura Viva

Ação: Consolidação das redes do Programa Cultura Viva. Aposta: se os conceitos forem mantidos, os recursos para as associações e para as suas articulações horizontais forem suficientes, então as redes temáticas serão desenvolvidas, a menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. Os parceiros descaracterizem os conceitos e critérios do programa	Média	Nenhum impacto	Não
2. Os recursos e ferramentas de articulação disponibilizados pelo poder público não sejam suficientes para garantir a ampliação e o desenvolvimento adequado do programa	Alta	Baixo	Não
Ações: a) multiplicar parceiros com capacidades institucionais e recursos financeiros; b) multiplicar estratégias de articulação da sociedade civil; e c) articular com órgãos setoriais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que garantam a implementação de redes sociais.			
3. As plataformas do MinC não disponibilizarem ferramentas de articulação	Alta	Baixo	Não
Ações: a) desenvolver plataformas e sistemas próprios pelos pontões de cultura digital para as necessidades de gestão de conhecimento do programa; b) fortalecer as iniciativas existentes no programa de desenvolvimento de ferramentas de articulação; e c) usar recursos digitais livres.			
4. Os recursos financeiros da União sejam insuficientes	Média	Alta	Sim
Ações: a) garantir recursos de estados, Distrito Federal e municípios; e b) multiplicar o apoio de parceiros locais.			
4. As dificuldades da SCDC se avolumarem, impedindo o desenvolvimento do programa	Média	Médio	Sim
Ações: a) ampliar a descentralização; b) aumentar e qualificar recursos internos da SCDC; e c) implementar estratégias de qualificação de processos internos à SCDC.			

Elaboração: Ipea.

As vulnerabilidades do programa se referem, nesse caso, às deficiências do Estado, especialmente em termos de recursos financeiros para transferências à sociedade e nos processos internos que atrapalham a relação com a sociedade civil. A posição é, aparentemente, bastante razoável, dados o pressuposto de autonomia e a premissa de que a sociedade civil tem os recursos necessários para articulação em rede e desenvolvimento das atividades culturais. Nesse caso, só faltam os recursos financeiros. Todo o resto é aparentemente floreio.¹¹

4 DEFINIÇÃO DE INDICADORES

O Modelo Lógico pressupõe, resumidamente, então, um diálogo constante entre objetivos qualitativos e quantitativos, ou seja, entre uma visão ampla a respeito dos potenciais do programa e de sua capacidade em gerar resultados; o método permite a articulação de dimensões e planos diferenciados, organizando a reflexão a respeito da suficiência e da qualidade dos insumos públicos utilizados durante o ciclo de desenvolvimento do programa.

Nesse contexto, deve-se dizer que o desenho do programa é inovador em relação aos seus princípios organizacionais ao presumir autonomia da sociedade e das comunidades na produção, troca e articulação de iniciativas culturais, tanto quanto no apoio a esta autonomia, atualizando algumas de suas potencialidades. Entretanto, o programa é bastante ambíguo em relação aos papéis do Estado. Em geral, ele se resume a apoio a processos específicos – Teias, fóruns etc. –, com recursos financeiros e controle de processos, e tem baixa capacidade de manter atuação ativa nas redes, nos circuitos, nos percursos etc.

Para acompanhar esses processos é necessário estabelecer fluxos de dados adequados, sendo que os indicadores permitem simplificar e facilitar o uso de uma massa muito grande de informações. Os indicadores são medidas quantitativas, dotadas de significado e que permitem operacionalizar um conjunto teórico e conceitual de interesse abstrato ou programático, possibilitando assim subsidiar o planejamento e o monitoramento das ações por parte do poder público.¹² Os indicadores tentam responder à questão do atendimento de objetivos relativamente abstratos, e não custa repeti-los: *fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira, valorizando as iniciativas culturais de grupos e comunidades excluídos, ampliando o acesso aos meios de produção, circulação e fruição de bens e serviços culturais.*

11. Esse exercício de avaliação de vulnerabilidade está carregado de pressupostos. Admite-se, entretanto, que a sociedade civil não se expressa em uma posição única e homogênea. Carlos Matus (2005, p. 375-376) desenvolve o tema estabelecendo tipos de posições: apoio firme, apoio duvidoso, rejeição firme, indiferença pura, indiferença por desconhecimento, apoio aparente, rejeição aparente, indiferença tática etc. Ver Matus (2005).

12. Ver Januzzi (2001).

Alguns dos indicadores construídos para o acompanhamento da realização dos objetivos estão apresentados no quadro 6.

QUADRO 6

Indicadores selecionados para o acompanhamento do programa

Indicador de esforço	Traduz em medida quantitativa o esforço operacional para a alocação de recursos humanos, físicos e financeiros
Indicador de infraestrutura	Enfatiza a disponibilidade e a adequabilidade de instalações para a realização de certas atividades
Indicador de acessibilidade	Afere a capacidade potencial de oferecer condições de acesso a bens, serviços e espaços culturais
Indicador de sustentabilidade	Afere os graus de estruturação das instituições, dos grupos e dos movimentos sociais para gerenciamento de atividades, recursos humanos ou financeiros
Indicador de participação	Afere o grau de envolvimento das pessoas em relação aos processos decisórios de política e programas
Indicador de inclusão econômica	Afere a capacidade potencial de oferecer a pessoas o acesso a recursos econômicos

Elaboração: Ipea.

O conjunto de indicadores selecionados para o programa oferece um quadro quantitativo que descreve de forma aproximada as ações do programa em termos de recursos e resultados. Separando os indicadores em duas óticas, têm-se:

- indicadores de resultados da sociedade, que são informados por pontos, pontões e redes; e
- indicadores do programa – foco no poder público.

QUADRO 7

Síntese dos indicadores de resultados da sociedade civil

Indicadores de esforço
Número de pessoas que trabalham permanentemente no ponto
Número de voluntários
Número de remunerados
Frequentadores habituais dos pontos
Frequentadores habituais ligados à comunidade
Frequentadores esporádicos
Indicador de infraestrutura
Número de espaços em situação precária
Indicadores de acessibilidade
Número de pontos com problemas de acesso ao público em geral
Número de pontos com problemas de acesso ao portador de necessidades especiais
Indicadores de sustentabilidade

(Continua)

(Continuação)

Número de pontos cuja principal fonte de recursos é o MinC
Número de pontos com outros parceiros financeiros
Número de pontos que mantêm relação estável com outras instituições
Número de pontos com atraso de repasse
Tempo de atuação – superior a cinco anos entre respondentes
Indicadores de participação
Número de pontos com planejamento
Número de pontos com participação da comunidade no planejamento
Indicador de inclusão econômica
Número de pontos que geram renda para os participantes

Elaboração: Ipea.

No caso dos indicadores informados pela sociedade civil, limitou-se a estabelecer indicadores de atividades e recursos das entidades da sociedade civil conveniadas. Não se desenvolveram indicadores de rede e de acompanhamento dos planos de trabalho, pois estes dependem de uma delimitação mais precisa dos recursos de monitoramento e do desenho do Sistema de Gestão do Conhecimento.

Da perspectiva do programa, as metas e os montantes de recursos se encontram na tabela 1.

TABELA 1
Síntese das metas do programa

Metas	Metas	Valor em R\$
Bolsas	7.575	45.000.000
Conhecimento e tradição oral	250	3.750.000
Pontos de cultura	13.422	1.280.010.000
Pontões	1.481	622.290.000
Tecnologias e ferramentas de gestão de conhecimentos	1	2.000.000
Certificação chancela	2.000	70.000.000
Totais		2.023.050.000

Elaboração: Ipea.

O cálculo de realização é uma taxa simples para as ações.

Prêmios = número de chancelados com prêmio

Meta = 1.400

Agentes = bolsas concedidas

Meta = 7.575

$$\text{Conhecimento e tradição oral} = \frac{\text{prêmios concedidos}}{\text{Meta} = 250}$$

No caso dos pontos e pontões, há uma sutileza expressa na fórmula:

$$\frac{\text{pontos} + \text{pontões} + \text{número de cancelados}}{\text{Meta} = 15.000}$$

A chancela pode envolver recursos financeiros ou não; os R\$ 70 milhões foram calculados a partir de recursos da ordem de R\$ 50 mil para cada cancelado (1.400), mas a meta pode ser atingida com menores valores ou com a simples certificação.

As fontes serão a SCDC, as secretarias estaduais e do Distrito Federal e os municípios.

5 GESTÃO DE PROCESSOS INTERNOS

Alguns problemas referentes aos processos internos à SCDC já haviam sido expressados nos relatórios da CGU e se constituem em consensos mais ou menos estabelecidos na secretaria. Entre os problemas pode-se apontar: a ineficiente estrutura de gerenciamento de projetos; o ineficiente sistema de manutenção de registros; os atrasos do início formal da execução do projeto, denotando problema de fluxo operacional; os problemas localizáveis na sistemática de acompanhamento e controle da execução das despesas de convênios – na forma de um fluxo descritivo de periodicidade de fiscalizações, sistemática e métodos aplicados, número de pessoas envolvidas e de efetivo acompanhamento das despesas realizadas. Estas questões ensejaram a necessidade de maior conhecimento dos processos geradores dos serviços desta secretaria. A iniciativa de avaliação dos processos de trabalho da SCDC vai ao encontro das diretrizes governamentais de qualificação da gestão pública.

Esse movimento foi institucionalizado por meio do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Programa GesPública), que vem desenvolvendo esforços para oferecer suporte teórico e metodológico para a qualificação da gestão nas organizações públicas. O *Guia de gestão de processos do governo* é um dos recursos teórico e metodológico oferecido a partir da constatação de que várias das iniciativas governamentais carecem de instrumentos de integração, dificultando ou impossibilitando o compartilhamento de resultados nos moldes de cadeias de valor intra e entre instituições.

Com base no *Guia de gestão de processos do governo*, esboçou-se, como parte da ação de redesenho do Programa Cultura Viva, uma atividade de mapeamento de processos na SCDC, cujo propósito inicial foi verificar em que medida a deficiência de recursos humanos limita o desempenho desta secretaria. No entanto, o

estudo do *Guia de gestão* e os resultados iniciais da atividade de mapeamento de processos apontaram para a relevância da *perspectiva de que toda iniciativa relacionada à gestão, implementada na secretaria, deve ser integrada a orientações estratégicas mais amplas*, com as quais a secretaria e as coordenações estejam comprometidas. Em outras palavras, uma orientação estratégica compreendida e compartilhada pelos coordenadores é fator decisivo para o êxito de uma ação de mapeamento de processos. É preciso compreender que o mapeamento de processos é uma das etapas da gestão de processos que, mais que prover os gestores de informações para a tomada de decisões, implica promover uma mudança significativa no modelo de gestão da organização.

Em vista disso, constatou-se a importância de que, caso a SCDC opte por adotar uma visão de processo, isto seja feito por meio de uma ação específica, de médio prazo, com foco no âmbito interno de gestão e por meio de assessoria profissional especializada. A ação de redesenho, que tem mediado questões políticas e dialogado sobre elementos definidores do programa, conceitos e instrumentos, não reúne, portanto, os elementos necessários para a iniciativa de implementação da gestão por processos, porque consubstancia outro âmbito de atuação.

Contudo, a iniciativa de mapeamento de processos esboçada entre as atividades da ação de redesenho ofereceu subsídios para estabelecer algumas ponderações e proposições sobre a dinâmica de gestão na SCDC. Foram identificadas, por meio de análise distanciada das atividades da Coordenação de Acompanhamento de Convênios (CAC) mapeados, algumas restrições à gestão eficiente. Estas restrições não dizem respeito às falhas de gestão da área, referem-se à gestão da secretaria como um todo.

No âmbito do Programa GesPública 2011, são consideradas duas visões conceituais de processos:

- 1) “Conjunto de recursos e atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas), sendo realizado para agregar valor”;
- 2) “Um processo é um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão”.

O *Guia de gestão de processos de governo* aponta que uma característica importante dos processos é a interfuncionalidade. Segundo o guia (2011, p. 8), embora existam processos realizados inteiramente em uma unidade funcional, os principais processos de uma instituição atravessam as fronteiras das áreas funcionais, sendo conhecidos como processos transversais, transorganizacionais – *cross organizational* –, interfuncionais, interdepartamentais ou horizontais. Tais processos são executados de forma transversal à estrutura “vertical” típica das organizações

estruturadas funcionalmente. Além disso, no caso da administração pública, deve ser dada importância especial aos processos que ultrapassam as fronteiras das instituições, como ocorre na execução de políticas públicas.

A gestão de processos pressupõe promover a visão das entradas, dos clientes – cidadãos ou clientes internos –, dos produtos – serviços, documentos etc. – e dos processos internos fluindo em cada área funcional (Paim *et al.*, 2009, p. 61). Ou seja, pressupõe a transposição do isolamento entre as áreas funcionais e uma visão integradora e colaborativa.

A partir dessa perspectiva, uma análise inicial dos subprocessos mapeados apontam para os seguintes aspectos.

- 1) Necessidade de definição e disseminação de padrões de execução de atividades de acompanhamento dos convênios, por meio de modelagem de processos.
- 2) Necessidade de avaliação e estudo de quais atividades podem ser delegadas para tornar os fluxos mais eficientes.
- 3) Retrabalho na diligência de entidades conveniadas que reincidem no não cumprimento das normas de execução e prestação de contas.
- 4) Incidência significativa de retrabalho por ocorrência de erros em subprocesso anterior, provoca sobrecarga de outras áreas, no caso avaliado, e sobrecarga da CAC.

O desdobramento de cada item é apresentado a seguir.

5.1 Necessidade de definição e disseminação de padrões de execução de atividades de acompanhamento dos convênios, por meio de modelagem de processos

A modelagem envolve a definição de requisitos objetivos para a tomada de decisões – requisitos para diligenciar, requisitos para visitas *in loco* etc. A definição de requisitos diminuirá a necessidade de que a cada etapa o processo tenha que ser revisado e avaliado pelos níveis de coordenação superiores, que, então, poderão voltar sua atenção para questões mais estratégicas. Tal ação também favorece o desempenho da área funcional, pois evita que a cada problema seja necessário parar as atividades para buscar informações sobre como encaminhar a questão.

A implementação de padrões de processo, no entanto, demanda suporte ferramental tecnológico. Salienta-se que, conforme ressaltado pelo *Guia de gestão de processos de governo*, “o suporte ferramental no contexto de processos é indispensável, com destaque para os sistemas de automatização da gestão de processos” (GesPública, 2011, p. 10). A CAC, por exemplo, trabalha com um sistema que

não cruza dados, nem sinaliza prazos decorridos, inviabilizando a gestão pontual de suas atividades.

Segundo o guia, “a tendência é o tratamento de processos como grandes redes complexas organizacionais que se estabelecem para atingir resultados comuns, o que aumenta a demanda por tecnologias que permitam o compartilhamento do conhecimento e a rápida tomada de decisão”. Ressalta-se, portanto, a prioridade das propostas do redesenho apontadas no componente redes quanto ao desenvolvimento dos seguintes instrumentos: *i*) sistema de monitoramento de projetos dos pontos de cultura; *ii*) plataforma virtual; e *iii*) sistema de gestão da informação.

5.2 Necessidade de avaliação e estudo de quais atividades podem ser delegadas para tornar os fluxos mais eficientes

Em todos os subprocessos mapeados, repete-se a tarefa de análise e assinatura de despacho na Coordenação-Geral de Acompanhamento e Prestação de Conta – e recolhimento de assinatura da secretária.

É recomendável estudar os normativos que regulamentam o acompanhamento de convênios e verificar quais atividades podem ser delegadas. A questão que se coloca é se é necessário que *todos* os documentos passem pela análise e assinatura da coordenação-geral e da secretária.

A gestão de processos trabalha com o conceito de restrição, análogo ao de “gargalo”, referindo-se a quaisquer “atividades ou recursos que limitam o desempenho do sistema produtivo” (Paim *et al.*, p. 51). Considerando-se que em todo sistema existe uma restrição, ou seja, um ponto em que a taxa de fluxo é menor, para promover ganhos no sistema produtivo – neste caso, ao processo de acompanhamento de convênios –, é necessário identificar tal restrição e atuar sobre ela, visando aumentar a taxa de saída (produtividade) do sistema.

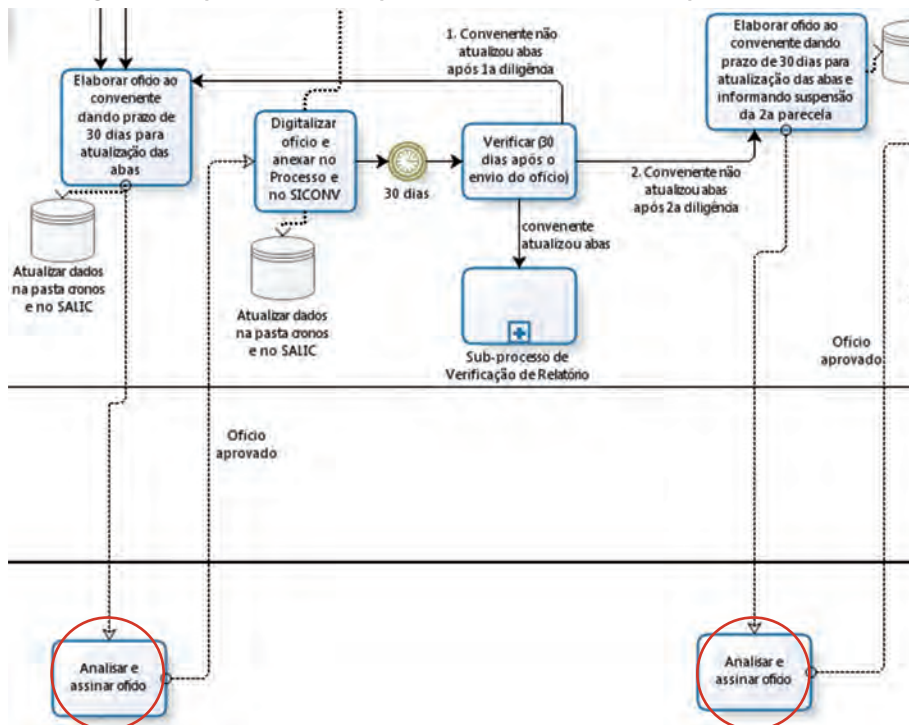
As ações de redesenho de processos têm como objetivo realizar “inovações que possam fechar os *gaps* entre a capacidade atual da organização e a capacidade requerida para alcançar seus objetivos (...)”. Em alguns casos, é possível e desejável, inclusive, que algumas atividades e competências sejam eliminadas ou modificadas para otimização de fluxos decisórios.

Nesse sentido, a reorganização de competências para que as áreas tenham mais autonomia no desempenho das atividades de sua alçada irá contribuir para tornar mais eficiente o processo de acompanhamento de convênios.

No diagrama 6 estão indicados alguns pontos nos quais possivelmente poderia ser eliminada a tarefa de análise e assinatura da coordenação-geral.

DIAGRAMA 6

Segmento do processo de acompanhamento de convênios sem preenchimento de abas



Elaboração: Ipea.

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

5.3 Retrabalho na diligência de entidades conveniadas que reincidem no não cumprimento das normas de execução e prestação de contas

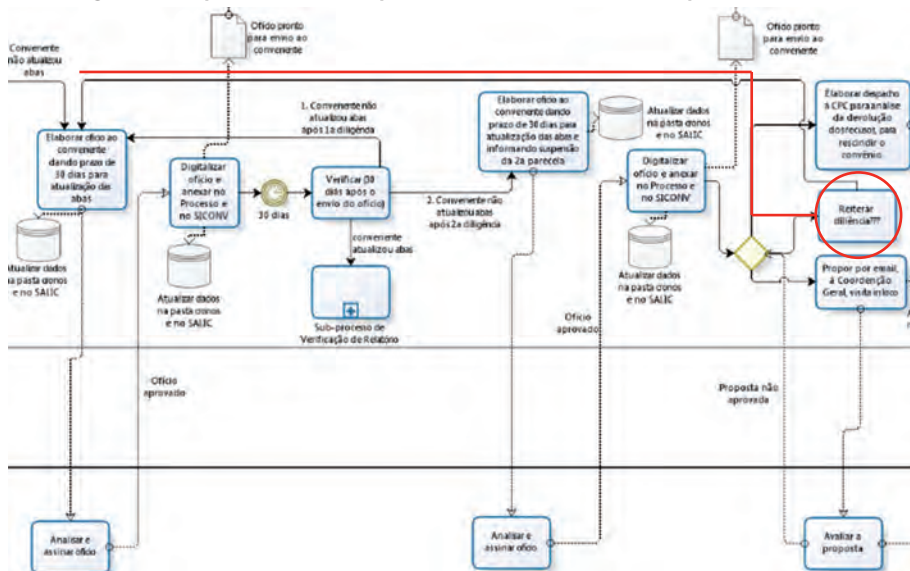
O subprocesso de *acompanhamento de convênios com problema de não preenchimento de abas do SICONV* demonstra que quanto mais se posterga a tomada de decisão tempestiva, como rescisão de convênio, para com as entidades que reincidam no não cumprimento de normas e diligências, mais sobrecarga de trabalho recai sobre a área de acompanhamento de convênios. Outras consequências possíveis seriam gerar precedentes para a acomodação das entidades conveniadas quanto a cumprimento de prazos e normas de execução e, ainda, possibilitar a ocorrência de problemas mais sérios na execução do convênio, que posteriormente resultaria em mais trabalho para a CAC e outras áreas.

Observa-se com isso a necessidade de *definir padrões de encaminhamento de situações que divergem das normas e objetivar a tomada de decisões no atendimento às entidades conveniadas*.

No diagrama 7 pode ser observado que a decisão de reiterar a diligência, em vez de encaminhar para rescisão de contrato, irá provocar o retorno ao início do processo, gerando retrabalho.

DIAGRAMA 7

Segmento do processo de acompanhamento de convênios sem preenchimento de abas



Elaboração: Ipea.

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

5.4 Incidência significativa de retrabalho por ocorrência de erros em subprocesso anterior provoca sobrecarga na CAC

Foram mapeados dois subprocessos cujo único objetivo é corrigir erro relacionado aos planos de trabalho das entidades conveniadas, são eles: *i)* acompanhamento de convênios com plano de trabalho com divergência – ajuste na Coordenação-Geral de Programas e Projetos Culturais (CGPP); e *ii)* acompanhamento de convênios com plano de trabalho com divergência – ajuste na CAC.

No processo *acompanhamento de convênios com plano de trabalho com divergência – ajuste na CGPP* (diagrama 7), o processo do convênio chega à CAC e é devolvido a CGPP para correção. Antes de ser devolvido, é necessário analisá-lo, elaborar nota técnica e obter assinatura da coordenadora-geral.

No processo *acompanhamento de convênios com plano de trabalho com divergência – ajuste na CAC* (diagrama 1), a correção é realizada na CAC.

Deve-se realizar esforços para que subprocessos como esses, que não agregam valor, sejam eliminados. Para tanto, é necessário que seja definido um padrão de processo e requisitos para saída do produto do subprocesso anterior – conveniamento.

Em outras palavras, deve-se buscar garantir que o processo do convênio saia da área funcional responsável pelo conveniamento apenas quando atingir um padrão determinado. Para isto, é preciso realizar a modelagem do processo de trabalho definindo todas as tarefas a serem executadas para que se atinja o padrão definido.

A ação de modelagem do processo de trabalho de conveniamento desde a elaboração do edital até a prestação de contas na SCDC pode estar, e é indicado que esteja, associada à modelagem desse mesmo processo de trabalho nos pontos de cultura. Esta ação iria ao encontro de uma das indicações das propostas de readequação do redesenho.

Remetendo ao quadro de propostas de readequação apresentadas pelo redesenho, observa-se no componente *marco jurídico* a descrição do seguinte problema: relatórios da CGU apontam falhas no processo de prestação de contas e fluxos burocráticos. Como proposta de readequação é indicada a elaboração de diretrizes facilitadoras dos procedimentos de prestação de contas e organização burocrática das atividades dos pontos e pontões, organização de bancos de dados e elaboração de manuais.

Uma proposta de modelo de processo de trabalho de gestão de convênio em pontos/pontões/redes serviria de orientação à organização burocrática e poderia ser traduzida em forma de manual. E, ainda, os processos de trabalho da SCDC e de pontos/pontões/redes poderiam ficar mais integrados, o que reduziria a probabilidade de erros e retrabalho.

A análise feita, somada aos resultados do redesenho, permite ampliar o escopo de observação e reflexão sobre as relações causais entre os problemas recorrentes na SCDC, especialmente quanto à aprovação de prestações de contas, e suas relações institucionais e forma de gestão.

Considerando a história do Programa Cultura Viva, iniciado a partir de uma ação ousada focada no atendimento a um público amplo no âmbito cultural que até então não tinha acesso a recursos públicos, mas sem planejamento inicial em termos de gestão, observa-se a aposta de desenvolvimento da cultura e a transformação dos instrumentos de política simultaneamente. A consequência decorrente desta posição ideológica abstrata e frágil política e tecnicamente foi o desenvolvimento do programa sem a cuidadosa proposição de alternativas para sua consolidação.

O descuido com as premissas institucionais e administrativas da política pública tornou-a uma política frágil.

Sabe-se que essa conduta administrativa e política gerou consequências que ainda hoje sobrecarregam a SCDC e que, de um modo ou de outro, é um dos aspectos que deixou marcas no programa, gerou passivos de processos pendentes e sobrecarga para as instituições culturais.

Essa mesma postura, como se pode observar, alimentou expectativa por parte do público do programa de que, para atender este público que tem dificuldade de acesso a recursos públicos – principalmente por dificuldade de compreensão e atendimento das orientações normativas para execução de convênio e prestação de contas –, a secretaria teria poder de adotar meios menos burocráticos e mais simplificados de gestão dos convênios.

Muito provavelmente em consequência disso, a proposta de gestão compartilhada, hoje compreendida pelos pontos e pontões, parece se afastar da ideia de esforço conjunto para qualificar a gestão dos pontos e dos processos da SCDC e assentar-se sobre exigências de que esta secretaria encontre meios legais mais simplificados para que o público atendido acesse os recursos para suas ações.

Esses elementos geram significativos impactos sobre a gestão da SCDC na medida em que esta aparenta a intenção de reduzir o nível de rigidez na gestão de seus convênios, se associando ao discurso de necessidade de desburocratização, mas, ao mesmo tempo, está sob a égide de normativos legais de gestão de recursos públicos que não permitem qualquer maleabilidade quanto à gestão de convênios.

Para qualificar sua gestão, a SCDC necessita assumir definitivamente seu papel de entidade pública, aplicando as normas e gestão de processo que lhe cabem. A princípio, a gestão compartilhada é um caminho interessante, mas é exigente em termos de compartilhamento de responsabilidades. Admitir as dificuldades por parte do poder público e da sociedade civil para desenvolver ações consistentes nos dois sentidos é uma conquista do redesenho. Este é um requisito básico para que a secretaria adote processos de trabalho padronizados internamente e oriente a padronização de processos nas entidades conveniadas no que se refere à gestão de convênios e, por parte da sociedade civil, que desenvolva uma ótica mais cooperativa, do ponto de vista institucional, e menos discursiva.

Admitir limitações exige, inclusive e principalmente, que se faça um exercício de priorização de ações. E, nesta perspectiva, torna-se clara a necessidade de realização de escolhas estratégicas, optando por desenvolver ações consistentes, tanto do ponto de vista das atividades culturais, educacionais e de comunicação quanto do ponto de vista institucional.

5.5 Sugestões

Com base nos aspectos abordados quanto à gestão na SCDC, sob a perspectiva de gestão de processos, destacam-se alguns pré-requisitos à melhoria dos processos.

- 1) A SCDC precisa assumir uma orientação estratégica voltada para a revisão e qualificação de seus processos de trabalho, o que demanda o compromisso de todas as suas áreas funcionais.
- 2) Se a secretaria necessita realizar essa revisão, é recomendável reduzir seu escopo de ação para que possa focar no mapeamento e na modelagem de seus processos, o que significaria abrir mão de investimentos em quantidade, para investir na qualidade da gestão.
- 3) Um dos pontos discutidos é a descentralização. A descentralização estratégica inclui a definição de meios de monitoramento, que, por sua vez, envolvem a modelagem dos processos de monitoramento. Ou seja, deve-se buscar que cada atividade da organização tenha um claro alinhamento com a estratégia adotada.¹³
- 4) A modelagem de processos deve associar-se ao desenvolvimento de um sistema de conhecimento interno informatizado e de uma plataforma de monitoramento.

6 PONTOS A APROFUNDAR

A SCC fez uma opção pela ampliação rápida de pontos e pontões. A consequência positiva foi a consolidação de posições institucionais mesmo diante dos problemas administrativos da primeira etapa, e esta foi uma decisão política que gerou consequências. Este recurso faz parte do repertório disponível aos gestores. Se muitas políticas não sobrevivem à falta de ousadia, muitas não sobrevivem à incapacidade de previsão controlada dos problemas que decorrem das opções realizadas. O balanço político deve ser permanentemente exercitado.

A questão que se busca refletir é se os instrumentos utilizados pela secretaria são suficientes e capazes de responder às necessidades concretas, tanto da administração quanto dos seus participantes, a partir dos ciclos das políticas públicas – formação de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação. Esta questão tem duas respostas, uma do ponto de vista *instrumental*, que aponta as dificuldades de selecionar formas organizacionais adequadas, alocar recursos de forma racional e segundo critérios explícitos. Uma perspectiva mais *compreensiva* diria que o programa gerou uma rede imensa de atores mobilizados para produzir cultura, se articular e participar como segmentos organizados, objetivos políticos importantes na conjuntura das políticas culturais.

13. Ver Sistema de Gestão de Conhecimento (apêndice, quadro A4).

No primeiro caso, talvez se dissesse que seriam necessários ajustes finos nos processos de produção de editais, programação orçamentária, organização dos fluxos de pagamento e prestação de contas, definição de critérios de elegibilidade etc. O outro diria que cada edital define seus parâmetros segundo necessidades da política, da ampliação das alianças com a sociedade, na visibilização do programa, na formação de coalizões de defesa. Não haveria muita razão em gastar energia para seguir uma lógica e organizar um desenho de política no sentido de dotá-la de uma racionalidade “administrativa” em sentido pleno.

A escolha para o redesenho foi abordar aspectos instrumentais em relação às estruturas estatais e manter a interação aberta com as redes da sociedade civil. Insere-se neste contexto a conjuntura política e as estratégias dos participantes do GT-CV, que fizeram com que o redesenho se limitasse, na perspectiva do GT-CV, a tratar de alguns problemas conceituais e outros mais relacionados às estratégias gerais da SCDC e do MinC para consolidar o programa.

No contexto do processo de redesenho do Programa Cultura Viva, buscou-se um equilíbrio que permitisse um olhar mais sistemático, englobando os dois aspectos. Assim, optou-se por um raciocínio de *entremeio*: a formalização de conceitos e critérios ajuda a pensar a política em médio e longo prazos, mesmo que eles não devam ser tomados de forma rígida. Por seu turno, a historicização na forma de raciocinar sobre o programa é imprescindível, especialmente para se delimitarem aliados e antagonistas, valores, princípios e crenças que foram mobilizados e que configuram o quadro cognitivo da ação pública; mas a historicização deve ser articulada a uma proposta de organização analítica e simultaneamente normativa que lhe dê orientação, mesmo que a direção e o cálculo político venham à frente da reorganização das ações a partir de instrumentos de política pública.

A fim de formular uma proposta que integrasse as duas dimensões, propondo alinhamentos e readequações ao programa, alguns dos problemas foram mapeados e organizados, sendo então sintetizados no quadro 8.

QUADRO 8
Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do problema
Recursos orçamentários e financeiros	a) atrasos sistemáticos nos repasses de recursos; contingenciamento orçamentário/financeiro; b) dificuldade em aprovação de relatório de prestação de contas; e c) defasagem de registro nos sistemas SICONV e SALICWeb.
Recursos humanos (RH)	a) fragilidades quanto à estrutura interna burocrática de fluxo e de pessoal para o acompanhamento dos editais e convênios; e b) número insuficiente de RH – funcionário estável – e alta rotatividade.
Marcos jurídico	a) reflexão sobre a conveniência de institucionalizar o Cultura Viva por meio de uma lei, na expectativa de torná-lo uma política pública de Estado – estabilizando-o; e b) enfrentar os problemas apresentados nos relatórios da CGU que apontam falhas no processo de gestão, prestação de contas e gargalo nos fluxos administrativos.

Elaboração: Ipea.

Assim, a seguir, para cada aspecto dos problemas levantados são propostos alinhamentos e correções. Não se pretende esgotar essas questões, mas se entende que a partir da elaboração de propostas pode-se colocar esta discussão em um patamar diferenciado, apontando para cenários possíveis. Outro aspecto a se considerar nessas propostas preliminares é que se inserem em um processo. Reitera-se, com isto, o caráter dinâmico destas reflexões e proposições.

6.1 Recursos e fluxos financeiros

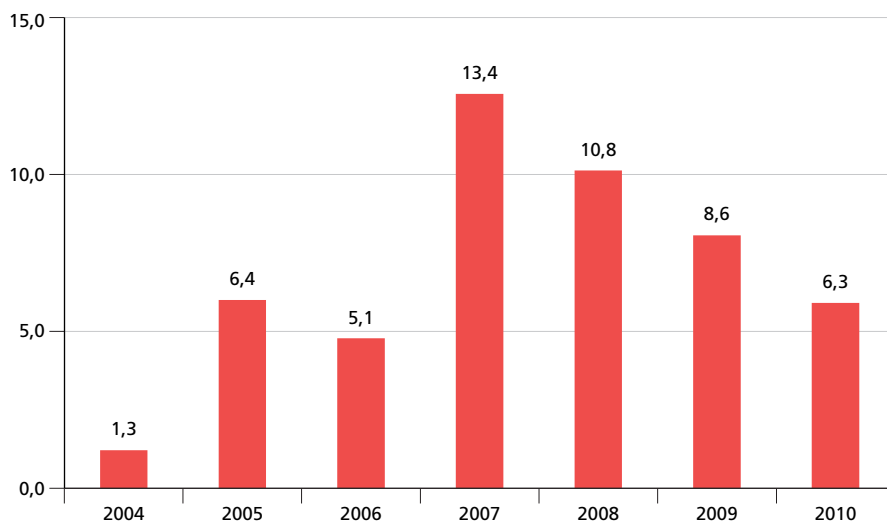
O financiamento do Programa Cultura Viva se dá, sobretudo, por meio dos recursos orçamentários. Analisaram-se os recursos orçamentários da União, mas os recursos veem também dos orçamentos de estados, municípios e do Distrito Federal. Um dos problemas centrais da SCDC são o nível de execução anual e as dificuldades para que as ações finalísticas sejam executadas em fluxo mensal adequado. Portanto, o maior problema é a qualidade da execução – fluxos e disponibilidades financeiras.

As razões para essas dificuldades vão desde a programação orçamentária até elementos políticos, e atingem em cheio as disponibilidades financeiras globais e setoriais; portanto, também dependem da política fiscal e macro-econômica governamental e das prioridades ministeriais. De toda sorte, as explicações para a qualidade da execução também envolvem as capacidades diversas da SCDC e sua história interna – elaboração de políticas, editais, problemas jurídicos, fluxos e montantes de trabalho, pressões sociais etc. Parte dos problemas de fluxo está fora da governabilidade da SCDC, pois envolvem a gestão fiscal global e setorial. Nada obsta, entretanto, ações que minimizem esses problemas, como se verá.

Os gráficos 1 e 2 apresentam, respectivamente, a participação do Programa Cultura Viva no total dos recursos do MinC e os valores absolutos. Eles se parecem em termos de tendências globais, uma vez que as barras crescem até 2007 e depois declinam até 2010, o que significa dizer que o programa, em seu primeiro ano, representava 1,3% (R\$ 10.946), chegou a significar 13,4% em 2007 (R\$ 147.341), e sua participação desce para 6,3% em 2010 (R\$ 107.945).

GRÁFICO 1

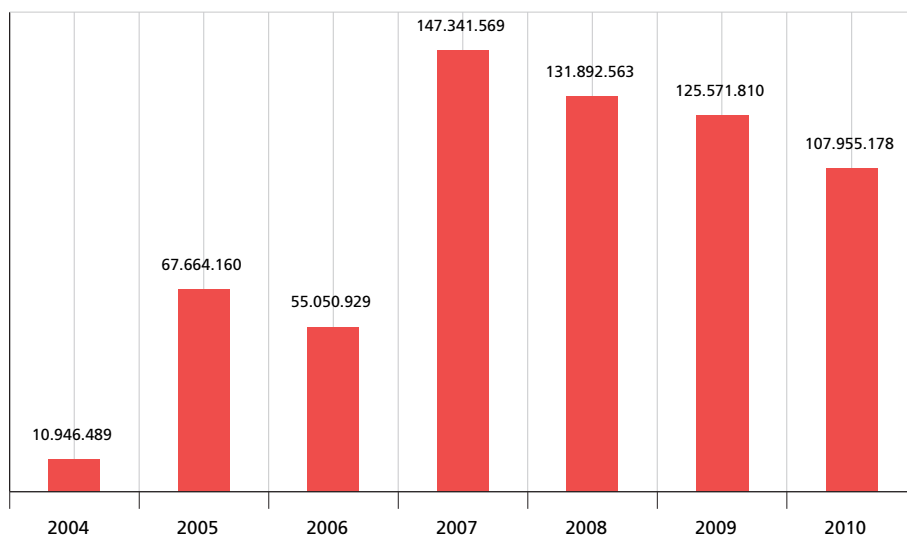
Participação dos recursos do Programa Cultura Viva no MinC (2004-2010)
(Em %)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 2

Recursos executados pelo Programa Cultura Viva (2004-2010)
(Em R\$ de 2010)



Fonte: Siafi e Sidor.
Elaboração: Ipea.

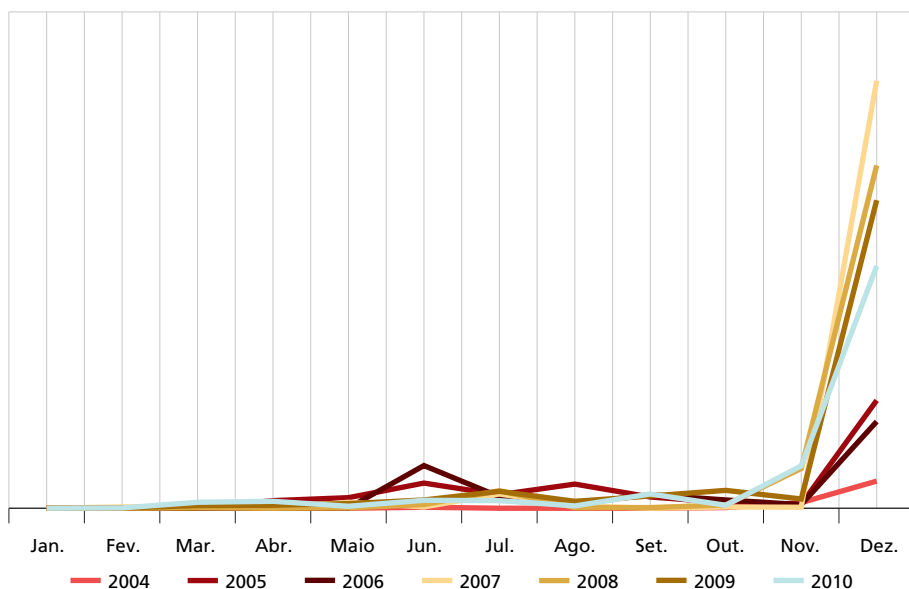
Outro aspecto importante a ser considerado é que a execução orçamentária do MinC se concentra nos últimos meses do ano. As razões são inúmeras, e não é objetivo explorá-las ou aprofundar a reflexão sobre elas, mas dizer que este padrão é negativo do ponto de vista do planejamento e da concretização das ações, dado que concentra atividades administrativas em períodos curtos de tempo e impacta as disponibilidades financeiras do ano seguinte. Registre-se que a execução é empenho, e não pagamento.

No que se refere ao padrão de execução do Programa Cultura Viva, têm-se os gráficos 3 e 4. Ao percorrer o gráfico mês a mês, de janeiro a dezembro, observa-se o salto da execução nos últimos meses do ano, novembro e dezembro.

GRÁFICO 3

Execução orçamentária do Programa Cultura Viva (2004-2010)

(Em R\$ de 2010)



Fonte: Siafi e Sidor.

Elaboração: Ipea.

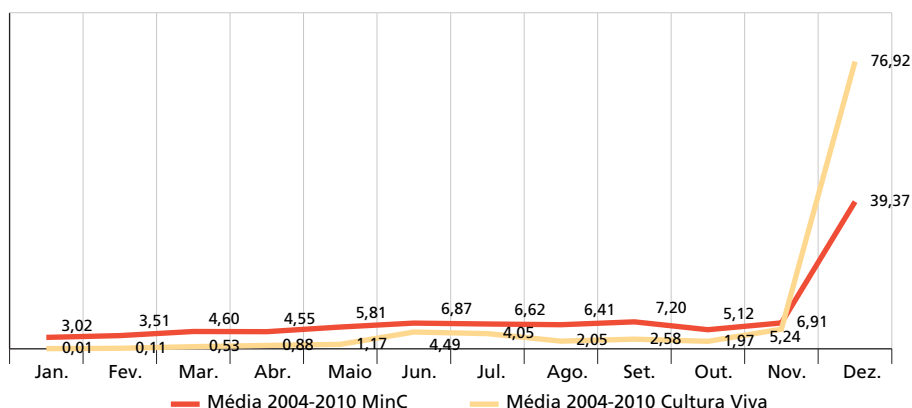
Comparando-se a execução média mês a mês, de 2004 a 2010, do Programa Cultura Viva com a do MinC no mesmo período, vê-se que a média de execução do programa é de 76,92% em dezembro e a do MinC, de 39,37%.

Obviamente, há diferenças na natureza das despesas e da sua distribuição. A maior despesa do Programa Cultura Viva é finalística e envolve repasses de recursos, enquanto o MinC tem muitas despesas com pessoal e inativos, o que muda os padrões de desembolso.

Entretanto, deve-se atentar para a íntima relação do Programa Cultura Viva com a sociedade civil e os estados e municípios. Problemas de fluxo de recursos e desembolso afetam diretamente associações, secretarias de cultura estaduais e municipais, mas também pessoas físicas, relativamente a problemas de distribuição de bolsas.

GRÁFICO 4

Execução orçamentária do Programa Cultura Viva mês a mês (2004-2010)
(Em %)



Fonte: Siafi e Sidor.
Elaboração: Ipea.

A tabela 2 aponta vários elementos importantes do comportamento do orçamento do Programa Cultura Viva. As relações entre dotação (lei + créditos) chegaram ao seu ápice em 2007, quando o Cultura Viva era 14,7% do autorizado global e depois caiu para 9% em 2010; os empenhos do Programa Cultura Viva são em média 9,4% do total ministerial no período, tendo chegado a 15,4% em 2007; 3,2% dos restos a pagar (RPs) pagos no período foram feitos pelo Cultura Viva; chegou-se então onde interessa, o Cultura Viva constitui em média 21,4% dos RPs inscritos pelo MinC, sendo que em 2007 esta participação foi a 36,1%.

Da mesma forma, 40,2% do RP de exercícios anteriores é do Cultura Viva, que ainda tem 30,4% dos RPs anulados, 13% dos pagos – em 2007 foram 24,3% –, e, finalmente, 28,4% dos RPs foram do Cultura Viva. O comportamento destes agregados está ilustrado nas tabelas 2 e 3.

TABELA 2
Relações da execução orçamentária do Programa Cultura Viva com o MinC (2004-2010)
 (Em %)

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscrito	Restos a pagar do exercício anterior	RP anulado	RP pago	RP a pagar
2004	2,8	1,0	0,1	3,0	-	1,0	2,0	3,0
2005	10,1	9,9	9,4	17,5	-	-	7,9	18,8
2006	6,5	6,9	4,2	15,2	100,0	49,5	6,2	18,4
2007	14,7	15,4	2,5	36,1	34,4	-	24,3	37,5
2008	10,6	12,2	4,8	27,2	2,5	-	14,8	27,1
2009	10,0	9,8	5,7	19,7	42,8	17,7	12,6	36,4
2010	9,0	7,2	1,9	16,7	48,9	34,7	16,9	19,9
Total	9,6	9,4	3,2	21,4	40,2	30,4	13,1	28,4

Fonte: Siafi e Sidor.
 Elaboração: Ipea.

TABELA 3
Execução orçamentária do Programa Cultura Viva (2004-2010)
 (Em valores R\$ de 2010)

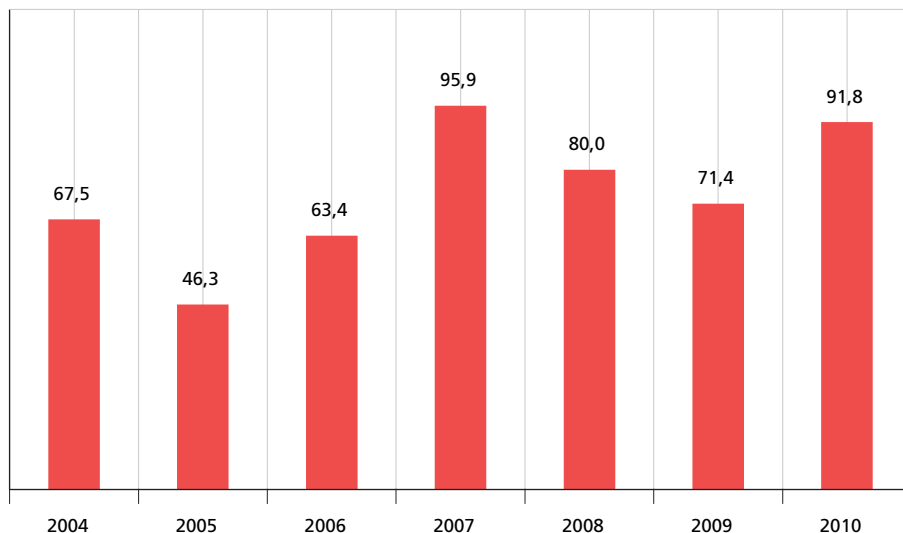
Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	RP inscrito	RP do exercício anterior	RP anulado	RP pago	RP a pagar
2004	20.017.520	5.473.245	1.779.112	3.694.133	-	1.958.276	1.735.856	-
2005	85.293.433	67.664.159	36.361.513	31.302.646	-	-	1.653.306	29.649.340
2006	61.514.243	55.050.929	20.390.157	34.922.530	740	1.606.254	4.350.704	28.966.312
2007	184.639.989	147.341.568	13.989.091	141.366.890	8.158.378	-	10.219.174	139.306.093
2008	156.384.323	131.892.562	26.423.898	105.468.664	843.475	-	8.519.353	97.792.786
2009	146.679.683	125.571.809	37.816.327	89.718.392	32.200.896	5.621.713	34.328.335	81.969.240
2010	205.267.705	107.876.528	14.876.325	99.070.545	68.094.408	74.375.298	57.807.471	34.982.176
Total	859.796.895	640.870.800	151.636.423	505.543.799	109.297.896	83.561.541	118.614.199	412.665.946

Fonte: Siafi e Sidor.
 Elaboração: Ipea.

Para finalizar, tem-se o gráfico 5, com a perspectiva de apresentar a razão entre *restos a pagar inscritos* e *recursos empenhados*. Esta razão mostra de forma definitiva, ao julgamento deste trabalho, as dificuldades da programação anualizada do orçamento.

GRÁFICO 5

Restos a pagar inscritos em relação ao empenhado (2004-2010)
(Em %)



Fonte: Siafi e Sidor.

Elaboração: Ipea.

Em 2007, os RPs inscritos chegaram a se constituir em 95,9% dos recursos empenhados e, em 2010, foram de 91,8%. É por demais sabido que os restos a pagar impactam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos financeiros. Quantificar estes restos a pagar revelou algo diferente.

Mais que estimular a reflexão a respeito de prioridades alocativas e expressar disputas políticas por prioridades, uma visão detida permite qualificar algumas das dificuldades operacionais. Não se pode fazer um julgamento definitivo e simplista, pois as dificuldades da ação decorrem muitas vezes do grau de prioridade e do valor de uma determinada linha de ação, mas também da preparação adequada das atividades, muitas vezes marcadas pela percepção de urgência no uso de recursos quando estes são autorizados.

6.1.1 Sugestões

Esses problemas podem ser minimizados com ações sob governabilidade da SCDC, isto é, que envolvem a programação anual de editais e desembolsos.

- 1) Manter a ideia de descentralização estratégica – gradual e seletiva – com o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento das ações descentralizadas.

- 2) Programar editais com a confirmação de disponibilidade de recursos financeiros adequados, a fim de garantir as etapas de elaboração, implementação – habilitação, avaliação, publicação dos resultados etc. –, pagamento dos recursos, acompanhamento dos planos de trabalho e avaliação dos relatórios de prestação de contas em tempo hábil e com qualidade, com início e finalização no ano fiscal. Isto envolve gestão política e priorização por parte do MinC.
- 3) Propor um edital com prazo de validade ampliado para governos de estados e municípios para a implementação de 580 pontos de cultura, elaboração de um edital para seleção de 29 pontões de cultura – mínimo de um por estado e dois nas regiões Norte e Centro-Oeste – e elaboração de um edital de prêmio para pessoas físicas que tenham vocação para formação e implementação das redes articuladas aos pontões.
- 4) Validar as proposições de expansão anual conforme o plano de expansão do programa ao final deste relatório.
- 5) Estabelecer programação de ações – elaboração de editais – de forma a poder iniciar o pagamento no ano de exercício, evitando-se os restos a pagar.
- 6) Realizar a gestão junto ao MP e à Secretaria Executiva (Secex/MinC) para buscar a garantia dos recursos financeiros para os editais mediante evidências de resultados e modelo adequado de execução.
- 7) Estimar o tempo e os recursos humanos necessários para acompanhar, monitorar e fiscalizar as prestações de contas das instituições conveniadas.
- 8) Organizar mutirões para resolver o passivo da SCDC, em períodos pré-agendados, e estabelecer parcerias para ampliar a capacidade de verificação das prestações de conta.
- 9) Acompanhamento, orientação e apoio no processo de prestação de contas pelas representações regionais do MinC.
- 10) Modelagem de normas e capacitação.

6.2 Recursos humanos

Em grande medida, o problema central da SCDC está relacionado à estrutura administrativa, com recursos humanos insuficientes em quantidade e qualidade para dar conta de todos os processos que são gerados pelas ações públicas. Registre-se a existência de funcionários com alta qualidade técnica inofismável. Entretanto, a quantidade reduzida de funcionários e os desafios administrativos postos pela expansão do programa não podem ser subestimados.

As soluções encontradas nos últimos anos para a carência de pessoal não são definitivas, são, de certa forma, conjunturais e muitas vezes abertamente insuficientes e com vínculos precários. Recorre-se à terceirização, à contratação de consultorias ou ao uso de cargos de confiança e, ainda, de estagiários. Acrescente-se a este quadro que parte dos empessados não permanece no órgão devido aos baixos salários.

A força de trabalho do Ministério da Cultura é composta, segundo dados de sua Direção de Gestão Estratégica (DGE), por 57% de pessoal permanente. Os outros se distribuem entre terceirizados (18,8%), consultores (1,4%), estagiários (14,3%); e o restante por outros vínculos. Outra parte é composta de profissionais contratados na modalidade direção e assessoramento superior (DAS). Padrão semelhante é encontrado no Programa Cultura Viva. Em 2009, segundo dados da DGE, 18,7% da força de trabalho era de ativos permanentes e de exercício descentralizado de carreira, 21,3% de terceirizados, 18,7% de consultores de organismos nacionais e internacionais, 5,3% de estagiários e 9,3% sem vínculos.

TABELA 4
Evolução da força de trabalho da SCDC (2006-2009)

Força de trabalho SCC/tipo de vínculo	2006 ²	%	2007 ²	%	2008 ²	%	2009 ³	%	Variação 2006/2009
Ativo permanente e exercício descentralizado de carreira	9	14,3	11	15	12	14,6	14	18,7	55,6
Sem vínculo	4	6,3	6	8	8	9,8	7	9,3	75,0
Terceirizados (patrimonial e ICP)	15	23,8	16	21	18	22,0	16	21,3	6,7
Consultores de organismos nacionais e internacionais ¹	13	20,6	16	21	18	22,0	14	18,7	7,7
Requisitados, em exercício	18	28,6	21	28	20	24,4	21	28,0	16,7
Estagiários	4	6,3	5	7	6	7,3	4	5,3	-
Total	63	100	75	100	82	100	75	100	19,0

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ PNUD, Monumenta/Unesco, IPTI e outros.

² Relatório de Auditoria Anual de Contas CGU, 2008.

³ DGE/MinC.

A tabela 4 apresenta elementos interessantes no que se refere aos recursos humanos da SCDC. Os ativos permanentes aumentaram em 56,6%; eram nove em 2006 e passaram a catorze em 2009, número que à primeira vista é bastante diminuto, e o total aumentou em 19% (de 63 para 75).

Mas é indubitável que a força de trabalho, em quantitativo e perfil, é reduzida e inadequada para acompanhar convênios e prestação de contas, quadro que será agravado com as novas necessidades da descentralização.

6.2.1 Sugestões

A falta de recursos humanos é um problema sério, mas, além da presença destes em número insuficiente, a SCDC precisará investir nas seguintes ações para qualificar o seu recurso humano.

- 1) Desenvolvimento de metodologia para transformar conhecimentos tácitos em conhecimentos explícitos, implementando metodologias e desenvolvendo uma cultura de gestão de conhecimentos e planejamento estratégico e gestão participativa.
- 2) Organização de repositório de informações sobre a localização de conhecimentos na SCDC, incluindo as fontes de consulta e também as pessoas ou as equipes detentoras de determinado conhecimento.
- 3) Desenvolvimento de sistema de gestão por competências – estratégia de gestão baseada nas competências requeridas para o exercício das atividades de determinado posto de trabalho. Esta medida visa determinar as competências essenciais à SCDC em cada coordenação, avaliar a capacitação interna em relação aos domínios correspondentes a estas competências e definir as habilidades e os conhecimentos que são necessários para superar as deficiências existentes em relação ao nível desejado para a organização. Inclui o mapeamento dos processos-chave, das competências essenciais associadas a eles, das atribuições, atividades e habilidades existentes e necessárias e das medidas para superar as deficiências.
- 4) Adoção de processo contínuo de formação em dois eixos: atividades finalísticas e gestão em rede.
- 5) Simplificação de processos, conectar e coordenar atividades e iniciativas entre os setores da secretaria.
- 6) Estabelecimento de fluxos de informação, comunidades de práticas, rotinas e modelos e protocolos comuns, a fim de permitir a colaboração de pessoas internas ou externas à SCDC, propiciando o veículo e o contexto para facilitar a transferência de melhores práticas e o acesso a especialistas, bem como a reutilização de modelos, do conhecimento e das lições aprendidas.
- 7) Desenvolvimento de atividades estratégicas com cargos efetivos.
- 8) Uso e capacitação dos servidores nas ferramentas digitais de gestão.
- 9) Aumento do contingente de seus recursos humanos permanentes e de carreira.

6.3 Questões jurídicas

Outro aspecto importante no contexto de redesenho é formular uma proposta de readequação dos fluxos e procedimentos institucionais relacionados ao que usualmente se chama de questões jurídicas, a partir dos problemas constatados pelos órgãos de fiscalização. Entre os vários problemas mapeados pela CGU entre 2004 e 2012 pode-se sintetizar os mais recorrentes nos quatro itens aqui descritos.

- 1) Instrução precária quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais e das fragilidades da SCDC quanto à estrutura interna burocrática de fluxo e de acompanhamento dos editais e dos projetos apresentados.
- 2) Dificuldades operativas dos pontos e pontões com relação especialmente à prestação de contas relativa aos projetos aprovados e implementados.
- 3) Estrutura burocrática inadequada, que se revela na forma de um fluxo operacional insuficiente.
- 4) Estrutura burocrática inadequada, que se revela na forma de uma operacionalidade deficiente.

Esses macroproblemas podem ser sintetizados em quatro categorias: *i)* ação equívoca; *ii)* documentação inadequada; *iii)* fluxo operacional deficiente; e *iv)* estrutura operacional deficiente. O quadro 9 apresenta o detalhamento dos problemas detectados pela CGU, organizados nas duas primeiras categorias, e a respectiva proposta de diretrizes facilitadoras dos procedimentos de prestação de contas e organização burocrática das atividades desenvolvidas pela secretaria.

Buscou-se elaborar um *padrão analítico tipológico* das inconsistências encontradas nos documentos, reveladoras das práticas dos gestores, segundo a qual um curso de ação possa ser programado para evitar futuros erros ou qualquer má condução na gestão dos projetos, especialmente quanto à prestação de contas. Com o estabelecimento dos padrões de práticas, pretende-se fornecer uma matriz de apreciação da adequação da gestão dos projetos que permita que eventuais análises prospectivas possam ser comparáveis, garantindo-se algum grau de comensurabilidade entre as práticas atuais e futuras.

QUADRO 9

Matriz dos problemas apontados pela CGU e proposta de readequação do Ipea

Padrão tipológico	Problemas mais recorrentes ou significativos apontados pela CGU
Ação equivocada	Execução de projeto em desacordo com o plano de trabalho aprovado. Desembolsos realizados em desconformidade com o plano de trabalho. Exercício de pessoa contratada para prestar serviço não previsto no contrato ou convênio. Assunção de tarefa sem cobertura contratual. Pagamento de serviços não previstos no edital. Despesas realizadas que não guardam relação com os objetivos do projeto. Pagamento por exercício de função não previsto no convênio. Despesas que não guardam correlação com os objetivos do projeto, como <i>coffee break</i> e <i>buffet</i> e transporte de pessoas, assim como incorreção no lançamento de despesas. Pagamento antecipado de valores sem apresentação de produtos. Pagamento realizado em data fora da vigência do convênio. Formação de custos que não foi feita por meio do plano de trabalho – deve-se analisar a avaliação de custos. Pagamento em duplicidade. Pagamento de despesas ineligiáveis. Designação das despesas de forma genérica – devem-se detalhar gastos, evitando-se os termos “custos administrativos” e “taxa de administração”. Crítérios adotados pelo MinC para repasse de recursos para ente privado e objeto pactuado. Valor e porcentagem de contrapartida. Falta de acompanhamento da formação de orçamento e preços apresentados pelo ente privado.
Documentação inadequada	Deficiência na metodologia de organização documental da área responsável pelos registros de despesas e pela guarda da documentação. Fragilidade dos controles internos do sistema de informações contábeis. Falta de inventariar os bens com os quais as ações são realizadas. Falta da guarda da documentação relativa a diárias e passagens com pendências e respectivas justificativas. Falta de detalhamento das viagens, como indicação do local e endereço de destino. Necessidade de melhorar a metodologia de organização documental da área responsável pelos registros das despesas realizadas e pela guarda da documentação. Necessidade de se fazer inventário dos bens pertencentes ao projeto. Ausência de documentação relativa a pagamentos. Manutenção de pastas de arquivo de documentação. Ausência de documentação comprobatória de concessão de diárias.

Elaboração: Ipea.

6.3.1 Sugestões

Quanto às ações equivocadas, sugerem-se as diretrizes a seguir, todas estas relacionadas a ações dos agentes conveniados.

- 1) Realizar a execução do projeto na forma prevista no plano de trabalho aprovado, simplificando sua elaboração e flexibilizando sua execução com acompanhamento *online*.
- 2) Ter regras claras quanto à concessão de diárias e passagens diante de ocorrências de beneficiários – reincidentes ou não – que não prestaram contas.
- 3) Adotar recibo em relação a cobranças e pagamentos, seja diretamente, seja por meio de aviso de recebimento do correio, como documentação adequada do destino e dos valores e a quitação do devido.
- 4) Quando da utilização de diárias e passagens, prestar contas com devolução dos comprovantes de embarque (canhotos), com apresentação de relatório de viagem, apresentação de dados e informações que permitam a

verificação, física e localmente, de endereço, dia, hora, pauta de assunto, ata de reunião, lista de presença e programação.

- 5) Não realizar pagamento antecipado de serviço ou produto sem a prévia apresentação de relatório e efetiva entrega.
- 6) Todos os serviços a serem contratados devem estar previstos no contrato ou convênio, evitando-se a assunção de tarefa sem cobertura contratual.
- 7) Não realizar despesas que não guardem relação com objetivos do projeto aprovado, como *coffee break*, *buffet* e transporte de pessoas.
- 8) Não realizar pagamentos por exercício de função não previsto no convênio.
- 9) Não realizar pagamentos em data fora do período de vigência do convênio.
- 10) Realizar a análise de custos por meio do plano de trabalho, indicando o mais precisamente possível os critérios de formação de custos. Mostrar em memória de cálculo quanto custa – por pesquisa de preço – cada item de que se necessita para o desempenho dos serviços e entrega dos produtos.
- 11) Controlar de forma documental adequada os pagamentos, evitando assim realizar pagamento em duplicidade e sem comprovação.
- 12) Não realizar pagamento de despesas ineligiáveis.
- 13) Detalhar os gastos. Não realizar despesas que são indicadas de forma genérica, por exemplo, “custos administrativos” e “taxa de administração”.
- 14) Estabelecer corretamente os percentuais de contrapartidas e cumpri-los.
- 15) Facilitar o controle social por intermédio do acompanhamento da execução com a publicização do plano de trabalho e da prestação de contas.

Em relação à documentação inadequada.

- 1) Organizar os demonstrativos financeiros de forma clara quanto aos pagamentos e movimentos contábeis.
- 2) Especificar os serviços prestados e evitar a utilização de códigos ou palavras muito genéricas quando da realização das anotações. Evitar, por exemplo, “serviços prestados”.
- 3) Organizar os documentos em pastas e arquivos próprios, por exemplo, agrupados por assunto, natureza da despesa, data e tipo.
- 4) Guardar os documentos em local adequado, protegidos e com segurança; se possível, manter arquivo em mídia digital e papel.
- 5) Manter inventário dos bens com os quais as ações serão realizadas. Listar e identificar estes, por exemplo, por meio de plaquetas ou memória escrita.

- 6) Guardar e manter em local próprio a documentação relativa a diárias e passagens, bem como as justificativas de utilização de forma detalhada, atribuir valores, período, quantidade de dias, local, canhoto de embarque, tudo organizado em forma de processo.
- 7) Manter histórico detalhado de viagens, com indicação de endereços de destino e relatório de atividades.

6.4 Instrumentos de políticas: convênios, prêmios e bolsas-convênio

Já se viu que os instrumentos de política são editais, convênios, prêmios, bolsas, chancelas, ferramentas de gestão de conhecimento, redes etc. A reflexão sobre cada um deles espalha-se pelo relatório. Nessa subseção concentram-se três dos instrumentos entre os mais utilizados.

O convênio é a espinha dorsal do programa e quadro de fundo de todo o relatório. Serve como marco jurídico das relações federativas, sendo que a SCDC convenia com estados, o Distrito Federal e municípios, e o instrumento também é referência para grande parte das relações com a sociedade civil. Para contornar os problemas dos convênios, sugerem-se as diretivas a seguir.

6.4.1 Convênios

Ainda não há uma metodologia que confira ao conveniamento e ao seu ciclo completo uma fluidez. Então, o conveniamento continua sendo um convite para que a criatividade organizacional o aperfeiçoe. Já se discutiu na seção 5 desse estudo. Aqui registram-se algumas sugestões.

6.4.2 Sugestões para os convênios

- 1) Elaborar uma cartilha indicando procedimentos referentes à prestação de contas.
- 2) Desenvolver registro do conhecimento organizacional sobre processos, editais e relacionamento com os pontos e pontões.
- 3) A SCDC e os demais Entes Federados devem seguir os preceitos da Portaria nº 29/2009 do MinC (Brasil, 2009) ou das normativas similares na elaboração de seus editais.
- 4) Explicitar no corpo do edital a necessidade de o gestor do ponto ou pontão se vincular formalmente ao sistema de monitoramento da SCDC, atualizando-o sistemática e periodicamente.
- 5) A secretaria deve estabelecer os *territórios e públicos prioritários* para a implantação de novos pontos de cultura, conforme prevê a Portaria nº 29/2009 do MinC, com base em pesquisas, mapeamentos e diretrizes estabelecidas no PNC.
- 6) Organizar um sistema de monitoramento e acompanhamento de projetos que contenha os mapeamentos e cadastros dos pontos de cultura, a descrição de seu

perfil, o plano de trabalho e o cronograma de trabalho. Este sistema será um instrumento da Rede Cultura Viva.

- 7) A SCDC, as representações regionais do MinC e as secretarias de cultura devem propor conjuntamente um processo de *formação* dos gestores estaduais, distritais e municipais, de pontos e pontões de cultura para que, *considerando as especificidades e particularidades regionais*, se contemple igualmente a formulação da política e se estabeleçam modelos e procedimentos compartilhados na gestão do programa, bem como se apropriem dos conteúdos do SICONV. Este processo de formação continuada será um instrumento da Rede Cultura Viva.
- 8) O processo de formação, monitoramento, acompanhamento do plano de trabalho e as visitas técnicas devem ser mediadas pelas representações regionais do MinC, pelas secretarias de cultura, pelos pontões e por outros parceiros. Todos estes atores devem estar ligados à SCDC e alimentar o sistema de monitoramento e mapeamento do Programa Cultura Viva.
- 9) A descentralização para governos estaduais e municipais deve ser acompanhada de uma metodologia que garanta a estabilidade dos conceitos estruturantes do programa e um fluxo de informações e de monitoramento de responsabilidade dos três níveis governamentais.
- 10) É necessária uma plataforma digital que funcione de maneira sistêmica, integrando banco de dados, arquivos e memória institucional sobre as ações já realizadas como forma de gerar subsídios a novas ações.
- 11) Os termos de cooperação a serem assinados com estados e municípios deverão descrever a metodologia e os princípios gerais de funcionamento dos pontos e pontões.
- 12) Organizar e institucionalizar fóruns ou espaços de diálogos institucionais, formais, com interlocutores autorizados, nomeados e reconhecidos entre os gestores nos três níveis federados e entre os coordenadores de pontos e pontões de cultura.
- 13) Criar as condições para que os pontos conveniados diretamente com a secretaria se insiram nas redes locais dos pontos de cultura com vínculos estaduais, distritais ou municipais.
- 14) As redes temáticas e territoriais de pontos de cultura devem ter suas ações qualificadas e dinamizadas pela presença de pontões de cultura, conveniados diretamente com a secretaria, com os governos estaduais e municipais e com outras instituições vinculadas.
- 15) A rede local de pontos de cultura deverá ser potencializada pelos pontões de cultura digital, conveniados diretamente com a secretaria e os governos estaduais e municipais. No plano de trabalho dos pontões deverá constar compromisso de articulação de redes.

6.4.3 Prêmios

A SCDC realizou editais de premiação – para pessoas físicas e jurídicas –, que distribuíram entre doze e quinhentos prêmios, cujos valores individuais vão de R\$ 5 mil a R\$ 120 mil.

No período 2007-2011, por meio de suas diferentes coordenações, a secretaria lançou dezenove editais de prêmios, totalizando 1.382 iniciativas premiadas e um investimento de R\$ 53.410.690.

TABELA 5
Investimento por edital

Edital de prêmios	Ano	Premiação de iniciativas	Valor total (R\$)	Número de iniciativas premiadas
Nº 1, de 18 de maio de 2007 – Escola Viva	2007	Educacionais	900.000	60
Nº 3, de 6 de agosto de 2008 – Cultura e Saúde	2008	Culturais	930.000	162
Nº 2, de 8 de março de 2010 – Cultura e Saúde	2010	Culturais	2.400.000	–
Nº 4, de 26 de setembro de 2008 – Ludicidade/Pontinhos de Cultura	2008	Culturais	3.780.000	510
Nº 3, de 9 de março de 2010 – Pontinhos de Cultura	2010	Culturais	9.000.000	–
Nº 5, de 11 de novembro de 2008 – Asas I	2008	Culturais	1.920.000	92
Nº 1, de 8 de março de 2010 – Asas II	2010	Culturais	2.600.000	–
Nº 1, de 26 de janeiro de 2009 – Mídia Livre	2009	Culturais	4.720.000	144
Nº 5, de 9 de março de 2010 – Pontos de Mídia Livre 2010	2010	Culturais	4.814.000	–
Nº 2, de 15 de março de 2009 – Apoio a Pequenos Eventos Culturais	2009	Culturais	3.880.000	162
Nº 6, de 9 de março de 2010 – Areté: apoio a pequenos eventos	2010	Culturais	4.000.000	–
Nº 6, de 11 de setembro de 2009 – Estórias de Pontos de Cultura	2009	Culturais	125.000	25
Nº 7, de 15 de setembro de 2009 – Pontos de Valor	2009	Culturais	500.000	50
Nº 8, de 22 de outubro de 2009 – Tuxáua Cultura Viva 2009	2009	Culturais	3.040.000	125
Nº 7, de 9 de março de 2010 – Tuxáua Cultura Viva 2010	2010	Culturais	1.500.000	–
Nº 4, de 9 de março de 2010 – Prêmio Cultura Digital 2010	2010	Culturais	2.500.000	40
Nº 8, de 9 de março de 2010 – Economia Viva	2010	Culturais	1.218.000	12
Nº 1, 1ª de agosto de 2011 – Arte e Cultura Inclusiva 2011. Edição Albertina Brasil: nada sobre nós sem nós	2011	Culturais	576.690	31
Nº 5, 24 de outubro de 2011 – Agente Jovem de Cultura: diálogos e ações interculturais	2011	Bolsas a agentes culturais	5.007.000	500
Total			53.410.690	1.382¹

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Não foram somados os editais de 2011.

A SCDC adotou a premiação como principal instrumento de fomento de iniciativas culturais e como referência para desenvolver suas ações. Esta opção visava ao mapeamento de iniciativas e ao estímulo à formação de redes temáticas e, ainda, à busca de procedimentos para desburocratizar o repasse de recursos, de modo a democratizar seu acesso.

Os prêmios, de acordo com a Portaria nº 29/2009 do MinC,¹⁴ são utilizados com a finalidade de reconhecer práticas já realizadas e em realização. No entanto,

14. Ver Brasil (2009).

na SCDC eles foram utilizados para outras finalidades, a exemplo de oferecer recursos para o desenvolvimento de novos projetos. Nesse caso, os prêmios foram objeto de mais de uma parcela, sendo que o pagamento de uma segunda parcela foi vinculado à prestação de contas. Isto gerou uma lógica semelhante ao conveniamento, com seus mesmos problemas.

O Artigo 3º da Portaria nº 29/2009 define que 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. Entre as iniciativas analisadas, somente os prêmios Escola Viva, Asas I e II e Pontos de Valor referem-se a iniciativas já realizadas e são destinados ao reconhecimento de melhores práticas. As demais iniciativas dizem respeito a projeto já em desenvolvimento ou a desenvolver. Nestes casos, a SCDC determinou a necessidade de plano de trabalho, relatório de aplicação dos recursos, e, nos prêmios Tuxáua (I e II), Cultura e Saúde, Cultura Digital e Economia Viva, o pagamento do “prêmio” foi realizado em duas parcelas, após apresentação e aprovação do primeiro relatório. No final do projeto deveria ser apresentado um segundo relatório. Estes procedimentos complexificaram um processo que em sua origem deveria ser simples, vinculando um “prêmio” aos procedimentos de convênio.

A tabela 6 mostra que somente três editais não exigiram relatórios. Os levantamentos realizados pela SCDC mostram que a aprovação de relatórios antes da liberação de outras parcelas de recursos financeiros é a responsável pelos atrasos de até dois anos na aprovação e liberação de recursos.

TABELA 6
Exigência de parcelas e relatórios por edital de prêmios

Edital	Número de parcelas	Relatório
Prêmio Escola Viva	1	0
Prêmio Cultura e Saúde 2008	1	1
Prêmio Cultura e Saúde 2010	2	2
Prêmio Ludicidade/Pontinhos 2008 e 2010	1	1
Prêmio Asas 2008 e 2010	1	0
Prêmio Mídia Livre 2009 e 2010	1	1
Prêmio Areté: apoio a pequenos eventos culturais 2009 e 2010	1	1
Prêmio Estórias de Pontos 2009	1	1
Prêmio Pontos de Valor 2009	1	1
Prêmio Tuxáua 2009 e 2010	2	2
Prêmio Cultura Digital 2010	2	2
Prêmio Economia Viva 2010	2	2
Prêmio Arte e Cultura Inclusiva 2011	1	0
Edital de Divulgação nº 5, de 24 de outubro de 2011	1	1

Elaboração: Ipea.

Há igualmente uma imprecisão no perfil dos premiados (tabela 6): alguns editais premiam indistintamente projetos de associações e instituições não conveniadas e pontos de cultura. A partir daí, ambos são considerados pontos de cultura. Outros editais são dirigidos somente a instituições não conveniadas, que, a partir de um projeto pontual, temático, com prazo de execução relativamente curto, são igualmente consideradas pontos de cultura. Apesar da boa vontade com o discurso matricial do programa, é evidente que não há estabilidade histórica, nem clareza a respeito dos papéis dos pontos de cultura.

TABELA 7
Público beneficiário

Edital	Pontos de cultura	Pontos e/ou ONG ¹	Pontos e/ou ONG parceira	ONG	PF ²
Prêmio Cultura e Saúde 2008 e 2010				X	
Prêmio Ludicidade/Pontinhos 2008 e 2010				X	
Prêmio Asas 2008 e 2010	X				
Prêmio Mídia Livre 2009 e 2010		X			
Prêmio Areté: apoio a pequenos eventos culturais 2009 e 2010			X		
Prêmio Estórias de Pontos 2009	X				
Prêmio Pontos de Valor 2009	X				
Prêmio Tuxáua 2009 e 2010					X
Prêmio Cultura Digital 2010		X			
Prêmio Economia Viva 2010		X			
Prêmio Arte e Cultura Inclusiva 2011				X	X
Edital Agente Jovem 2011					X

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ ONG = organização não governamental.

² PF = pessoa física.

Propõe-se que o prêmio seja considerado uma distinção que tem como objetivo reconhecer a exemplaridade das práticas, dos saberes e dos modos de vida associados a pessoas, grupos e instituições, estimulando a continuidade de seus esforços. A ideia da premiação é reconhecer e nomear práticas, saberes e modos de vida, podendo ser feita por reconhecimento simbólico, seguido ou não de recebimento de recursos financeiros.

É desejável organizar os editais de prêmios levando em consideração o fato de possuírem diferentes objetivos e de que estes devem ser claros, de forma a permitir estratégias adequadas na geração de informações, na organização de ações coerentes a cada um dos objetivos e no acompanhamento.

Dessa maneira, podem-se separar os editais a partir de seus objetivos: *i)* cancelar novos pontos de cultura; e *ii)* reconhecer práticas, saberes e modos de vida – certificar. Os prêmios podem ter um objetivo secundário, que é *mapear*.

As ações públicas, em geral, pressupõem, além de uma concepção, também atividades mais ou menos duráveis no tempo e recursos variados. Por exemplo, os pontos de cultura devem prestar contas, e o poder público pode e deve estar atento às suas necessidades e dificuldades. Os pontos devem se ligar a redes horizontais, e o poder público deve oferecer ferramentas para tal. Sendo assim, *cancelar e reconhecer* podem ser atividades passivas por parte do poder público ou podem envolver desdobramentos, como apoios, divulgação, valorização, criação e incorporação a redes, acompanhamento, produção de memória e acervos etc. Pensando nisto, propõem-se algumas perguntas para a reflexão.

A primeira questão é vincular cada um desses verbos a um objetivo e a um sujeito específico no planejamento do programa. Assim a ação de *mapear* se refere a reconhecer e nomear projetos já desenvolvidos – ou sendo desenvolvidos – a partir de determinadas temáticas. As atividades mapeadas podem ou não se constituir em pontos e pontões de cultura.

Ao serem mapeados, os pontos de cultura que desenvolvem trabalhos em temas de interesse estratégico do PNC, do MinC e da secretaria poderão, a partir da construção de projetos comuns, ser estimulados a desenvolver novas redes e circuitos culturais. Os mapeamentos constituir-se-ão em bancos de conhecimentos que permitirão melhor articulação de *redes temáticas* e servirão de referência para a organização de eventos, publicações, circuitos, intercâmbios e como um processo de formação e troca de tecnologias sociais.

A *chancela* é um instrumento que visa ao reconhecimento de novos pontos e pontões de cultura, a partir da seleção, por edital, de associações e instituições que tenham um histórico relevante de atuação cultural na comunidade. Este tipo de edital vai auxiliar a SCDC a ganhar escala e ampliar o número de pontos, sem necessidade de conveniamento. A chancela pode significar premiação em caso de editais que selecionam práticas de pontos e pontões já inseridos no programa.

O aspecto importante desse tipo de edital é reconhecer as instituições que participam de redes e tenham estrutura e recursos para desenvolverem atividades, para além dos recursos estatais, a partir de suas filiações comunitárias e atividades culturais. Poderão ser canceladas instituições que tenham atividades exemplares que possam trocar tecnologias sociais e se inserir nas redes locais de pontos. Após a chancela poderão ser proponentes nos editais de conveniamento (descentralizados) e nas demais premiações. Os cancelados fazem parte das redes e participam do Sistema de Gestão de Conhecimento.

Propõe-se também a não acumulação de prêmios, isto é, que os premiados não tenham sido laureados dupla ou triplamente pelo mesmo projeto, declarando-o por meio de documento próprio. Também não poderiam receber prêmio similar da secretaria nos próximos dois anos.

Os editais para certificação têm como objetivo reconhecer práticas, saberes e modos de vida, buscando validar e dar destaque a projetos já desenvolvidos de relevância cultural e social, que já não façam mais parte do programa – isto é, com convênios finalizados.

Seria interessante dar a estas formas de reconhecimento um caráter intersetorial, transdisciplinar, ao propor diálogos entre, por exemplo, cultura e educação, cultura e saúde, cultura e meio ambiente, cultura e direitos humanos, cultura e gênero etc.

Também é interessante a inserção dos premiados em *percursos culturais*; o percurso define-se como um itinerário territorial que um projeto deve percorrer, a fim de que além do reconhecimento da prática, possa ser publicizada, circulando entre os pontos de cultura e suas comunidades. Este percurso poderá ser adequado às especificidades de cada edital. Propõe-se, inicialmente, um percurso com três itinerários, mas evidentemente cada um deles deverá ser formatado e pensado de forma interessante aos seus participantes:

- percurso local ou regional, definido pelo proponente;
- percurso em outro estado, também definido pelo proponente; e
- percurso entre os projetos premiados, a ser definido pela secretaria em conjunto com o proponente. O percurso cultural deverá ser explicitado nos editais de prêmios.

O que se pode dizer sobre os editais de prêmios publicados até o momento é que os resultados foram muito frágeis, se se considerar o montante de recursos despendidos e o número de premiados.

As redes temáticas são fechadas em si mesmas, não dialogam com as outras redes do programa, e este funcionamento poderá ser modificado a partir da inserção destas redes no sistema e do acompanhamento direto e constante dos projetos desenvolvidos a partir destas articulações.¹⁵

A estratégia de potencialização de redes diz respeito às capacidades das esferas de governo, em especial da secretaria, para articulá-las, o que não pode ser feito de forma aleatória, desprovida de capacidades de interlocução com o MinC. As redes e suas conexões não são apenas metáforas, carecem de condições, recursos e

15. Ver Labrea e Silva (2012).

efetividade e para tal é preciso planejar, desenhar a rede, definir projetos comuns aos pontos de cultura.

Também se deve considerar que as articulações em rede podem deixar de valorizar iniciativas com importante impacto local, mas que não tenham evidência na rede. Da mesma forma, as redes podem acabar por conformar hierarquias, criando assimetrias e exclusões entre os participantes. São necessárias mediações em ambos os casos.

É igualmente necessário que se defina ao lançar editais se é propósito atuar para integrar as práticas chanceladas ou premiadas em ações continuadas, em articulação de redes ou circuitos culturais, detalhando as etapas e os desdobramentos das atividades associadas. Os editais de premiação devem fazer parte da implementação de ações de formação de rede, de circuitos e de ações acompanhadas pela sociedade civil e grupos organizados e dos atores envolvidos.

Também é importante que o calendário de editais dialogue com o calendário financeiro-orçamentário da secretaria e que o fluxo de atividades seja compatível com o número de recursos humanos disponíveis.

6.4.4 Sugestões para os prêmios

- 1) Implementar editais, segundo os objetivos: *i)* reconhecer práticas, saberes e modos de vida; ou *ii)* chancelar novos pontos de cultura.
- 2) Qualificar a iniciativa de elaboração de plano de trabalho e informatizar as ferramentas.
- 3) Formular um fluxo de trabalho que insira a premiação como um instrumento da política de fomento e, portanto, parte de um processo continuado – envolvendo acompanhamento e formação de circuitos e redes culturais –, não como ações pontuais.
- 4) Uma parte fundamental desse processo é estabelecer os *percursos culturais* que um projeto premiado deve demandar: *i)* percurso local ou regional, definido pelo proponente; *ii)* percurso em outro estado, também definido pelo proponente; e *iii)* percurso entre os projetos premiados, a ser definido pela SCDC em conjunto com o proponente.
- 5) Definir os editais de prêmios a serem realizados, diretamente pela secretaria e/ou em parceria com estados e municípios, por ano e em uma programação política.
- 6) Definir as estratégias e o número de editais de prêmios para repasse de recurso a serem executados por parceiros públicos, descentralizados ou do próprio MinC.
- 7) Explicitar no corpo do edital que o critério de seleção é regional.

- 8) As premiações deverão ser feitas em parcela única.
- 9) Inserir as informações geradas em Sistema de Gestão de Conhecimento do programa para que estas experiências possam de fato ter visibilidade e ser referencial para a rede dos pontos de cultura e outros públicos.

6.4.5 Bolsas

Elaborou-se uma linha de base para metas e valores de bolsas que será apresentada em momento oportuno deste estudo. Na linha de base de expansão do programa, estão as propostas iniciais de valores e metas para as bolsas. No momento, apresenta-se a discussão conceitual a respeito das bolsas.

No período 2006-2009, a então SCC, por meio de suas diferentes coordenações, lançou quatro editais de bolsas, totalizando 1,3 mil bolsistas beneficiados e um investimento de R\$ 5.496.012, como se vê na tabela 8.

TABELA 8
Investimento por edital de bolsas

Edital	Ano	Número de bolsas	Valor total (R\$)
Nº 1, de 15 de setembro de 2006 – Griô	2006	500	2.280.000
Nº 2, de 27 de junho de 2008 – Griô	2008	650	2.976.012
Nº 5, de 4 de agosto de 2008 – Cultura Ponto a Ponto	2008	100	115.000
Nº 5, de 4 de agosto de 2009 – Cultura Ponto a Ponto	2009	50	125.000
Total		1.300	5.496.012

Elaboração: Ipea.

Poucas são as desvantagens na distribuição de bolsas. Como vantagem tem-se o incentivo para que pessoas físicas desenvolvam atividades relacionadas ao seu fazer cultural e que ainda desempenhem o papel de transmissão de seu saber às novas gerações. Além disso, a função mais importante das bolsas é reconhecer os saberes como parte do patrimônio cultural.

Entretanto, têm-se três problemas que, embora não generalizáveis, foram apontados de forma constante desde os primeiros editais. O primeiro refere-se ao valor da bolsa, que é reduzido; o segundo é a impossibilidade de acompanhamento dos projetos pedagógicos; e o terceiro é a circulação e divulgação dessas práticas.

Em relação aos beneficiários das bolsas,¹⁶ sugere-se que as pessoas físicas selecionadas estejam preferencialmente vinculadas aos pontos de cultura, que o valor seja compatível com o valor pago a oficineiros e educadores e que o projeto desenvolvido em escolas acompanhe a temporalidade e o calendário escolar.

16. Ver o Modelo Lógico, seção 4 deste estudo.

A ideia é que todos os projetos desenvolvidos com bolsas deverão ser publicados no Sistema de Gestão de Conhecimento da Rede Cultura Viva.

Na III Reunião Temática do GT Cultura, realizada em setembro de 2012, foi solicitada aos subgrupos uma modelagem de bolsa que atendesse dois públicos considerados prioritários pela SCDC e pelo Ipea: mestres e mestras e agentes de cultura. Nesta reunião, a ideia das bolsas, que estava focada inicial e prioritariamente para o Cultura Viva, foi ampliada para contemplar igualmente as demais temáticas da diversidade cultural. Esta percepção ampliou o tema das bolsas, bem como seus escopos, pois, além do trabalho nas comunidades – envolvendo pontos e pontões de cultura, outras instituições culturais e escolas –, foram sugeridas bolsas de formação artística, bolsas de formação técnica, bolsas de intercâmbio e bolsas de residências artísticas.

As bolsas para agentes de cultura, em suas diferentes modalidades, serão selecionadas por edital público, vinculadas à realização de um projeto e a um processo de formação, devendo apresentar resultados de atividades de sua atuação ou atuar como mediadoras na área cultural. Em relação ao pagamento, houve posicionamentos diferentes durante o GT-CV: sugeriu-se que a bolsa fosse paga integralmente em uma única parcela, e que o valor variasse entre um e dois salários mínimos, e também se sugeriu parcelas mensais de cerca de R\$ 1,5 mil.

Um aspecto importante das sugestões é que elas vinculam as bolsas à ideia de fortalecimento dos circuitos culturais, a partir do trabalho desenvolvido pelo agente de cultura, porque cada bolsa gera necessariamente uma série de subprodutos: encontros e seminários temáticos, percursos culturais, publicações, vídeos, blogs e redes.

6.4.6 Sugestões para as bolsas

- 1) As bolsas serão de um ano e terão uma única renovação pelo mesmo período, e o trabalho deste agente de cultura será acompanhado conjuntamente pela SCDC, pelos gestores estaduais/municipais e por pontões de cultura, integrando o Sistema de Gestão do Conhecimento da Rede Cultura Viva.
- 2) Para mestres e mestras houve a sugestão de que a seleção poderia ser por indicação de base social – de comunidades e instituições consolidadas –, e sua candidatura estaria vinculada ao reconhecimento de *notório saber*, nos moldes dos Tesouros Vivos da Unesco. Em alguns casos, poderiam receber uma bolsa vitalícia para transmissão de saberes, sem vinculação ao plano de trabalho. A proposta que esta ganhando formato mais definido é a de prêmio no valor de R\$ 15 mil, a fim de permitir uma trajetória consistente de compartilhamento de saberes e fazeres por parte daqueles que são mestres ou mestras.
- 3) Os agentes de cultura serão bolsistas relacionados a diferentes redes temáticas e territoriais e a diferentes atividades.

- 4) As bolsas terão valores escalonados.
- 5) Ter-se-á uma linha de base, em cima da qual se farão ajustes necessários às diferentes realidades territoriais e às diferentes realidades do programa.

6.5 As redes temáticas, as redes de política e a territorialidade: o caso do Programa Arte Educação e Cidadania – Cultura Viva

A análise de políticas pressupõe a delimitação de um espaço de conceitos, de questões e de modelos heurísticos. Esta subseção apresenta o Programa Arte Educação e Cidadania – Cultura Viva a partir da ideia de que ele é uma política pública e é constituído por três níveis – cognitivo, normativo e instrumental – que se articulam intimamente.

A afirmação de que a política é constituída por esses planos implica dizer que ela produz significações – o plano cognitivo é composto por uma configuração entre representações coletivas ou referenciais de política, explicações dos problemas, descrições do mundo, imagens etc. –; uma orientação para a ação dada pelo nível normativo – define o que é bom e qual a direção a seguir, considerando o desenho geral do quadro de mundo – e o uso de instrumentos concretos de ação –, recursos orçamentários, tecnológicos, editais, agências, fóruns etc.

A ideia de rede presente no Programa Cultura Viva tem tradução nos três planos, ou seja, permite descrever como se dão as relações no campo político – redes temáticas e redes de política –, como estas devem ser – horizontais ou verticais, abertas ou fechadas, longas ou curtas, autônomas ou heterônomas, relacionadas ao Estado ou independentes – e como agir em rede – desenvolvimento de projetos autônomos, consolidação de espaços de discussão (Teias, fóruns nacionais e locais, agenciamento político pela CNdPC), articulação em rede nacional ou em redes locais, em redes temáticas ou territoriais, em redes de políticas ou sociais etc. Portanto, a ideia de rede se desloca entre os planos cognitivo, normativo e instrumental constitutivos do Programa Cultura Viva.

O problema aqui é: *i*) conceituar as redes; *ii*) dizer o que sejam as redes, temáticas ou de políticas – pressupõe, nos quadros das políticas públicas, o estabelecimento de informações empíricas, portanto, as redes não podem ser apenas metafóricas, situadas no plano discursivo e sem tratamento em termos de instrumentos de política; e *iii*) demonstrar que as redes do programa são muito heterogêneas e descrever sua distribuição territorial.

Discutir-se-ão os seguintes pontos:

- o conceito de rede;¹⁷

17. Para uma história das noções e conceitos de rede consultar Mercklé, P. @CNES/ENS-LSH, 2003-2004. Para os usos do conceito de redes no Brasil, ver Marques (2006).

- a fragilidade conceitual da ideia no Cultura Viva e o papel discursivo da ideia de rede neste programa;
- a predominância da ideia de redes temáticas em contraposição às redes de políticas;
- a existência estrutural de várias redes que não mantêm conexões transversais entre si; e
- a necessidade de descrição empírica de redes.

A ideia genérica de rede, a ideia de rede temática e a ausência de disposição política para pensar e acompanhar as conexões empíricas entre as redes estabeleceram um horizonte e um limite cognitivo. Fez com que o programa não tivesse desenvolvido estratégias alternativas claras e coerentes de expansão em função da fragilidade conceitual da ideia de rede.

Evidentemente, as redes se relacionam com ideias, valores, crenças e conceitos, o que se chama aqui de *referenciais de política*. Dessa forma, a ideia de rede conecta os atores discursivamente; entretanto, não se sabe, no caso específico do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, como se relacionam ou interagem, se a ideia de rede funciona como instrumento de política pública ou se é uma metáfora que os movimenta, mas sem consistência operacional. E se tem, qual é. A subseção seguinte terá como objetivo organizar a discussão sobre a ideia de rede.

6.5.1 O conceito de rede: temáticas ou de políticas

Como assinala Smith (1995), dois conceitos podem ser concebidos em estreita articulação para pensar a questão das redes: referencial e mediação. Os referenciais de políticas são conjuntos de representações em torno dos quais se organizam e hierarquizam atores. São constituídos por valores, crenças, imagens e metáforas que permitem orientar a ação. Os mediadores são aqueles atores capazes de ligar diferentes espaços de ação e representações diferenciadas em um conjunto relativamente coerente de representações coletivas. Com efeito, o conceito de rede permite descrever como as ideias se associam e se conectam a sistemas de ação em processos de hierarquização de concepções de ação e na configuração dinâmica de atores.¹⁸

18. Smith (1995) afirma que: "(...) le développement des concepts de policy network/policy community est devenu inextricablement lié à l'émergence d'un paradigme de recherche, le néo-pluralisme. Né à la fin des années 70 d'une double insatisfaction avec les simplifications du pluralisme et rigidités du néo-corporatisme, le néo-pluralisme est marqué par une volonté d'aller au-delà des oppositions catégoriques du type État-société civile, centre-périphérie, politique-administration, pour démontrer la complexité des regroupements d'acteurs qui constituent les systèmes sociaux contemporains". Andy Smith (1995, tradução nossa) afirma que "o desenvolvimento dos conceitos de rede política e comunidade política relaciona-se inextricavelmente à emergência de um paradigma de pesquisa, o neopluralismo. Nascido no fim dos anos 1970 de uma dupla insatisfação com as simplificações do pluralismo e a rigidez do neocorporativismo, o neopluralismo é caracterizado por uma vontade de superar as oposições categóricas do tipo Estado-sociedade civil, centro-periferia, política-administração, para demonstrar a complexidade dos agrupamentos de atores que constituem os sistemas sociais contemporâneos".

Essas ferramentas de análise permitem descrever os deslocamentos de atores e ideias pelos espaços discursivos e a mobilização de ideias pelos grupos e comunidades políticas. São dois níveis, o discursivo, das representações e do imaginário coletivo; e o empírico, das práticas e relações sociais efetivas. O pressuposto é que a sociedade contemporânea é pluralista e formada por um número grande de atores que se movimentam no espaço público. O acento das análises de *polície network* é dado na produção argumentativa, na comunicação e nos processos de troca de significados, mas há um nível estrutural e empírico na análise. Vale, para efeito de melhor explicitação da ideia de rede, tecer considerações a respeito do conceito de redes na literatura das ciências sociais e políticas.

As abordagens de rede oferecem instrumentos para descrever a complexidade das relações entre grupos múltiplos, os dinamismos das relações entre eles e também o processo de trocas simbólicas. Entreveem-se as mais ou menos intensas trocas e reagrupamentos contínuos dos atores das sociedades contemporâneas, permitindo relativizar e ressituar as oposições tradicionais entre Estado-sociedade, centro-periferia, política-administração (Smith, 1995, p. 109). Talvez o mais importante nesse estudo, no que se refere às contribuições das análises de *policies network*, é retirar o Estado do centro da descrição dos processos de políticas públicas e deslocá-lo para as relações que este tece com múltiplos atores e como estes permeiam as ações públicas, e mesmo o próprio Estado.

Seja como for, falta clareza ao conceito de rede. Gilles Massadier registrou a abertura e a indeterminação teórica do conceito de rede, e por esta razão é necessária uma construção conceitual mais precisa (Massadier, Le Galès e Thatcher, 1997, p. 177-183). Indispensável dizer que os usos metafóricos da rede podem ser objeto de análise, pois a ideia é parte do imaginário dos atores, mas, como instrumento de descrição teórica e planejamento, carece de certa precisão formal. Aqui se faz uma interpretação livre do autor, selecionando as questões que mais interessam a este estudo e registrando aquelas que se repetem como parte das formulações discursivas apresentadas nas oficinas situacionais realizadas em 2010 (Lyra *et al.*, 2011).

Haveria, então, uma indeterminação no plano da construção das redes como objeto e fenômeno; ora as redes são construídas como referidas às relações nacional-local – que se transforma em uma crítica dissidente ao poder burocrático do Estado e mesmo do capitalismo global contra o Estado nacional –; ora estão nas relações entre os segmentos administrativos e a sociedade civil – que facilmente ganha uma face crítica e normativa, que se traduz na necessidade de democratizar o Estado; ora também se encontram redes nas coalizões de interesses políticos e suas relações de interdependência com movimentos sociais – que é portador de um projeto contra-hegemônico; no caso do Cultura Viva, ainda se pode encontrar a ideia de rede associada à cultura digital, que, não sendo apenas uma ferramenta, constrói potencialmente relações políticas e sociais mais abertas, democráticas e horizontais (Lyra *et al.*, 2011).

Mesmo na cultura, as conexões com a política estão no horizonte do mapa cognitivo, embora no cotidiano esta possa se deslocar para abrir passagem às práticas culturais propriamente ditas e a uma recusa sutil da lógica administrativa e, paradoxalmente, do Estado. Ou seja, as redes do Programa Cultura Viva juntam coisas muito diversas, estruturas diferenciadas, relações inesperadas e, apesar da paráfrase contínua representada pelos conceitos do programa, entoados como um mantra feliz, compõem-se de lógicas políticas múltiplas, direções e objetivos diferenciados. Isto tudo é riqueza, mas que deve ser submetida à análise antes de se deixar conquistar pelos seus sons e cores hipnóticas. É necessário perguntar pelas condições sociais, políticas e institucionais de constituição das redes. Obviamente, parte da resposta é dada pela presença do Estado, mesmo que rejeitado no plano ideológico e recusado no horizonte conceitual das redes temáticas.

Esse deslocamento deve ser compreendido. É da natureza das associações culturais atuar e despende muito tempo nas suas vocações. As conexões com a política se fazem para viabilizar essas atividades e se distribuem de forma muito heterogênea entre os atores. As assimetrias de recursos também podem ser observadas na estruturação dos atores – pontos e pontões de cultura –, que demandam recursos financeiros, tecnológicos, equipamentos, espaços etc. muito diferenciados. Se não se pode responder diretamente à questão das condições de possibilidade para a constituição da Rede Cultura Viva, pode-se aproximar dela a partir dos dados disponíveis. Também se pode dizer, com inspiração em Bourdieu, que ela, a rede, é um destes improváveis sociológicos que vez ou outra coloca a reflexão de cabeça para baixo, por se concretizar e pela sua capacidade de contradizer a teoria.

A propósito dos sentidos das redes, Rod Rhodes construiu uma tipologia baseada em um *continuum*, em que os dois polos desse modelo são as redes temáticas – especialmente pluralistas, elas se caracterizam como redes de trocas de informações, sendo que cada organização é relativamente livre das outras –, e as redes ou comunidades de política – mais oligárquicas, os membros e suas relações são bastante estáveis, a interdependência é forte e há um grau elevado de distinção da rede em relação ao exterior (Rhodes e Marsh, 1995).¹⁹

Em outro plano, as redes se definem da forma a seguir.

- 1) Configurações ou complexos de organizações ligadas umas às outras por relações de interdependência em termos de recursos.
- 2) Uma rede de política pública representa um conjunto de relações que compreende troca de informações, *expertise* e outros recursos políticos existentes entre membros de grupos estáveis de organizações públicas ou

19. Ver também Smith (1995).

privadas, referenciados a interesses comuns em um domínio específico e reconhecidos mutuamente.

- 3) As redes evocam elementos de coordenação informal entre atores de um sistema político administrativo, que combinam aspectos culturais, variáveis psicológicas e políticas.
- 4) As redes remetem a um sistema de representações ou construções sociais sobre as quais as normas de ação são construídas.
- 5) As redes remetem a estratégias de governança (Goldsmith e Eggers, 2006).

Na verdade, entre as redes temáticas e as redes de política, a preferência para os principais atores do Programa Cultura Viva fica com o primeiro tipo; as redes temáticas são mais abertas e flexíveis, mais coerentes com a ideia de que a política é um processo complexo, dinâmico, aberto, com resultados incertos e que o ponto forte do programa é a sua potência para transformar a realidade, no sentido da equidade e do reconhecimento das riquezas culturais. Também é mais coerente com a ideia de que a cultura é um conjunto de circuitos culturais móveis, instáveis e dinâmicos, permitindo uma distância desconfiada em relação ao Estado e uma evidente aposta na capacidade da sociedade civil se auto-organizar.

Antes de passar à seção seguinte, enfatize-se que uma política que se apoia em redes tem desafios no que se refere à comunicação e à coordenação de atividades. Estas exigem planejamento cuidadoso por parte dos atores, pois “a criação de infraestrutura e condições que apoiem a construção de relacionamentos de longo prazo é um trabalho delicado” (Goldsmith e Eggers, 2006, p. 138). A argamassa que une tudo isto são as relações de confiança. Enfatiza-se aqui as condições estruturais do governo, do MinC e da SCDC, mas a sustentabilidade é mais abrangente e pressupõe a formação de redes horizontais – comunicação, coordenação e estruturação de atividades – entre as associações culturais.

6.5.2 As metáforas da rede no Programa Cultura Viva

Como já se evidenciou, a ideia de rede se movimenta no campo gravitacional das formulações a respeito do Programa Arte Educação e Cidadania. Evidentemente, as escolhas que se fizeram nos processos de implementação do programa pressupõem associações densas entre gestão compartilhada, rede, estabilidade e operatividade, bem como o desenho disto tudo em planos de ação articulados e debatidos. Empiricamente estas redes se articulam no dia a dia e em momentos especiais, nas Teias, nos fóruns, nos encontros regionais, na CNdPC, nos planos de ação conjuntos, nas redes virtuais. Portanto, as redes do programa pressupõem os encontros presenciais e a relação densa destes elementos, embora se saiba, a partir de viagens de campo,

de oficinas situacionais e da tabulação de questionários, que as conexões entre os atores que participam do programa têm lá suas dificuldades de conectar-se e articular-se e têm características singulares, a depender das atividades, localidade e recursos.

No Cultura Viva as redes se relacionam com a ideia de valorização e reconhecimento da diversidade cultural, democratização cultural, com ideias de equidade – preocupação em aumentar as capacidades e a visibilidade dos excluídos, com um tratamento baseado no igual respeito pelas suas potencialidades, realidades culturais e sociais. Também se relaciona com a ideia de que a sociedade civil se articula para defender posições políticas e realizar atividades culturais. Estes elementos juntos seriam potencializados pelas redes do programa. As redes permitiriam uma articulação de projetos políticos comuns e sua defesa.

O programa dialoga com uma ideia *a priori* de política pública que afirma que a rede poderia vitalizar o movimento social no campo da cultura, democratizando Estado e sociedade. A política pública dos pontos de cultura reconhece as diversas e diferentes formas e linguagens da cultura brasileira e direciona suas forças para a vitalização de redes culturais; estas, por sua vez, constituem sujeitos e projetos políticos, e estes se relacionam às transformações democratizantes do Estado e da sociedade. A ideia de rede vem acompanhada de outras de diferentes níveis de abstração. A ideia mais geral, o “*a priori*” do programa, é a aposta de que ele poderia vitalizar um movimento social no campo cultural, democratizando Estado e sociedade.

A curta história do Programa Arte Educação e Cidadania é pródiga na criação de imagens, metáforas e ideias. O conjunto mais conhecido é o *do-in* antropológico. Este associa a cultura em sua dimensão antropológica à ideia de estímulo e sedação da vasta “rede energética” que constitui o corpo cultural do Brasil. A ideia de rede é o interlocutor presente nos discursos do Cultura Viva, o *do-in* serviu de metáfora geral para a atuação do MinC como um todo, mas também em particular para o Cultura Viva.

O *do-in* é uma técnica milenar de massagem que atua em pontos específicos do corpo, alterando, estimulando, deslocando e direcionando. seus fluxos energéticos. O campo energético se organiza como uma malha ou rede fina de meridianos. Os pontos de massagem distribuem-se nessa vasta malha.

Os pontos de cultura, por sua vez, foram imaginados em associação com a ideia de que a cultura seria uma rede e que poderia ser energizada por meio de pressões leves, profundas, intensas ou até mesmo doloridas sob seus centros mais importantes. A ideia dos pontos vem no mesmo sentido e criou mais uma camada de significado, a ideia de que os próprios criadores e produtores poderiam ser devidamente incentivados, realizar um automassagem com resultados

duradouros. Provavelmente, os pontões têm funções similares aos pontos do *do-in*, que são aqueles que permitem o toque curativo, estratégico para ou estímulo ou sedação, enfim para reequilibrar a dinâmica energética do corpo cultural.

Usando a analogia de Surel das políticas como paradigma, pode-se dizer que o *do-in antropológico* situa-se no plano metafórico, que está presente na visão mais global do programa, no seu imaginário, e que se desdobra no plano normativo e instrumental. Sem abandonar o plano das ideias gerais, por demais importante em qualquer política, pode-se também acrescentar que o problema do “massageamento cultural” proposto pelo programa envolve hipóteses causais, mas também práticas, ou seja, técnicas e instrumentos de ação. Como no *do-in*, a ação em termos de política pública envolve saber encontrar os pontos de alarme, descobrir quando sedar e quando estimular, como um ponto se relaciona com o outro, quando o próprio aplicador do *do-in* deve ser objeto de cuidados etc.

No caso do *do-in*, esses mapas energéticos estão estabelecidos, as estratégias de cura estão estabilizadas, as práticas de cura, os conhecimentos do corpo energético e dos seus meridianos são talvez milenares. Ao massagista resta o uso criativo e informado das conexões entre os pontos. Similarmente, a política envolve desvendamento do mapa cultural, critérios de fomento, estratégias de formação, regras de alocação de recursos, critérios territoriais, ênfase em grupos de práticas e escolha entre públicos diferenciados. Há, sem dúvida, a necessidade de reconhecer, consultar e estabelecer estratégias a partir das práticas experimentadas, mas há também que se fazer escolhas. Obviamente, a metáfora do *do-in* pode estender-se à política pública, lembrando que quem aplica a técnica deve ter qualidades próprias, conhecimentos e instrumentos adequados para agir, tal qual o administrador e o político.

6.5.3 As redes empíricas e as práticas sociais

Essa subseção discute a necessidade de se conhecer empiricamente as redes e demonstra que o Cultura Viva não é constituído por uma única rede, mas por várias, que mantêm entre si diferentes níveis de relacionamento e articulação; também se deve lembrar que os arranjos conceituais do programa estendem suas conexões às diversas camadas institucionais que compõem o poder estatal, impactando nas escolhas e nas estratégias (Labrea e Silva, 2012). Isto tudo condicionou os processos de redefinição do programa e a maneira de se olhar para as redes enquanto política pública.

Em *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões* (Silva e Ziviane, 2011), viu-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las associando-as ao discurso geral do programa, mas os grupos têm interesses e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado. Mesmo as coalizões de defesa do programa são marcadas por diferentes intensidades no engajamento.

São temporárias e contingentes. Por estas razões se indaga nos próximos parágrafos a respeito das condições sociais de constituição das redes.

A antropologia (Mercklé, 2003-2004, p. 10) aportou contribuições conceituais importantes para a análise de redes – *graphie*, densidade, conectividade, groupabilidade, multiplexidade, por exemplo –, que permitem formalizar algumas das propriedades das redes e ajudam em sua descrição. O instrumental metodológico é bastante complexo e permite analisar os efeitos das redes sobre os comportamentos individuais e dos grupos. Utilizaram-se aqui algumas das pistas deixadas pelos conceitos, em especial as que permitem descrever algumas propriedades e relações das associações culturais – pontos de cultura e pontões – entre si e com o programa – Estado.

BOX 1

Conceitos antropológicos utilizados na descrição empírica das redes

Densidade – é a relação entre todas as relações possíveis (arcos) e as efetivamente realizadas.

Clique – conjunto de atores em que existe biconexão para cada um dos atores. Quando todas as relações possíveis são realizadas tem-se um “grafo completo” ou um “clique”. O contrário de um “clique” é uma rede de densidade nula e cujos elementos não estabelecem nenhuma relação. No entanto, ainda aqui se pode apontar que há redes, pois existe alguma relação entre seus elementos constituintes. Há ainda a possibilidade de redes com diferentes níveis de conectividade e densidade em relação ao conjunto da rede.

Conectividade – propriedade de um conjunto de atores em que há pelo menos um ator dominante. Onde não existe esta propriedade, não há conectividade. Há conectividade forte se todos são dominantes. As redes podem ser também caracterizadas pela sua conectividade, o que significa que há canais que permitem ligar potencialmente os elementos no conjunto.

Densidade e conectividade são conceitos diferentes. Uma rede não conexa pode ser densa, isto é, pode ser formada por um clique importante e poucos elementos isolados; e pode ser densa, mas sem conectividade forte – por exemplo, há poucos atores dominantes, ou eles não têm conectividade com outros atores.

Fonte: Mercklé (2004, p. 15); Lemieux e Ouimet (2008, p. 117-119).

Elaboração dos autores.²⁰

Graphes (grafos) são representações gráficas das redes de relações (Mercklé, 2003-2004, p. 12). Como afirma Pierre Mercklé:

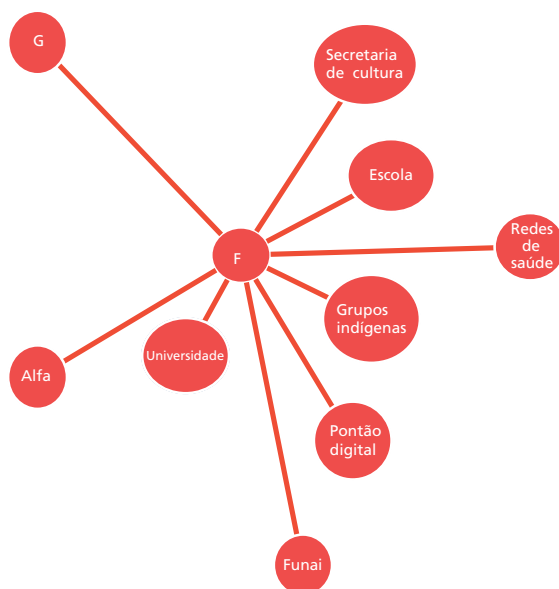
(...) de uma parte, os *grafos* permitem uma representação gráfica das redes de relações, o que facilita a sua visualização, permite explorá-la e colocar foco em certo número de suas propriedades estruturais, de outra parte, a teoria dos *graphes* não consiste apenas em método de representação gráfica, mais de desenvolvida de maneira sistemática e articulada a um corpo extremamente rico de conceitos formais, permite qualificar, distinguir e classificar as estruturas relacionais em função de um certo número de propriedades fundamentais de distribuição e agenciamento das relações entre os elementos (Mercklé, 2003-2004, p. 13).

O grafo 1 tem apenas uma ordem ou nível, as relações primárias de Alfa, um pontão de cultura que se relaciona com *h* pontos de cultura. As linhas maiores ou menores mostram conectividades mais ou menos intensas. As relações, por seu turno, são densas, pois Alfa se relaciona com todos os pontos de seu universo. Entretanto,

20. Lemieux e Ouimet, Análise estrutural das redes sociais, Instituto Piaget, Lisboa, 2008.

GRAFO 2

Grafo de segunda ordem – F = ponto de cultura



Elaboração: Ipea.

Então, uma rede se caracteriza por n ordens que podem ser representadas graficamente. O Programa Cultura Viva – até o momento desta análise – é formado, do ponto de vista descritivo, por uma rede ou grafo da ordem de 3,6 mil pontos de cultura – pontos, pontos de rede e pontões – e se desdobra em várias outras redes, que possuem diferentes graus de conectividade e densidade.²¹ Na próxima subseção (6.5.4) se refletirá a respeito da territorialidade das redes.

Em redes de políticas, caracterizadas por serem bem estruturadas, mesmo sendo complexas, a atuação do poder público implicaria consecução de estratégias estáveis e objetivos claros, não apenas no que se refere aos planos de trabalho de cada participante individual, mas às condições de interação e desenvolvimento das atividades das redes enquanto coletivos.

Nesse tipo de dinâmica o poder público deve ser capaz de dialogar com os atores, estabelecendo objetivos e resultados e oferecendo recursos institucionais e cognitivos para desenvolvimento de estratégias comuns aos atores, a exemplo dos circuitos, percursos, processamento de projetos coletivos etc. Mais complicado seria

21. Outros termos se associam a esse direta ou indiretamente: integração, estabilidade e tipos de atores presentes nas redes. Pode-se dizer que a ampliação e as novas dinâmicas do programa produzem grandes dificuldades, mesmo que contornáveis, para a mobilização e politização das redes.

estabelecer os objetivos da política em termos das suas *n* ordens, algo impensável para as capacidades atuais do Cultura Viva. Outra questão de relevo seria pensar estrategicamente as redes em termos de estratégias de territorialização claras, aqui no sentido de se pensar o território de forma mais dinâmica e qualificada, não o aceitando nos termos administrativos em que é pensado correntemente – grandes regiões, estados, Distrito Federal e municípios.

No entanto, as redes do programa são predominantemente temáticas, com participações mais intensas dos atores da própria sociedade civil. São redes que vão se construindo em um jogo social menos formalizado, mais aberto e fortemente dependente da criatividade situacional dos participantes. Estas redes no programa são bastante heterogêneas, engendram-se empiricamente no território, adquirindo diferentes forças e recursos. A seção seguinte procura descrever graficamente, por meio de mapas, a distribuição dos pontos e pontões e as relações entre eles. Densidades e intensidades de relações são reveladores da presença de redes.

6.5.4 Redes e territorialidade

As redes de política se desenvolvem e fazem parte do quadro geral de reorganização e produção social de territórios. Os grupos se articulam, desenvolvem atividades, produzem arte, criam identidades e dialogam com seu contexto histórico e institucional. Redes e territórios são interdependentes. Redes são relações sociais; territórios são resultados de relações sociais de poder. Neste quadro, as redes implicam a organização de ações seletivas no território e no que se refere aos grupos que ali atuam.

As políticas públicas implicam a produção de significações, tanto ao escolher grupos quanto ao se desdobrar territorialmente. O Programa Cultura Viva diz algo, ou melhor, produz significados, ao direcionar recursos, ao estimular e potencializar a ação de grupos a princípio excluídos e situados em territórios menos focados por outras políticas culturais. Ao fazer isto o Cultura Viva valoriza a diversidade, tanto do ponto de vista daqueles que fazem a cultura e são reconhecidos quanto da abrangência territorial da política, que deixa de se concentrar em poucas cidades e territórios, mais bem dotados econômica e politicamente, e se espalha pelo território nacional.

O território não é da ordem da natureza, mas resultado das relações sociais, das intervenções políticas, sociais e econômicas e dos impactos que estas relações causam no espaço e no meio ambiente. Portanto, o território, além de construído socialmente, é objeto de disputa, e, assim como as relações sociais e culturais dão-lhes forma, as ações de políticas públicas também lhes

conferem novos dinamismos e atribuem-lhes significados. O mapa 1 mostra a distribuição de pontos de cultura – conveniados com o governo federal –, pontos de rede – conveniados com estados, o Distrito Federal e municípios – e pontões no território.

MAPA 1

Distribuição de pontos de cultura, pontos de rede e pontões de cultura – Brasil (2012)



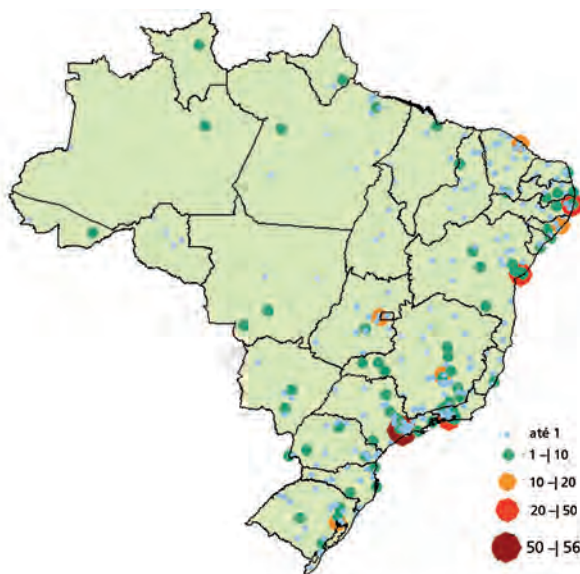
Elaboração: Ipea.

O mapa 2 estabelece a densidade e a distribuição dos pontos de cultura nos municípios brasileiros, o que permite uma visualização pelo território. Como se verá, a ideia de território nacional dá ordem, mas também aqui não expressa heterogeneidades de ordens territoriais demarcadas pelo Cultura Viva.

Os pontos de cultura representados no mapa 2 correspondem aos conveniamentos diretos feitos com a SCDC/MinC. Há grande número de municípios com até um ponto de cultura e outro conjunto significativo de municípios com até dez pontos de cultura. Não há como saber algo com precisão sobre a interatividade, conectividade e densidade das relações. É razoável imaginar que a pequena distância facilita as relações mais fortes, que as interações virtuais são ferramentas para as redes permanecerem vivas, superando distâncias espaciais, e que a multiplicação do espaço de fóruns e agenciamentos entre as associações conecta as redes.

MAPA 2

Densidade de pontos de cultura por município



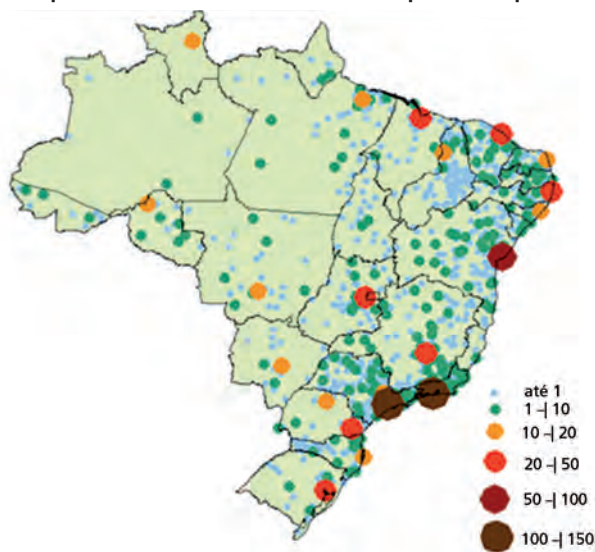
Elaboração: Ipea.

As estratégias para a expansão do programa se transformaram e também transformaram o próprio programa. Os processos de transferência de recursos, aos quais se convencionou denominar *descentralização*, permitiram a ampliação do número e da abrangência territorial dos pontos de cultura. A descentralização permitiu que Estado, municípios e o Distrito Federal recebessem recursos e, então, implementassem ações de reconhecimento, de dinamização da produção e de trocas culturais pela via do reconhecimento dos pontos e pontões de cultura e pela transferência de recursos para estes. Esta mudança de estratégia política modificou o mapa de distribuição dos pontos de cultura, conforme se pode visualizar no mapa 3.

O mapa 3 se torna contrastante e inteligível se comparado ao mapa 2. A descentralização permitiu um salto para mais de 3.6 mil pontos de cultura espalhados pelo Brasil. O mapa 3 apresenta a densidade e o número de pontos de cultura descentralizados pelos municípios.

MAPA 3

Densidade de pontos de cultura descentralizados por município



Elaboração: Ipea.

Não é possível imaginar que a mudança nas estratégias de expansão e, portanto, na forma de gestão do programa, seja infensa às mudanças de significados. Não se “exportam conceitos” sem consequências; a gestão por secretarias estaduais e municipais implica outro jogo político e outros significados. Um sentido que salta aos olhos é a conexão que poderá ser feita com o federalismo e com o Sistema Nacional de Cultura. Os interlocutores mudaram, as capacidades e os recursos de gestão também; a extensão, a conectividade e a densidade das relações deslocam-se em direção e sentidos, talvez, diferentes.

É interessante adiantar algumas das conclusões. A conectividade do programa é alta, dado o fato de seu espaço de formulação permitir um processo de colonização das visões de mundo e reconhecimento mútuo dos pontos e pontões. Ninguém fica de fora; todavia, a sua densidade é baixa, dada não apenas pelas distâncias espaciais, mas também pelas distâncias sociais e políticas, que são aumentadas pela natureza das atividades realizadas pelos pontos e pontões – estas vão desde interações estéticas, passando por expressões populares e tradicionais, até a cultura indígena e quilombola. Atravessa um mundo riquíssimo de expressões da cultura brasileira –, pelas relações pluralizadas e fragmentadas com os poderes públicos e, finalmente, pelo limitado grau de interdependência institucional e política do programa.

Em relação a argumentos de política pública, a heterogeneidade mais uma vez é que salta aos olhos, inclusive porque a construção e a reinvenção permanente dessa política devem estar atentas aos atores-rede capazes de se expressar e se mobilizar politicamente. Redes de política devem levar a sério de forma sistemática as necessidades específicas dos atores enredados.

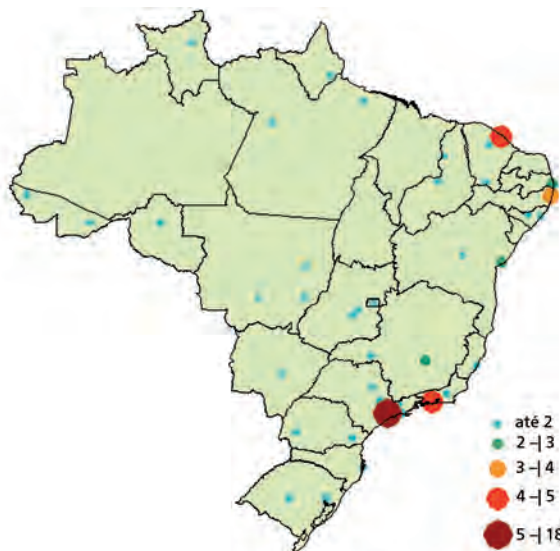
Nem todos os atores têm as mesmas capacidades políticas, nem todos têm a legitimidade para vocalizar demandas. A lógica das redes corresponde ao pluralismo e à abertura à participação independentemente dos recursos disponíveis; mas a prática diz que há diferenças de mobilização nas e das diferentes redes, o que pode reduzir a vocalização nos espaços de troca e diminuir a circulação de informações que orientam a ação política.

Acontece que os eventos articulados de hierarquização política também ocorrem, e as redes vivem processos de fechamento relativo em relação a outras redes e ao contexto externo. Não é muito incomum a existência de coalizões de defesa das redes entre grupos que as compõem, defesa de um princípio de identidade que pode unir as redes em movimento social e cultural ou que poderia distingui-las interna e relacionalmente de outras.

Há, em qualquer programa ou política desse tipo, o risco da presença de discursos hegemônicos e de apropriação elitista dos espaços das redes. Estes elementos escapam à pretensão de análise empírica aqui esboçada a partir das experiências de pesquisa, da avaliação e do planejamento do Programa Arte Educação e Cidadania, mas são problemas que se acumulam nas experiências de outras redes e são descritos na literatura pela disjuntiva *saída, voz e lealdade*. Os que não podem ou não encontram canais de expressão e reconhecimento político simplesmente se voltam às atividades de interesse privado e abandonam o espaço público (*saída*).

Senão, veja-se as condições estruturais de possibilidade da mobilização de redes do Programa Cultura Viva. Os pontões – a distribuição pelo território está representada no mapa 4 – articulam-se com pontos e pontos de redes (mapa 3) em diferentes formas e abrangências. Não há padrões para as relações entre os dois tipos de associação, nem em termos de números articulados, nem do tipo de rede articulada. A evidência mostra que o programa não produz nada de forma padronizada, é o reino da “diferença”.

MAPA 4

Densidade de pontões por municípios

Elaboração: Ipea.

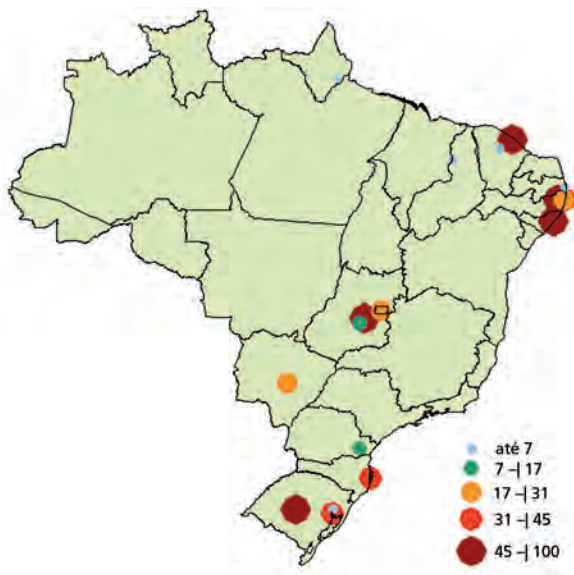
Cada situação específica conta com um conjunto de atores dotados de diferentes recursos e orientações para a ação. Isto explica as variedades e a heterogeneidade das redes. Este conjunto de atores é dinâmico e suas relações são instáveis. A ideia de permanência é contraditória e estranha à dinâmica dos grupos e redes. Há também laços fortes e fracos estabelecidos entre estes atores e que se relacionam com o envolvimento com o tema, os objetos, as habilidades e mesmo afinidades entre os gestores e os participantes do programa.

Perguntados por meio de questionários (Lyra, 2011), os coordenadores de pontões indicaram as redes articuladas por eles. O mapa 5 organiza as respostas dos pontões presentes às oficinas e simultaneamente respondente de questionário, com exceção da região Sudeste, para a qual não se tem informações sistematizadas. Os círculos correspondem a pontões – alguns municípios têm mais de um pontão, organizando mais de uma rede.

Alguns pontões articulam-se e promovem a articulação com pontos de cultura em um mesmo município, outros articulam pontos de várias grandes regiões, outros de regiões do mesmo estado ou de estados próximos; neste conjunto observado, o número de pontos articulados vai de sete a cem, sendo que a média de pontos por pontão é de trinta.

MAPA 5

Pontões de cultura e suas redes efetivas por município



Elaboração: Ipea.

As redes não param aqui, elas também se organizam em torno de pontos de cultura que se associam em grande medida a redes locais, comunitárias, profissionais, políticas e econômicas. Os mapas 6, 7 e 8 apresentam o número de relações entre os pontos de cultura com outros pontos, com pontões e agentes culturais.²²

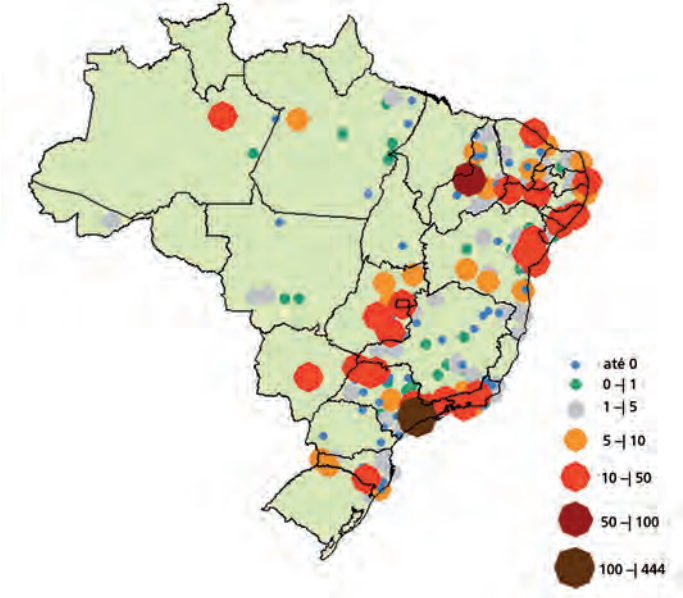
Não se trata exatamente do conceito de densidade das análises estruturais de redes sociais, pois seria necessário estimar de forma mais precisa os arcos de relações possíveis para cada ponto; mas a visualização permite dar uma ideia da rede estabelecida pelo programa e também de sua heterogeneidade.

Mesmo sem a possibilidade de calcular as densidades, a questão é relevante para traçar estratégias de política e para entender as dificuldades de qualquer tentativa de elaboração de critérios gerais substantivos para o Cultura Viva. Desta maneira, vale a tentativa de aproximações, que, mesmo imprecisas, permitem continuar a contextualização, fazendo uma rápida síntese.

22. Os mapas 6, 7 e 8 foram construídos a partir de questionário respondido por participantes do programa em 2011.

MAPA 6

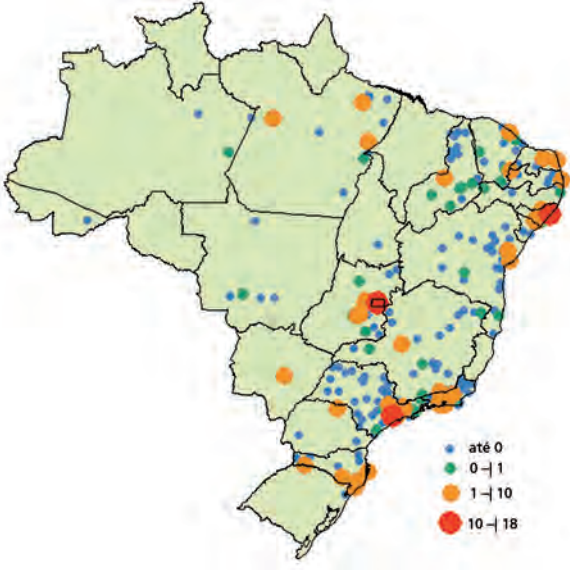
Densidade de relação entre pontos e pontos de cultura por município



Elaboração: Ipea.

MAPA 7

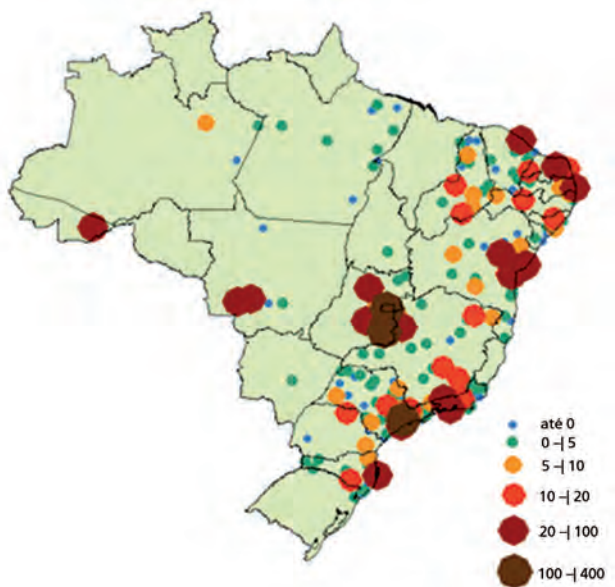
Densidade de relação entre pontos e pontões de cultura por município



Elaboração: Ipea.

MAPA 8

Densidade de relação entre pontos e agentes culturais por município



Elaboração: Ipea.

Como se depreende dos mapas, o Programa Arte Cultura e Cidadania possui múltiplas redes. A questão aqui é se é possível afirmar que há uma rede que conecta todas as outras. Conceitualmente, sim. Afirmar uma rede não implica dizer que ela é uma *clique*, ou seja, que realiza todas as potencialidades de relações entre atores. Entretanto, pode-se perguntar se é útil, em termos de política pública, trabalhar com um conceito de rede que tem uma função descritiva e não tem intenções normativas, isto é, produzir ações e operações que conduzam os atores em determinadas direções.

6.5.5 Redes temáticas e redes de políticas: estratégias complementares

Podem-se pressupor três argumentos.

- 1) A rede é conectada apenas pelas ideias gerais do programa.
- 2) Reconhecem-se apenas as redes temáticas, sem que se tenha necessidade de traduzi-la na forma de ações de política pública, sendo que o Estado apenas transfere recursos, monitora de forma passiva, dá condições para encontros periódicos dos atores e controla o uso dos recursos e a realização dos planos de trabalho.

- 3) As redes são múltiplas, e cada uma delas exige um tipo de ação pública diferenciada, sendo que a conexão entre elas responde a diferentes objetivos. Há possibilidade de ampliação das redes temáticas, mas há a necessidade de qualificar o Estado e sua ação como componente das redes.

O Programa Cultura Viva é formado por pontos, pontões e redes. Ou seja, é constituído por um número indeterminado de grupos e pessoas que mantêm relações, papéis e expectativas de comportamento em termos dos objetivos de sua associação. O número é indeterminado em razão da mutabilidade dos vínculos, em grande parte informais, e pelo fato de ser sua organização difusa, mesmo existindo um núcleo jurídico formal bem definido para cada caso.

O conceito de rede é bastante controverso. No Programa Cultura Viva ele tem inúmeros sentidos (Labrea e Silva, 2012). É um termo usado na antropologia como próximo ao de estrutura: a antropologia britânica caracteriza a estrutura social como a “rede de relações sociais efetivamente existentes” (Radcliffe 2009). Aliás, o conceito de instituição é exatamente o de estrutura social sustentada por uma convergência na direção de certos objetivos.²³

Para o Cultura Viva isso não basta. As redes conceitualmente não têm fronteiras limitadas e não carecem de agências coordenadoras. Entretanto, a presença do poder público apresenta possibilidades inusitadas, pois em função de seus recursos, especialmente financeiros, permite que as redes possam funcionar em determinadas direções temáticas e, em especial, territorialmente. Também podem dispor, por incentivo dos poderes públicos, de ferramentas que facilitem a coordenação das atividades de pontos e pontões. As ferramentas que apresentam maiores potenciais são as digitais, que permitem a conectividade e também o registro de operações, atividades e da memória dos grupos, elementos que também são potencializadores das atividades das associações.

Dessa forma, as redes são conjuntos de relações que os grupos ou associações mantêm com os outros grupos e associações, mesmo que estes não façam parte diretamente do Programa Cultura Viva. As redes do Cultura Viva incluem entidades públicas e privadas – órgãos públicos, museus, teatros, casas de cultura, centros culturais, financiadores públicos e privados, grupos, movimentos sociais etc.

Por seu turno, o programa conta com redes virtuais, que dialogam com as ideias da “cultura digital”. O papel do poder público e da sociedade civil é aqui fundamental, dado que a construção de sistemas integrados que façam sentido e tenham utilidade para os agentes envolvidos carecem de ação coordenada e muito planejamento.

23. “Grupos e, às vezes, organizações são estruturas para preencher as contingências básicas da vida biológica e social. (...) aquelas estruturas que são criadas para resolver problemas humanos básicos e organizacionais são denominadas instituições” (Turner, 2000, p. 55).

Seja como for, não é possível falar de uma rede única no Cultura Viva, visto que as redes tendem a aglomerar-se territorial e tematicamente, nutrindo identidades, interesses e motivações próprias, mesmo que sejam elas mobilizáveis em movimentos políticos específicos. Portanto, três são os critérios para definir redes:

- o compartilhamento de ideias gerais e intenções comuns;
- a natureza sistemática e relativamente estável das relações e dos papéis desempenhados pelos grupos e,
- as conexões virtuais.

Certamente a presença da política pública coloca desafios conceituais e práticos. As redes de políticas públicas são redes que têm alguma presença do Estado e contêm a ideia de realização de projetos comuns. Obviamente os papéis que este pode adquirir são os mais variados: animador de redes virtuais, simples financiador, articulador de fóruns, coordenador de ações políticas, ofertante de estruturas de comunicação, de ações em que aconteçam trocas de conhecimentos e capacidades, organizador ou incentivador de relações em que aconteçam transações envolvendo trocas econômicas – e, quem sabe, reguladas pela ideia de sustentabilidade etc.

Para finalizar a reflexão é necessário lembrar da definição de rede aqui proposta: *as redes de ação pública se constituem em quadros mais ou menos estáveis de interação social e política, que se caracterizam pela cooperação não hierárquica entre grupos, associações e instituições que se reconhecem, trocam experiências e recursos, desenvolvem atividades e defendem valores, normas e interesses comuns*. Esta definição é problemática, pois na prática envolve responder, mesmo que de forma parcial, a uma série de questões que serão respondidas de forma diferenciada pelos atores, dado que estes são heterogêneos, territorial, social e politicamente: *i)* quem integra as redes; *ii)* quais os papéis de cada ator; *iii)* como estabelecer canais de comunicação; *iv)* como coordenar as atividades; *v)* como construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores; e *vi)* como transformar e formar relativamente as relações políticas e os espaços de relações.

Antes de concluir, enfatize-se que a comunicação e a coordenação de atividades exigem planejamento cuidadoso por parte dos atores, haja vista que “a construção de infraestrutura e condições que apoiem a construção de relacionamentos de longo prazo é um trabalho delicado” (Goldsmith e Eggers, 2006, p. 138). No entanto, a argamassa que une tudo isto são as relações de confiança, recurso nem sempre presente nas relações entre Estado e movimentos sociais.

Finalmente, é importante se fazer a seguinte síntese: *i)* muitos pontos e pontões atuam sem conexões e articulações densas de redes; *ii)* há muita heterogeneidade de formas e configurações de redes; *iii)* há grande dispersão territorial nas redes do Cultura Viva; *iv)* as diferenças de atividades geram afinidades e antagonismos

particulares nas redes e entre as redes; e *v*) há redes locais comunitárias que, se não articulam pontos e pontões entre si, articulam atividades nas comunidades.

Nos processos de discussão das redes do Cultura Viva, viu-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las, associando-as ao discurso geral do programa, mas os grupos têm interesses, ideologias e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado. Mesmo as coalizões de defesa do programa são marcadas por diferentes intensidades em seu engajamento e posicionamento. São, por vezes, temporárias e contingentes. Por estas razões é possível se indagar a respeito das condições sociais e políticas atuais de constituição das redes.

Em resumo, viu-se que as redes fazem parte do plano das representações do Programa Cultura Viva. Que não existe apenas uma forma de rede que seja passível de um tratamento-padrão, mas que há necessidade de conhecimento e institucionalização capaz de promover ações tempestivas e cooperativas entre Estado e sociedade.

As redes empíricas têm formas variadas, têm recursos e estruturas singulares. É possível abstrair estes elementos, mas sob pena de deixar as redes se organizarem de forma autônoma – o que pode ser interessante – e sem a possibilidade de terem a participação ativa do poder público na sua dinamização e qualificação, um dos recursos estratégicos mais relevante – o que pode ser negativo, no que tange ao aproveitamento de oportunidades políticas.

Há uma indecisão em tratar as redes como redes temáticas ou como redes de política. É possível que a dicotomia conceitual não ofereça uma boa descrição das realidades e opções abertas, mas imponha uma norma ideológica entre maior ou menor participação do Estado no enriquecimento e institucionalização de processos culturais. Nesse caso, a dissolução ou o esclarecimento das opções podem beneficiar o programa no sentido de pluralizar suas estratégias e adequá-las às realidades.

Viu-se que os territórios de cultura são produzidos pelas redes. O programa, apesar de falar de redes territoriais, não processa o problema “território” como instrumento de política. Tratar o território como parte das estratégias é um desafio.

Esses elementos, se considerados como relevantes, exigiriam desenhos e estratégias diferenciadas para a articulação de redes do programa. Desafio que está aparentemente fora do alcance político dos gestores e participantes do programa, pelo menos em meados de 2012, dada a complexidade do problema e as diminutas capacidades organizacionais da SCDC.

6.5.6 Sugestões

Um dos instrumentos disponíveis para dar ordem às ações e às informações de políticas são os Sistemas de Gestão de Conhecimento. Para se criar tal instrumento para o Programa Cultura Viva é necessário um planejamento estratégico que contemple a agregação dos diferentes ambientes e espaços de produção de informações e acervos da SCDC; é necessária uma análise profunda dos processos internos da secretaria, a fim de definir um plano para a utilização da plataforma de acompanhamento e atualização de informações dos pontos e pontões. Esta plataforma seria um ambiente comum que integraria as bases de dados das redes de pontos e pontos de redes, os *blogs* e sítios eletrônicos já existentes, os dados do Salic Web, SICONV e, futuramente, Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

É importante que nesse sistema estejam presentes os arquivos com os produtos dos consultores da SCDC, que a rede de pesquisadores do Cultura Viva seja reestruturada e o banco de dissertações, teses e artigos sobre o programa seja disponibilizado.

É importante que se modele um plano de comunicação consistente – com *e-mail*, telefone de contato, boletim semanal e equipe qualificada.

Todos os documentos institucionais, a exemplo de relatórios, portarias, normativas etc., devem ser disponibilizados de forma a serem úteis a diferentes públicos e usuários, o que implica pensar em versões didáticas e conteúdos de fácil entendimento e uso.

A proposta como um todo desloca o foco da antiga ação Cultura Digital, que passaria das ações regionais de formação – desde meados de 2007, com os pontões – para ações de articulação entre equipes de desenvolvimento, pois, embora as equipes dos pontões tenham muito em comum, não trabalham de forma integrada, e é preciso formar pessoas para integrar estas bases de dados.

Também é necessário um pacto – a se iniciar com a precisão de pré-requisitos a serem delineados nos editais e nos instrumentos de conveniamento – para que os atores que participam das redes temáticas disponibilizem informações e acervos, usando as ferramentas disponíveis no Sistema de Gestão de Conhecimentos.

O mérito dessa proposta é trazer para a SCDC a responsabilidade por articular e hospedar a memória e o arquivo das ações desenvolvidas pelos pontos, a partir do processo formativo executado pelos pontões e pela integração de suas equipes de desenvolvimento. As experiências de manter os mapeamentos dos pontos sob a responsabilidade dos pontões não foram bem-sucedidas, pois quando acabam os convênios, perdem-se os dados.

Para além da memória e do arquivo das ações, da divulgação e visibilidade das atividades desenvolvidas nos pontos e pontões, o Sistema de Gestão do Conhecimento da Rede Cultura Viva tornaria possível a agregação e o cruzamento de informações, a sistematização das ações dos pontos em uma única rede de dados, que facilitaria, tanto para os gestores culturais dos Entes Federados quanto para a SCDC, criar um modelo para a documentação necessária à prestação de contas.

Em resumo, em termos de efetividade, seria possível obter resultados mais consistentes e com maior impacto se fossem implementadas medidas nas seguintes frentes.

- 1) A SCDC necessita de elementos de avaliação e monitoramento contínuo do programa; os fóruns e as redes como ideias gerais são importantes no desenho e funcionamento do programa, entretanto, é incipiente o acompanhamento do que acontece nesses espaços. A política não trata apenas do plano da produção de ideias gerais, mas também de um plano operacional e empírico; neste surgem questões como a dos conflitos nas redes, tensões para as quais são necessários mediadores, o problema da qualidade das ações realizadas pelas associações relacionadas ao programa, das suas relações e capacidades de dialogarem de forma consistente e produtiva com o ponto de vista da política pública e, por consequência, na rearticulação permanente do plano estratégico e do plano de ação da SCDC.
- 2) Com relação à SCDC, o fortalecimento da estrutura burocrática com ênfase na sistematização dos atos de acompanhamento da execução dos editais, convênios e outros instrumentos de projetos. Esta medida objetiva não só a correção de eventuais equívocos de interpretação das normas pelos membros da rede, mas também permite um acompanhamento mais imediato dos eventuais desvios de utilização de recursos, o que resulta em maior efetividade do programa. Também será necessário criar manuais de procedimentos de elaboração de planos de trabalho de conveniamento e prestação de contas, levando em consideração as necessidades de todos os estratos de público a ser atingido.
- 3) Outro ponto, já descrito no Modelo Lógico, é a necessidade de estabelecimento de um sistema de gestão de conhecimento, o que inclui um subsistema de monitoramento, acervo e plano de comunicação, sendo que estes deverão ser de adesão obrigatória para o conveniamento com estado, Distrito Federal, municípios e instituições da sociedade civil.
- 4) Em relação às redes, é necessário saber se a SCDC não fará aposta estratégica de qualificação interna para atuação em redes de política; na sua atuação de acompanhamento, monitoramento e mapeamento deverá decidir quais serão os objetivos específicos e, daí, quais serão

as informações necessárias ao seu atingimento. Seja qual for a decisão, é necessário esclarecer que acompanhar e atuar em redes temáticas – equivocadamente denominadas no programa de redes territoriais (articuladas pelos pontões) e redes temáticas (articuladas por ações específicas relacionadas a bolsas e prêmios) – impõem a recuperação ativa de informações relevantes e com capacidade de atuação em tempo oportuno. Não se trata apenas de acompanhar os planos de trabalho, mas de aproveitar oportunidades, reconhecer problemas e mobilizar recursos em tempo adequado. A opção por redes temáticas é política, mas não deve significar desresponsabilização do Estado de seu dever de garantir condições adequadas ao exercício de direitos culturais, deixando à sociedade o desenvolvimento de ações que se impõem ao poder público no quadro da questão democrática.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O GT-CV foi criado pela Portaria nº 45/2012. A sua intenção original era sedimentar conceitos contextualizando-os diante dos problemas acumulados pelo programa, enfrentando questões relacionadas à gestão dos processos de descentralização. Na prática implicava elaborar proposições e estratégias para melhorar o desempenho do programa, tornando claras as suas necessidades e os desafios de curto, médio e longo prazos.

A estratégia da SCDC e do Ipea, que coordenou o grupo de trabalho em termos da metodologia, envolveu a escuta de participantes do programa, parceiros públicos e privados. O objeto da discussão era os problemas relacionados à expansão do programa e aos critérios para fazê-lo de forma adequada e consistente.

Portanto, estavam em questão os conceitos do programa, não para abandoná-los, mas para precisá-los diante de novos desafios e estabilizá-los na presença de atores que se incorporavam rapidamente ao programa no processo de descentralização.

Essa seção contém a descrição dos temas tratados pelo grupo de trabalho. E está dividida da seguinte forma: *i)* justificativa para o processo de redesenho; *ii)* descrição do que é o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, feita por meio da caracterização da visão geral, da direção que pretendeu seguir e dos instrumentos de política pública mobilizados; e *iii)* problemas enfrentados e resultados parciais.

A descrição vai mostrar que, apesar de o discurso se manter em suas linhas gerais, os conceitos foram sendo ressemantizados, não sendo estáveis, como é natural, em nenhuma das quatro gestões pelas quais o programa passou.

7.1 Por que redesenhar o Programa Arte Cultura e Cidadania?

As instituições não são “dados” definidos de uma vez por todas, mas sistemas de convenções históricas. Como construtos sociais, as instituições se reinventam, experimentam valores, atualizam crenças, ajustam os instrumentos de ação às suas necessidades e aos atributos sociais, bem como aos objetivos que lhes são determinados e infinitamente negociados. Institucionalizar implica a internalização de sistemas de valores, crenças e visões de mundo, e não simplesmente o domínio de certas técnicas – programação orçamentária, produção de editais, registro e confecção de documentos, por exemplo.

O GT-CV implicava a aposta de que seria possível melhorar o desempenho do Programa Cultura Viva a partir da discussão de seus pressupostos conceituais e instrumentos de gestão. O diálogo sistemático entre Estado e sociedade a respeito das premissas, escolhas, orientações e regras de funcionamento do programa implicariam esclarecimento das possibilidades e sentidos da ação, além do aprendizado e reconhecimento mútuo.

Fizeram-se opções teóricas e estratégicas ao longo do processo de redesenho. O programa foi construído partindo-se de uma malha conceitual organizada a partir da oposição Estado-sociedade. Paradoxalmente, o Programa Arte Cultura e Cidadania é parte de uma política pública e tem, portanto, presença decisiva do Estado na sua consolidação e em seu dinamismo. Entretanto, foi construído e representado como um movimento social, embora potencializado pela presença do poder público. Para traduzir este defasamento entre a ideologia do programa e os instrumentos de ação pública, a coordenação do GT-CV se valeu da análise cognitivista de políticas públicas.

Essa referência teórica descreve a ação do Estado a partir das visões de mundo ou de quadros de interpretação que atores envolvidos mobilizam e constroem em torno de problemas de políticas públicas. Também pressupõe que há multiplicidade de atores e uma fragmentariedade das ações estatais. Tem base nas sugestões de Yves Surel (1995) na sua analogia entre paradigmas e políticas públicas.

O termo paradigma está estreitamente associado a comunidades que compartilham formas de ver o mundo e de resolver questões. Refere-se aos exemplos aceitos na prática dessas comunidades e que incluem ao mesmo tempo teoria, aplicação e instrumentação, proporcionando modelos dos quais brotam tradições coerentes e específicas da pesquisa científica. Os atores estão comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática política e raramente sofrerão de um desacordo declarado sobre os pontos fundamentais ou os fundamentos de suas ações. Na ausência de um corpo comum de crenças, está-se diante de menos que uma política, pois o resultado líquido das atividades é prejudicado pela necessidade de reconstrução constante dos fundamentos que dirijam as observações e as experiências. A ausência

de um “conjunto-padrão” de explicações, métodos e instrumentos de política, a que cada ator se sinta obrigado a se referir ao tentar resolver problemas, faz com que todas as opiniões, explicações e ações sejam tomadas como igualmente relevantes. Esta ausência torna difícil o acúmulo de estratégias consistentes, articuladas entre si e operacionais. Por sua vez, a presença de um corpo implícito de crenças metodológicas e teóricas interligadas permite a seleção, a avaliação e a crítica, tanto de ações quanto de um corpo de ideias a respeito destas ações. Não é incomum que a ausência de paradigmas e, portanto, da capacidade de resolução de problemas implique crise e fragilização das comunidades de política.²⁴

A coordenação do GT-CV fez a escolha por tratar a política pública como um paradigma. Esta escolha teve um duplo objetivo: *i*) descrever os planos do paradigma e sua potência na resolução dos problemas propostos; e *ii*) articular os argumentos, a visão de conjunto e pensar nos instrumentos de política.

Para uma síntese bastante econômica a respeito dos planos das políticas como paradigma, cita-se Sarel (1995, tradução nossa): “Definir uma política pública como paradigma ou matriz setorial supõe considerar quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos”. Em sentido específico, da mesma forma que para Kuhn apenas há verdadeira ciência “normal” em presença de um paradigma, apenas há política pública normal quando os quatro elementos formam um sistema. O conjunto formado por estes quatro componentes é que fará sentido para os atores, que concordam sobre a legitimidade desta matriz setorial. “(...) Nesse sentido, um paradigma não é apenas uma imagem social, mas uma configuração de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores, que os fazem coerente e duradouros” (Kuhn, p. 137).

Como se depreende da citação, não basta uma visão geral de mundo, em muitos casos bem cuidada no Cultura Viva em termos de uma retórica elegante e até poética. A ação pública desdobra-se em hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de ação. Obviamente que a retórica, os fóruns de atores e os debates são métodos e instrumentos próprios da ação.

A julgar pelas narrativas e colocações dos coordenadores dos pontões de cultura que participaram das oficinas situacionais, a visão de mundo proposta pelos gestores do Cultura Viva foi capaz de servir de referência obrigatória a tudo o que se disse e se imaginou ser o programa.²⁵

Assinale-se que os planos das políticas públicas têm densidades institucionais diferentes, penetram nas comunidades de políticas e têm diferentes maleabilidades.

24. Esse parágrafo é uma extensa paráfrase de trechos selecionados de Kuhn (2003), adaptado para os usos deste texto.

25. Labrea e Silva (2012) mostram como o discurso do programa é um contínuo parafrásico do discurso original.

Manejar o conceito de ponto de cultura é algo bem diferente de seguir uma sequência de ações para conveniar os pontos ou aprovar uma prestação de contas. Entretanto, apenas as conexões entre estes elementos dão sentido ao conjunto. Os métodos e instrumentos próprios da administração pública oferecem conteúdos ao plano dos princípios gerais e às hipóteses práticas – presentes no discurso original (espaço de formulação)²⁶ – que compõem os paradigmas. Elas condicionam, limitam e têm impactos. Há uma lógica na programação do orçamento, no fluxo de recursos, na prestação de contas, no conveniamento e no uso dos recursos. Na prática, o discurso do programa como parte de um movimento social é profundamente ambíguo, mas é uma das forças do programa.

Nesse quadro, os consensos a respeito dos valores e das regras básicas do Cultura Viva, mesmo marcados por conflitos em torno de procedimentos, símbolos, ideologias administrativas, modelos morais, conceitos e instrumentos de política, se tornam aspecto importante na sua institucionalização e estabilização.

Institucionalizar uma política pública significa estabelecer processos que conformem visões de mundo, seu compartilhamento pelas comunidades de política, que justifiquem recursos e orientem seus usos. Então, a operacionalização e a eficácia das políticas públicas dependem da capacidade de regulação coletiva das transformações organizacionais, de ajustes finos entre estruturas, sistemas de ação e visões de mundo.

Obviamente, o programa está sendo redesenhado desde o seu início. Este é um fato da vida de qualquer programa de ação. O GT-CV foi uma proposta de fazê-lo com método e ampla participação dos atores públicos e da sociedade civil, mobilizados nas redes e nas reuniões temáticas, estabelecendo consensos e esclarecendo sobre o uso potencial dos instrumentos de política, ajustando ou sugerindo mudanças para institucionalizar o programa.

7.2 O que é o Programa Arte Cultura Cidadania? Imagens das redes e do movimento social no quadro das políticas públicas

Os agenciamentos entre a dimensão simbólica e os processos concretos, portanto, na articulação de ideias, no plano normativo, nos métodos e nos instrumentos, se constituíram na preocupação central dos coordenadores do GT-CV. Para efeitos da análise, destaquem-se os componentes próprios para a descrição dos planos da ação pública.

26. O espaço de formulação (EF) se compõe dos discursos materializados nos textos dos documentos e nas publicações oficiais da SCDC. Dá visibilidade e faz circular os conceitos e constitui o discurso institucional do Cultura Viva. O espaço de formulação tem como característica a paráfrase que garante a estabilidade e a repetição do mesmo discurso. A paráfrase é um recurso intertextual no qual um texto é elaborado a partir do conteúdo de um texto anterior, mantendo, contudo, seu conteúdo semântico inalterado. Na perspectiva discursiva, a paráfrase garante a estabilidade dos sentidos, mantendo no fluxo do discurso a atualidade de referências já antes mencionadas. Identifica-se como a origem desta memória discursiva a publicação *Cultura Viva: Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária* como a principal referência do discurso do programa. Uma versão atualizada desta publicação foi lançada na Teia 2010 sob o título de *Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania; Cultura Viva: autonomia, protagonismo e fortalecimento sociocultural para o Brasil (2010)*, conforme Labrea (2012).

A partir dessa referência conceitual, descreve-se nessa seção o Programa Cultura Viva em seus vários planos, preparando uma recontextualização histórica e relatando os problemas que estão sendo enfrentados pelo GT-CV. Ao final, se comparam as referências básicas do programa, uma delas elaborada pelo Ipea em 2008 e a outra, em 2012, o que permitirá interpretar as mudanças acontecidas no programa, mesmo que ele tenha mantido sua identidade conceitual.

O quadro 10 resume o conjunto dos componentes para a descrição das políticas públicas entendidas como paradigmas e faz uma síntese dos planos do Cultura Viva como parte de um paradigma de política pública.

QUADRO 10

Rede conceitual 1: quadro sintético do paradigma do Programa Cultura Viva

Componentes	Conceito	Cultura Viva
Princípios gerais	Visão de mundo que forma o horizonte de compreensão.	O Estado deve atuar a fim de dar visibilidade e reconhecer a experiência cultural de grupos que atuam nas periferias urbanas, nas zonas rurais e na área de vulnerabilidade econômica e social, valorizando a diversidade cultural, promovendo a democracia e garantindo os direitos culturais. A sociedade civil tem autonomia e é protagonista das ações de políticas públicas.
Hipóteses práticas	Conjunto de axiomas e raciocínios que estabelecem uma tradução dos princípios para a ação concreta, permitindo a operacionalização dos princípios.	Direcionamento dos recursos humanos e orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos baseados no direito ao acesso aos bens, produtos e serviços culturais e à democracia cultural. As instituições beneficiadas devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. A diversidade é um direito cultural, respeitados os direitos humanos.
Metodologia	Procedimentos e protocolos de ação aplicados à resolução de problemas.	Pontos e pontões de cultura. Acesso aos recursos financeiros por meio de edital público. Proposta de criação de redes temáticas e territoriais. Instituição de espaços de participação social ampliada.
Instrumentos e ferramentas	Dispositivos técnicos – jurídicos ou tecnológicos –, documentos, cartilhas, procedimentos etc. que permitem traduzir princípios de ação e ações coordenadas entre atores de diferentes tipos.	Editais de prêmios, bolsas e conveniamentos foram sendo desenhados e implementados a partir de necessidades práticas e das experiências da SCDC e do MinC como um todo. Redes virtuais e presenciais formadas por pontos, pontões, grupos informais, ações transversais, Estado e outros atores da sociedade civil. Avaliações, visitas, relatórios, sistemas de monitoramento e acompanhamento fazem parte do repertório de instrumentos e ferramentas.

Elaboração: Ipea.

Como ideias gerais, normativas e operacionais estão intimamente associadas, elaborou-se o quadro 11 para traduzir os valores centrais do programa, que recortam o quadro 10: *i)* a gestão cultural compartilhada – conceito que expressa a necessidade de democratizar o Estado; *ii)* o complexo autonomia, protagonismo e empoderamento, que fixa a centralidade da política na potência dos atores sociais, e não no Estado; e *iii)* a gestão em rede, que traduz a premissa da horizontalidade por contraste às relações entre desiguais da política focada no Estado.

O quadro 11 foi organizado a partir da análise das narrativas (Lyra *et al.*, 2011) e de documentos institucionais (Labrea e Marchão, [s.d.]). Obviamente, este quadro não expressa todas as complexidades da visão de mundo, das escolhas

feitas no âmbito do programa e de sua historicidade. Este quadro também permite situar o programa no quadro analítico dos movimentos sociais. Usando Touraine (1965) na análise de movimentos sociais, demarca-se o programa em três princípios.

O *princípio de identidade*, que configura o direito cultural, o complexo “democracia – diversidade cultural – autonomia – protagonismo – empoderamento e a gestão compartilhada”. Também contém *princípios de oposição*: “Estado burocrático – verticalidade – centralização – padronização”. Finalmente, tem uma visão de futuro, *princípio do projeto*: “democratização ampla – sustentabilidade do programa – redes”, organizada em torno de um plano de ação adequado ao programa. O projeto se contrapõe a *status quo ante*, isto é, à atual organização política centralizada e burocrática e imagina como projeto um plano de ação que garanta a auto-nomia e o funcionamento do programa por suas articulações horizontais em rede.

QUADRO 11

Planos de análise do paradigma do Programa Cultura Viva

Planos de análise das políticas/planos conceituais dos movimentos sociais	Princípios – ideias gerais	Normativas – hipóteses práticas	Operacionais – metodologias e instrumentos
Identidade	Constituição de sujeitos, direito, democracia cultural, reconhecimento das culturas, diversidade cultural.	Empoderamento, protagonismo, autonomia, sustentabilidade, horizontalidade, transversalidade e transparência. Potencialização e encantamento social, compartilhar e transformar.	Gestão compartilhada.
Oposição	Estado burocrático.	Centralização, verticalidade da gestão.	Padronização e imposição de ações.
Projeto	Movimento de democratização política e social.	Sustentabilidade, estabilidade e operatividade do programa.	Plano de ação adequado às atuais necessidades do programa e dos seus limites institucionais. Redes.

Elaboração: Ipea.

Outra questão diz respeito ao programa como espaço de articulação de redes temáticas e de políticas públicas no contexto da gestão compartilhada. Para construir as redes, foram direcionados recursos orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos. As instituições beneficiadas, os pontos e pontões de cultura, devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. Os recursos chegam aos participantes por meio de editais, que os selecionam para receber prêmios, bolsas ou conveniar para realizar um plano de atividades ou projetos.

A questão é se o Programa Cultura Viva organiza uma visão inteiramente nova. Obviamente, a resposta é não. Ela já se realizava antes aqui no Brasil e em outros lugares; mas não se traduzia na forma do arranjo institucional promovido depois de 2004, com as ênfases e os níveis de recursos orientados para os grupos e comunidades excluídos, sequer apareciam com conceitos organizados em torno de um discurso coeso. Aparece e ganha força nos quadros de um governo popular e carregado por um discurso de transformação e equidade social.

7.3 Historicizando o Cultura Viva: um programa público que se imagina como um movimento social

O Cultura Viva foi ponta de lança e ao mesmo tempo resultado de um processo que ocorreu simultaneamente em várias secretarias do MinC. Também encontra exemplos em várias outras políticas, inclusive do próprio ministério, e se nutre de conceitos amadurecidos em outras experiências locais e internacionais.²⁷

O programa provocou deslizamentos de sentido no discurso das políticas culturais e se apoiou em uma maneira peculiar de vê-la. Não se trata, nessa visão, de focar o equipamento cultural, mas a própria dinâmica da cultura, sua capacidade criativa e potência. Também se trata de valorizar as culturas populares e a diversidade cultural.

O quadro 12 apresenta uma proposta de interpretação da mudança de paradigmas promovida nas políticas culturais federais. O objetivo deste quadro é mostrar a historicidade de todos os planos das ações. O centro de gravidade das preocupações dos gestores muda. Da expansão do programa até 2010, passou-se à preocupação com organizar passivos, sanear erros e articular de forma mais ativa o novo pacto federativo proposto pelo SNC. Questões de ênfase fazem toda a diferença.

QUADRO 12

Planos dos paradigmas das políticas culturais federais e as mudanças promovidas pelo Programa Cultura Viva

Problemas	Princípios gerais	Hipóteses práticas	Metodologia	Instrumento
Como oferecer espaços públicos para a produção e fruição cultural 1995-2002	Acesso à cultura. Ação cultural.	Criação de centros culturais.	Repasse de recursos para estados e municípios. Emendas parlamentares.	Recursos orçamentários em parcela única ao Estado ou município. Editais, convênios, bolsas, repasses a estados, Distrito Federal e municípios.
Como dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades 2004-2010 Crise (2007-2010)	Democracia cultural. Ação cultural.	Fomento a associações Pontos de Cultura e, mais tarde, vieram os pontões de cultura e as redes culturais.	Repasse de recursos Manutenção das atividades de um a três anos para pontos e dois anos para pontões. Depois utilizou-se da descentralização para estados, municípios, instituições vinculadas e universidades.	Editais. Recursos orçamentários de uma a três parcelas. Convênios com associações. Repasse via estados e municípios que convêniam com associações. Redes.
Dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades Valorizar a diversidade cultural 2010-2012 Crise (2007-2010)	Democracia cultural. Ação cultural. Diversidade cultural.	Fomento a associações e às redes culturais. Redes de políticas, circuitos, percursos etc.	Idem anterior. Descentralização. Sistema Nacional de Cultura. Qualificação da gestão.	Editais. Recursos orçamentários. Convênios com associações. Convenimento e repasse via estados e municípios que convêniam com associações. Redes. Redesenho dos conceitos e adequação dos instrumentos de políticas; linha de base para a expansão do programa.

Elaboração: Ipea.

27. A consolidação de um complexo discursivo e da “arquitetura de princípios e valores” do Ministério da Cultura está em Silva e Abreu (2012).

No plano dos princípios, a ação muda de sentido. Da questão do acesso – democratização – passa para o exercício da cultura – democracia cultural. O núcleo conceitual do programa continua a ser a ação cultural, só que no Cultura Viva esta é realizada por grupos e associações que não se movimentam usualmente nos circuitos de mercados culturais mais dinâmicos. Direciona-se a grupos excluídos, em situação de vulnerabilidade social e cultural.

No plano das hipóteses práticas, o programa deslocou a ação da criação de centros culturais para o fomento das atividades realizadas por associações culturais, os pontos e pontões de cultura; ao mesmo tempo, já se falava das redes e dos circuitos culturais. O Estado “(...) simplesmente reconhece e fortalece as experiências estéticas e artísticas produzidas por grupos sociais historicamente excluídos do circuito cultural”.²⁸

No plano metodológico do programa, continuaram os repasses, mas estes mudaram de direção, isto é, passaram a ser direcionados para as associações – que passaram a ser chamadas de pontos de cultura –, e não aos estados e municípios.

Essa mudança, na prática, é uma questão de grau. O que mudam efetivamente são o discurso, que junta tudo isso, e o processo de mobilização, que atinge um número significativo de agentes culturais. Receber o nome e ser identificado como ponto de cultura faz toda a diferença, inclusive porque isso tudo vai se conectar mais tarde com os pontões de cultura e com a ideia dos encontros periódicos – as Teias.

No processo de descentralização, iniciado em 2007, os repasses voltaram a ser feitos aos níveis de governo. Entretanto, os sentidos mudaram, pois o quadro de referência passou a ser o da expansão do programa a partir de conceitos consolidados, e gradualmente também partindo da ideia de Sistema Nacional de Cultura. Os repasses financeiros, em vez de serem feitos para prefeituras e governos estaduais a partir de propostas de emendas de deputados e senadores, ou mesmo por meio de demandas diretas ao ministério, passaram a ser realizados primeiro por seleções via editais e depois via descentralização de recursos – que pressupõe também edital, embora não mais apenas federal, e agora também discutido com os Entes Federados. Em todo caso, o objetivo foi financiar as atividades de grupos e associações da sociedade civil. Mesmo assim, em certo momento, os convênios significaram repasses para que as secretarias funcionassem como parte do programa e se transformassem em pontões de cultura. É natural que programas em maturação tenham opacidades conceituais e incoerências, por mais que estas possam ser justificadas discursiva e estrategicamente.

28. Labrea *et al.* In: Labrea e Rangel (2010, p. 59-60).

No que toca aos instrumentos de ação, deve-se dizer que o uso de instrumentos tradicionais da administração pública mudou do plano discricionário, isto é, das escolhas do gestor, para chamamentos públicos e com comissões de avaliação de projetos. Os repasses passaram a ser feitos por editais e convênios com associações; também aqui é necessário ressaltar que se mantém espaço de escolha para o gestor (projetos especiais), possibilidade exercida ao longo do programa, que pode ser questionada em sua legitimidade, mas que é perfeitamente razoável e legal. Depois vieram os repasses para os estados, o Distrito Federal e os municípios, seguido das falas a respeito das *redes*. Ao mesmo tempo, foram sendo criadas ações de fomento e formação via bolsas, transferência de recursos para premiar e reconhecer pessoas e mestres, associações e práticas etc.

Dois critérios foram utilizados para periodizar a história do programa. O primeiro critério é dado pela concepção de gestão. Entre 2004 e 2010, a gestão era tratada como parte de uma concepção de política. Este período foi marcado pela recusa dos instrumentos tradicionais da administração pública. O programa deveria tencioná-los para provocar mudanças. Depois de 2010, o discurso foca a gestão como um conjunto de ferramentas que oferecem as condições para o desenvolvimento das ações. Nesse caso, seria necessário conhecer seus alcances e limites. Os usos equivocados teriam sido uma das razões para os problemas decorrentes da expansão do programa.

O segundo critério é marcado pela presença da ideia de potência. A potência situa-se no campo do que não é atual, no encontro do presente com o que é possível. Nesse quadro os instrumentos serviam ao fazer político, desnudando possibilidades, sobretudo de outro tipo de Estado, com diferentes regras e normas referenciadas ao reconhecimento das necessidades de autonomia das associações civis. Esta disposição gerou uma série de contradições. Apesar do discurso da potência, o programa não desconstruiu – e nem tinha força para tal – as necessidades de controle e transparência na seleção dos projetos apresentados pela sociedade civil e no uso de recursos públicos. Em 2007, a crise se iniciou com a finalização dos primeiros convênios, pelo atraso na liberação dos recursos, com o contingenciamento e com a não aprovação dos relatórios de prestação de contas. A saída encontrada para dar continuidade aos trabalhos já iniciados foram os prêmios. A ideia de potência significou um descuido com os usos adequados dos instrumentos de política pública, e isso gerou uma crise do programa, só traduzida como crise de gestão em 2010. Os instrumentos de política têm seus limites, assim como as ideias gerais têm alcances limitados.

Como se vê, os sentidos do programa foram mudando ao longo das gestões e em uma mesma gestão. Certamente o Cultura Viva ganhou seus contornos na tensão com princípios gerais e hipóteses práticas. Embora todos os instrumentos e métodos já fossem disponíveis e utilizados pelo poder público, as mudanças

de direção, em termos da formulação dos problemas, dos princípios de visão de mundo – ideias gerais e cultura política –, as hipóteses práticas e a forma como se desdobraram, significaram uma mudança de paradigma. O GT-CV cristaliza o foco na gestão na intenção de enriquecer a dialética do encantamento com consistência política e administrativa.

Mas quais são os alcances e os significados dessas mudanças? É o que se começará a abordar nas subseções seguintes. Antes, porém, serão apresentados os resultados do programa a partir de seus instrumentos, desde seu início. Evidentemente, o programa não se resume a estes resultados, mas rever a história dá perspectiva e diminui as distâncias entre o que se diz e o que se faz.

7.4 Os problemas enfrentados pelo GT-CV

7.4.1 Necessidade de ampliar o campo de diálogo entre Estado e sociedade civil

O GT-CV teve como objetivo ser *mediador e tradutor* das perspectivas da administração e da sociedade civil e, para tal, é necessário “seguir os problemas” apresentados pelos atores durante as pesquisas, as reuniões com os atores e com a equipe da SCDC.

Os discursos relacionados a autonomia, protagonismo, redes, empoderamento, gestão compartilhada etc. são muito importantes para a dinâmica global do programa, mas tem-se a pergunta, sem resposta muito clara, a respeito da capacidade da SCDC e dos atores que compõem o programa em ajustar operações concretas de planejamento às necessidades concretas tanto da administração quanto de seus participantes.

Em uma perspectiva instrumental, mais ligada à relação de meios e fins, típicas da administração, dir-se-ia que o programa convive com dificuldades em selecionar formas organizacionais e alocar recursos de maneira racional e segundo critérios explícitos. Muitos dos conceitos são opacos e por demais fluidos, impossíveis de serem avaliados ou de serem objeto de uma reflexão estratégica.

Em outra perspectiva mais compreensiva, mais ligada aos processos de mobilização social, ao encantamento coletivo e à produção de significados alternativos no campo das políticas, se diria que o programa é completamente exitoso e que gerou uma rede imensa de atores mobilizados para produzir cultura e promover a diversidade cultural.

No primeiro caso, talvez se dissesse serem necessários ajustes finos em processos de produção de editais, programação orçamentária, organização dos fluxos de pagamento, prestação de contas, definição de critérios de elegibilidade, objetivos e linhas de base para a expansão do programa etc. O outro diria que nada disso é necessário, que cada edital define seus parâmetros segundo necessidades da política.

Não haveria muita razão em gastar energia para seguir uma lógica e organizar um desenho de política, afinal “a política é processo”.

Metodologicamente, para fins dos objetivos do GT-CV, considerou-se a dicotomia como falsa. As visões instrumental e compreensiva foram tomadas como complementares. Era necessária uma aproximação e um diálogo entre ambas, em um espaço especialmente destinado à troca e à ponderação sobre as experiências e percepções a respeito da potência do Cultura Viva.

7.4.2 Necessidade de pensar a partir dos instrumentos de política

Algumas considerações são necessárias. Por um lado, os gestores em geral preferem a liberdade, real ou aparente, para tomar decisões. Isto pode significar consequências não desejadas. Os problemas advindos da ação mal planejada podem ser fatais. A decisão de demorar mas preparar adequadamente a ação deve estar no campo de possibilidades do gestor.

Não se trata aqui de superenfatizar os processos de institucionalização em detrimento dos processos criativos de elaboração e formulação de políticas. O Programa Arte Cultura e Cidadania encantou o Brasil e segue encantando-o por suas proposições. Todavia, a aposta na ampliação do número dos pontos e pontões sem preparo adequado do terreno gerou uma crise persistente, e esta decisão deve ensinar.

A decisão de extensão das ações no território, por exemplo, caso acontecido no Cultura Viva, para consolidar posições institucionais, foi uma decisão política que gerou consequências. O recurso à decisão deste tipo faz parte do repertório disponível aos gestores. Há um cálculo político, uma aposta. Se, entretanto, muitas políticas não sobrevivem à falta de ousadia, muitas não sobrevivem à incapacidade de previsão controlada dos problemas que decorrem das opções realizadas. Essas decisões deixaram heranças, o olhar de curto prazo significou a necessidade de gastos de tempo, energia e recursos no longo prazo, recursos ainda hoje mobilizados para resolução de pendências históricas.

Em alguns momentos, não custa dizer o trivial. As políticas envolvem formação de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, avaliação etc., e as relações entre os momentos da política são complexas. Entretanto, é equivocado descuidar de um desses momentos. Este equívoco é grave e fragiliza a ação pública.

Uma aproximação ligeira à SCDC do período que vai de 2004 a 2010 causa estranhamento imediato, pois há algo fora de lugar no postulado geral recitado como mantra, “política é processo”. A política pública é uma assembleia de coisas diferentes: raciocínio complexo, raciocínio contextual e limitado, raciocínio formal e técnico, tudo se amalgama e se mistura. As frações, para não

dizer mesmo que as ações, são fragmentadas, se completam em um mosaico. O Estado só pode ser entendido como esta composição caleidoscópica, mas faz parte deste mosaico a ação intencionada e os procedimentos institucionais. Ninguém desconhece estes fatos simples.

Sabe-se que qualquer enfoque abrangente – ou sinóptico – é por demasiado amplo e seus pressupostos de racionalidade são precários para descrever o que acontece empírica e localmente. Mas é de se imaginar que os esforços por elaborá-los – isto é, aos quadros sinóticos – criam capacidades para pensar tática e estrategicamente a ação e os problemas. O fato é que, no caso da administração pública, e em outras atividades, e mesmo no fazer artístico, não se pode ser ingênuo, há sempre estruturas que recortam os processos, há sempre a necessidade de simplificação para entender e agir (Silva e Ziviane, 2011).

A ação pública é processual, evidentemente, mas só isso não explica o que acontece de fato na administração e nas longas séries de decisões e eventos que a compõem. Para se citar um exemplo, sabe-se que cada uma das unidades e coordenações da SCDC tem metas reais mais ou menos formalizadas para suas atividades; tem necessidades de informações, de apoios e recursos; bem como é composta de processos de decisão, protocolos de ação e procedimentos.

Vários mecanismos são necessários na gestão desses processos: mecanismos para evitar e contornar conflitos, controle da aleatoriedade das decisões, justificativa para elas, delimitação de dispositivos sociais para resolução de problemas, busca e registro de soluções. Estes elementos, aparentemente triviais, são centrais para a aprendizagem institucional. Mas há uma formalização e simplificação.

Assim, optou-se por um raciocínio de entremeio: a formalização de conceitos e critérios ajuda a pensar a política, mesmo sem que a tome de maneira rígida e dogmática. Por outro lado, a historicização e a complexificação dos raciocínios é imprescindível, especialmente para se delimitarem aliados e antagonistas, valores, princípios e crenças a serem mobilizados, e para reconhecer o enraizamento dos problemas; mas a complexificação em geral carece de uma organização analítica e normativa que lhe dê orientação e defina linhas de base para a ação. A complexificação por si mesma pode gerar paralisia da ação pelo excesso de análise.

O primeiro passo do “redesenho”, a fim de formular uma proposta que integrasse essas dimensões – isto é, por um lado, a análise e formalização e, por outro, a complexidade e historicização –, foi mapear e organizar os problemas que acompanhavam sua gestão. Eles estão sintetizados no quadro 13.

QUADRO 13

Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do problema
Marco jurídico	Reflexão sobre a conveniência de institucionalizar o Cultura Viva por meio de uma lei, na expectativa de torná-lo uma política pública de Estado – estabilizando-o. Enfrentar o problema dos significados do Projeto de Lei Cultura Viva, que propõe atualmente o desenho de uma política nacional, e não apenas a institucionalização do Programa conforme a proposta original. Relatórios da CGU apontam falhas no processo de gestão e prestação de contas e gargalo nos fluxos burocráticos.
Recursos orçamentários e financeiros	Atrasos sistemáticos nos repasses de recursos; contingenciamento orçamentário/financeiro. Dificuldade em aprovação de relatório de prestação de contas. Defasagem de registro nos sistemas SICONV e SALICWeb.
Recursos humanos	Fragilidades quanto à estrutura interna burocrática de fluxo e de pessoal para o acompanhamento dos editais e convênios. Número insuficiente de recursos humanos – funcionário estável – e alta rotatividade.
Convênios	Inexperiência quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Ausência de diagnóstico quanto à real demanda da sociedade por recursos. Ausência de sistema eficiente e contínuo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos planos de trabalho de convênios diretos e com entes parceiros. Necessidade de vincular as políticas descentralizadas a sistema de monitoramento do programa. Necessidade de construção de espaço de participação social ampliada.
Editais de prêmios	Instruções precárias quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Utilização do prêmio em substituição aos convênios – prêmios híbridos e em parte restritos aos pontos.
Editais de bolsas	Instrução precária quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais.
Sustentabilidade do Programa Cultura Viva	Estrutura burocrática inadequada e insuficiente para garantir um fluxo operacional ao Cultura Viva. Estrutura burocrática inadequada, provocando operacionalidade deficiente, inabilitando organizações da sociedade civil.
Redes	Indefinição sobre quem integra as redes. Quais os papéis de cada ator que as integra. Definição de plano de comunicação. Instrumentos de coordenação de atividades. Necessidade de construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores.

Elaboração: Ipea.

Para finalizar a descrição dos desafios enfrentados pelo GT-CV, cabe uma pequena reflexão.

Em geral as análises de política pública pressupõem alguma forma de racionalidade dos atores. A racionalidade limitada é uma descrição interessante de como indivíduos e instituições pensam e agem. Os administradores tomam decisões sem terem todas as informações necessárias, usam critérios apenas satisfatórios e desconhecem todos os instrumentos disponíveis.

Certamente as organizações públicas podem ser descritas adicionalmente como arenas onde os aspectos conflitivos e competitivos despontam com força e onde as informações circulam de forma regulada, fluindo por redes internas específicas. Foi o que se viu no funcionamento e no processo discursivo deste grupo de trabalho. Houve grande dificuldade em priorizar, em estabelecer linhas de ação mínimas.

Esse fato corrobora com a necessidade de se criarem canais, disposição de trocas mais estáveis e meios institucionais que permitam a criação de referências globais comuns para a ação. Rotinas e formalização de fluxos são imprescindíveis, mesmo que se reconheça que mudanças institucionais importantes não são planejadas, nem são objeto de discussão prévia, *a priori*, mas de justificativas *ad hoc*.²⁹ No vocabulário antropológico, dir-se-ia serem necessários rituais e mecanismos de trocas e reciprocidade, sejam internos à SCDC, sejam com a sociedade civil. Estes são fatores de integração, exposição de identidades e focalização da atenção para questões específicas. Seja como for, as reuniões do redesenho tentaram fazer com que os atores externos falassem o mesmo vocabulário e dividissem referências comuns, inclusive compartilhando dos problemas que estão envolvidos nos processos e nas complexidades administrativas.

Entretanto, a fragmentação, a heterogeneidade estrutural e o contexto de desconfiança entre os atores fizeram que pouco esforço fosse feito para reconhecer politicamente os desafios a serem enfrentados por cada ator, inclusive a administração.

Para sanar esse problema são necessárias muitas mediações institucionais, criação de instâncias de agenciamento de ações e fóruns de debate. Planejar não é a solução para todos os problemas, mas coloca a atenção em processos interativos, isto é, quando os atores estão dispostos a coordenar os esforços para reformar e aumentar a efetividade da ação pública, quando é capaz de ajustar comportamentos, expectativa e, de fato, coordenar ações.

Nem sempre esse é o caso. Muitos atores, especialmente quando os protagonistas são os movimentos sociais, têm como princípio não se responsabilizarem pela organização de ações de políticas públicas, tendo como estratégia se posicionar, criticar e demandar. Esta é a sua ação. Esta posição cria, obviamente, um espaço potencialmente conflitivo e ocasionalmente de apatia. Em outros casos é inteiramente eficaz.

Por seu turno, as apostas e os riscos para o gestor público em participar de um grupo de trabalho com presença das redes da sociedade civil são altas. O gestor público elabora estratégias que envolvem alto grau de imprevisibilidade e não tem controle mínimo dos rendimentos simbólicos de suas opções. Errar ou não aceitar demandas pode significar forte embate político. No pior dos casos, pode significar perda de legitimidade e de capacidade de conduzir as ações. Por esta razão é necessário ao gestor saber esgrimir as armas e agir a partir de instrumentos.

29. As semelhanças com os postulados das mudanças de paradigmas são evidentes.

Depois dessas aproximações, foi necessário simplificar a complexidade, o estilo cognitivo, tanto da SCDC quanto da sociedade civil, para estabelecer uma linha de base do programa. Deve-se reconhecer que a ação instrumentalmente orientada é em parte uma ilusão e uma simplificação, mas é um momento necessário para estabilizar as estratégias de ação e dar clareza da direção a seguir. É o que se faz a seguir.

7.5 Linhas de base da estratégia de expansão do Programa Cultura Viva

Uma das maiores dificuldades na área cultural é lidar com a formalização e estruturação de processos e objetivos. A área é resistente à lógica da delimitação de metas e ao uso de medidas, especialmente na forma das quantidades.

Entretanto, a formulação desses elementos orienta as políticas, os programas e as ações, organizando-as e permitindo estabelecer acordos, mesmo que depois a realidade política e econômica exija alterações e adaptações em relação a estes. Ter clareza a respeito dos objetivos da ação é um dos pré-requisitos mais importantes para mensurar mudanças de situações, conhecer o que foi realizado e ter perspectiva sobre as potencialidades de um conjunto de ações públicas.

Determinar objetivos, metas e resultados e compará-los com indicadores e outras medidas qualitativas não é ato que vale por si, mas descortina potenciais e limitações na condução do conjunto de ações, dimensionando de forma mais precisa os problemas e obtendo maior precisão a respeito do que está sendo realizado. Entretanto, não é incomum que a ambiguidade na descrição de problemas seja seguida da imprecisa delimitação de objetivos, metas e resultados; estas imprecisões impactam na definição consequente dos recursos necessários para o enfrentamento dos problemas.

Dizer isso não implica a boa delimitação automática dos objetivos da ação. As ações públicas enfrentam situações singulares e incertezas decorrentes da presença de muitos agentes com objetivos contraditórios, conflitantes e até mesmo antagônicos. As ações não envolvem processos padronizados e homogêneos.

Assim, nos processos das políticas, os agentes encontram-se diante do desafio de criar consensos em quadros de conflitos cognitivos intensos – ou, para simplificar, com entendimentos e explicações variadas a respeito do que seria relevante na política na qual estão envolvidos –, de indefinições sobre os sentidos exatos dos objetivos a serem atingidos, assim como dos meios a serem utilizados (Barbosa da Silva e Araújo, 2010, p. 26).

O Programa Cultura Viva tem a característica de lidar com *objetivos situacionais*, ou seja, que se referem a mudanças de valores, crenças, disposições e formas com as quais os atores sociais percebem sua atuação política, social e cultural. Entretanto, a estruturação do programa exigiu que se estabelecessem *resultados do programa*, ou seja, que se referisse às capacidades do programa em manter uma linha clara de

atuação na obtenção de certos efeitos na vida cultural de seu público-alvo. Em geral, os indicadores são substitutos de conceitos mais abstratos e pouco mensuráveis. Alguns indicadores são tangíveis – idade, sexo, escolaridade, remuneração etc. – e outros intangíveis – protagonismo, autoestima, cidadania etc. –, mas sempre devem procurar refletir com clareza os objetivos do programa ou da avaliação, condensando a complexidade das situações a medidas simplificadas (Barbosa da Silva, 2010).

Conforme o Modelo Lógico, o Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva tem os componentes de base a seguir.

- 1) Problema: dificuldades de grupos expostos a situações de risco de terem seus modos de vida, saberes e fazeres culturais reconhecidos e valorizados, bem como de terem acesso aos meios de preservação, fruição e exercício dos direitos culturais e apropriação do patrimônio cultural.
- 2) Objetivos: fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira, valorizando as iniciativas culturais de grupos e comunidades excluídos, ampliando o acesso aos meios de produção, circulação e fruição de bens e serviços culturais.

Essas definições permitiram construir indicadores para o acompanhamento do programa que possibilitaram traçar uma linha de base para as estratégias da SCDC. As etapas e escolhas são apresentadas a seguir.

7.5.1 Etapa 1: linha de base

A primeira etapa parte da premissa do Plano Nacional de Cultura de atingimento de 15 mil pontos de cultura até 2020. Dessa forma, abstraiu-se a realidade atual da distribuição dos pontos e pontões e calculou-se a distribuição ideal pela população, conforme os mapas 9 (estados), 10 (mesorregião), 11 (microrregião) e 12 (municípios).

7.5.2 Etapa 2: expansão do programa para 15 mil pontos de cultura até 2020

Escalonamento

A segunda etapa teve como objetivo realizar ajustes nos resultados da primeira. A premissa anterior fixou que existiria pelo menos um ponto de cultura para 12.714 pessoas. Os municípios com número menor (3.064) podem e, em muitos casos, devem obviamente ter pontos de cultura, dada a presença de grupos e grande atividade cultural. Mas as estratégias para eles seriam, a princípio, diferentes.

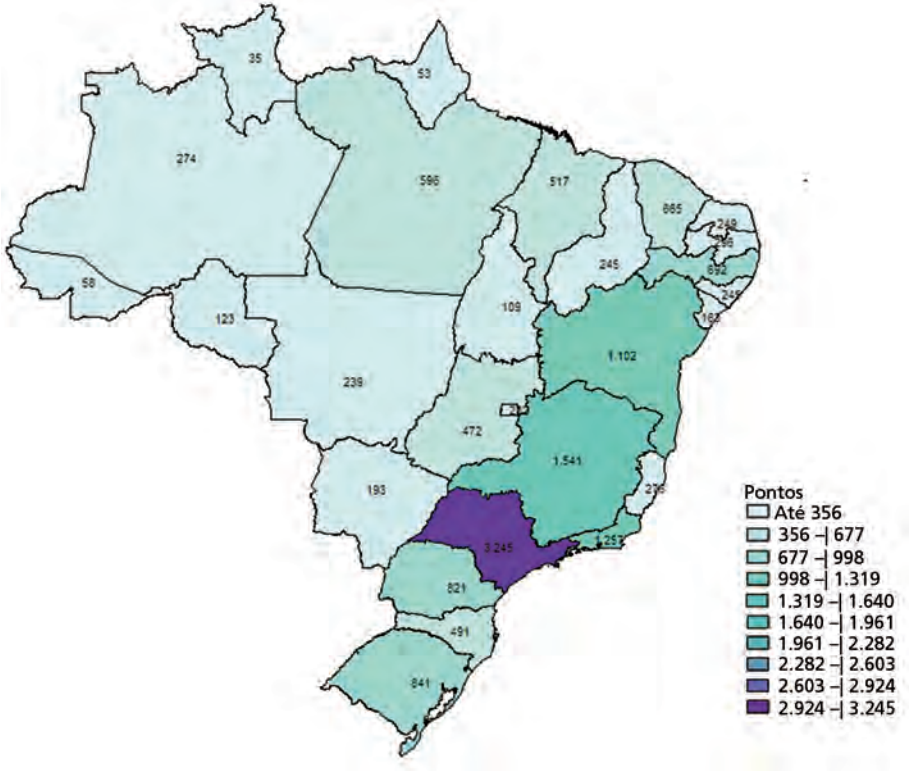
Nesse momento, o pequeno tamanho do município justificaria a cobertura do programa por meio de estratégias que trabalhem em nível territorial diferente, ou seja, meso ou microrregião. Para esta etapa, os valores atribuíveis aos pontos foram estratificados segundo o porte dos municípios (tabela 9).

TABELA 9
Pontos e pontões de cultura, critérios de base para elaboração de cenários

Tipo	Natureza	Período	Parcelas anuais	Total
Até 20.000	Pontos	2 anos	10.000	20.000
Até 51.000	Pontos	2 anos	15.000	30.000
Até 200.000	Pontos	2 anos	22.500	45.000
Até 400.000	Pontos	3 anos	30.000	90.000
> 400.000	Pontos	3 anos	60.000	180.000
Até 450.000	Pontão	3 anos	100.000	300.000
> 450.000	Pontões	3 anos	170.000	500.000

Elaboração: Ipea.

MAPA 9
Distribuição de pontos de cultura pelos estados

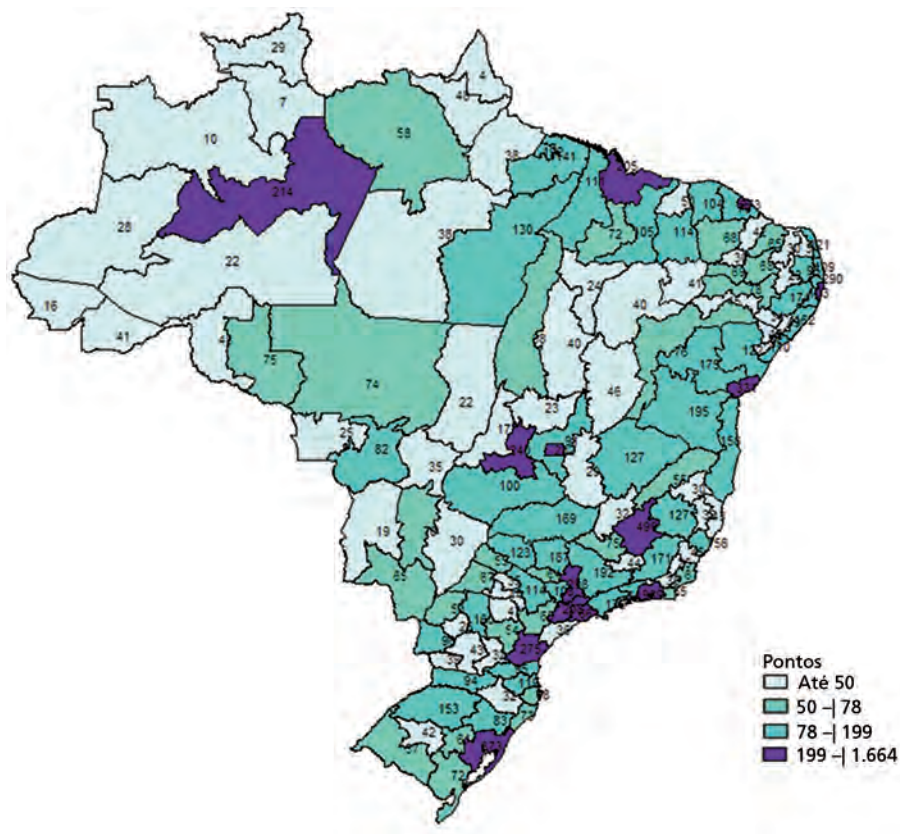


Elaboração: Ipea.

Também se propôs que os pontos situados em municípios com até 200 mil habitantes tenham prazo de vigência pelo período de dois anos e tenham três valores diferenciados. Os pontos em municípios com até 20 mil habitantes receberiam

R\$ 20 mil, os de até 51 mil receberiam R\$ 30 mil e os de até 200 mil, R\$ 45 mil. Os períodos seriam de três anos de vigência para os pontos situados em municípios com mais de 200 mil habitantes, com dois cortes: R\$ 90 mil para os pontos situados em municípios com até 400 mil habitantes e 180 mil para os maiores em porte de população.

MAPA 10

Distribuição de pontos de cultura pelas mesorregiões

Elaboração: Ipea.

Os pontos estariam distribuídos por municípios de até 450 mil habitantes – recebendo R\$ 300 mil ou R\$ 100 mil a cada ano do período de três anos – e aqueles situados acima de 450 mil habitantes receberiam R\$ 500 mil no período de três anos. O programa teria que ter pelo menos um ponto em cada microrregião brasileira, que são 1.048 no total. Na etapa 3 desenvolve-se o critério para os pontos.

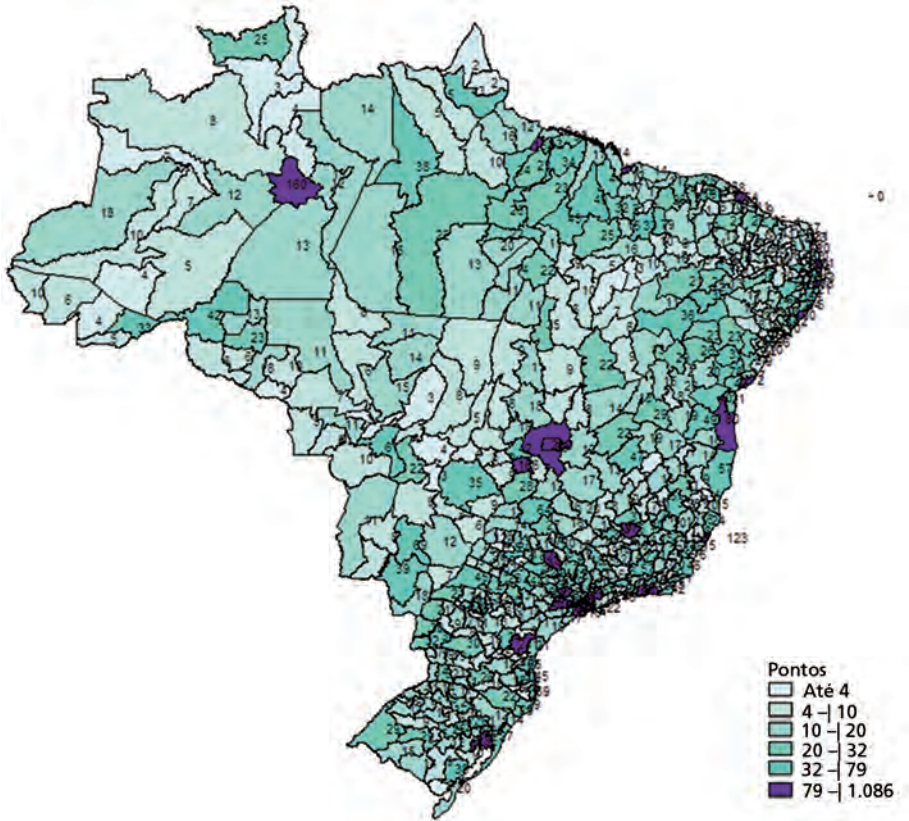
A tabela 10 contém a descrição do cenário 1, onde se faz o exercício da expansão do programa com valores escalonados; e do cenário 2, onde se mantêm as premissas e os valores atuais.

TABELA 10
Pontos e pontões de cultura, cenários 1 e 2

Município por porte	Ações	Prazos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 2 = 100
Até 20.000	Pontos	2 anos	18.600.000	167.400.000	11
Até 51.000	Pontos	2 anos	76.650.000	459.900.000	17
Até 200.000	Pontos	2 anos	148.680.000	594.720.000	25
Até 400.000	Pontos	3 anos	157.860.000	315.720.000	50
> 400.000	Pontos	3 anos	878.220.000	878.220.000	100
Até 450.000	Pontões	3 anos	189.300.000	315.500.000	60
> 450.000	Pontões	3 anos	432.990.000	432.990.000	100
Total			1.902.300.000	3.164.450.000	60

Elaboração: Ipea.

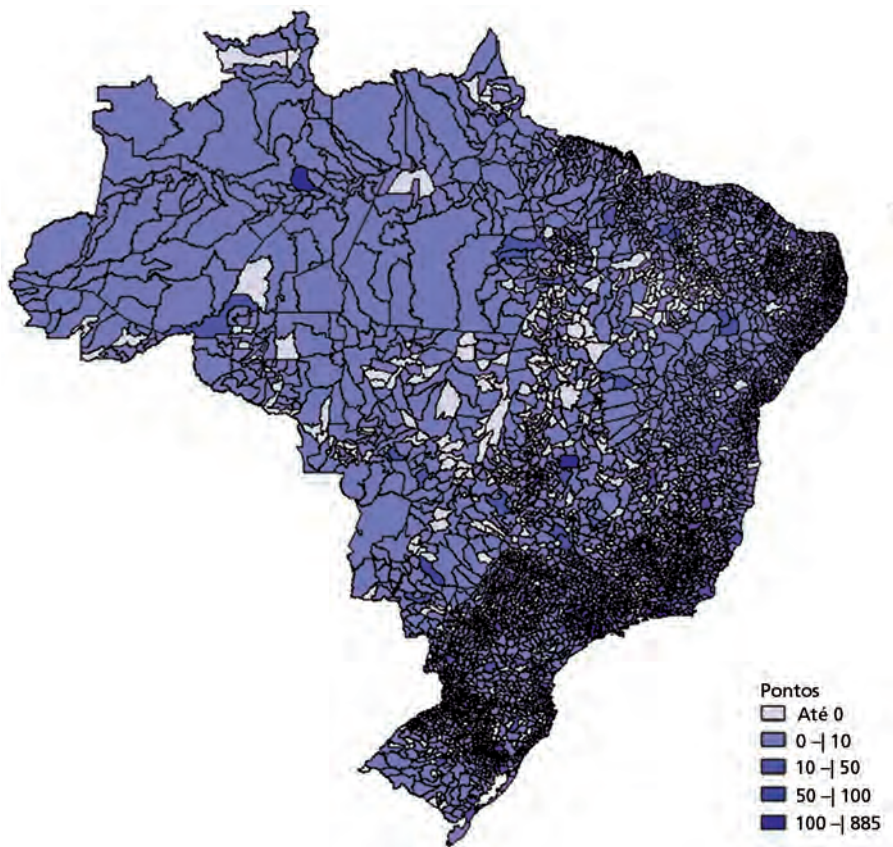
MAPA 11
Distribuição de pontos de cultura pelas microrregiões



Elaboração: Ipea.

MAPA 12

Distribuição de pontos de cultura pelos municípios



Elaboração: Ipea.

Em primeiro lugar, deve-se dizer que os valores escalonados reduzem as necessidades de financiamento em 60%. Depois, deve-se enfatizar uma questão vital. Os valores escalonados também permitem reduzir as necessidades de financiamento dos pontos quase à metade (50%); reduz onze vezes nos municípios com menos de 20 mil habitantes no caso dos pontos de cultura; e vai reduzindo as necessidades em cada faixa de município, como se vê na tabela 10. Em valores escalonados, o valor para se chegar a 13.422 pontos é de R\$ 1.280 bilhão e R\$ 280 milhões. Sem escalonamento este valor seria de R\$ 2.416 bilhões. Para os pontões, a redução seria de aproximadamente 20%.

Evidentemente, os valores podem ser escalonados de maneira diversa. No quadro da meta atual de 15 mil pontos de cultura até 2020 e de um orçamento apertado pelos montantes, bem como pela competição com as ações de bolsas,

prêmios, certificações/chancela e conhecimentos e tradições orais previstos na estrutura lógica do programa, é necessário levar a sério o escalonamento e as possíveis regras diferenciais para serem negociadas com estados e municípios.

Não se descartou aqui a estratégia de certificação dos pontos e pontões para reconhecimento dos grupos e coletivos que já funcionam na lógica do programa, ação que não demandaria recursos financeiros.

Por enquanto se consideram os valores globais e a necessidade de recursos apenas do governo federal e sem renovação de convênios. Mas há ainda o problema de se saber quem entra com os recursos.

Fonte de recursos financeiros: cooperação federativa

Nesse tópico defende-se que o governo federal tenha como objetivo, em primeiro lugar, o atingimento das metas com recursos próprios e, em segundo lugar, que planeje e discuta recursos de contrapartida com os demais Entes Federados.

As realidades dos Entes Federados são muito díspares e não há nenhuma razão política em assumir a cooperação federativa com muito gasto de energia para tratar os convênios federativos caso a caso. O tratamento caso a caso é necessário a partir de estratégias diferenciadas dos governos locais, mas sempre partindo de uma linha de base comum. Também aqui se sugere uma simplificação. Admite-se a linha de base referida pelos mapas anteriores e depois se promove uma abertura de conversações com os Entes Federados para assuntar as disposições e os recursos passíveis de comporem o programa.

A partir dessa segunda etapa, os tetos estabelecidos nos quatro mapas (mapas 9, 10, 11 e 12) se deslocaram para baixo, dada a presença de municípios com menos de 12.714 habitantes. A elaboração de novos mapas mostraria novos números de base.

Propõe-se manter os primeiros valores registrados nos mapas como referência de número de pontos para estados, mesorregiões, microrregiões e municípios. Também se propõe a contagem de pontões para atingir a meta de 15 mil pontos.

O número de pontos na tabela 11 não atinge 15 mil, que foi o número de base proposto no PNC, devido à exclusão dos pontos que estariam em municípios menores, com 12.714 habitantes, e aos arredondamentos e aproximações necessárias. Também não inclui os pontos e pontões vigentes, mas inclui os pontões nos cálculos prospectivos.

Os critérios são simplificados e depois aplicados aos critérios de expansão até que atinjam 14.902 pontos e pontões somados. Os números se aproximam da meta de 15 mil até 2020. Os critérios para os pontões serão discutidos adiante, pede-se calma ao leitor, mas já se apresenta a prospecção em termos de valor global para pontos e pontões. Dessa forma, chegar-se-á a uma síntese (tabela 11).

TABELA 11
Valores e metas propostas para pontos e pontões de cultura com contrapartidas federativas

Município por porte	Ações	Prazos	Valores de referência				Recursos financeiros		
			Anual	Total	Metas	Total anual médio (R\$)	Valor total (R\$)	20% de contrapartida (R\$)	Valor total com contrapartida (R\$)
Até 20.000	Pontos	2 anos	10.000	20.000	930	2.066.667	18.600.000	413.333	19.013.333
Até 51.000	Pontos	2 anos	15.000	30.000	2.555	8.516.667	76.650.000	1.703.333	78.353.333
Até 200.000	Pontos	2 anos	22.500	45.000	3.304	16.520.000	148.680.000	3.304.000	151.984.000
Até 400.000	Pontos	3 anos	30.000	90.000	1.754	15.786.000	157.860.000	3.157.200	161.017.200
> 400.000	Pontos	3 anos	60.000	180.000	4.879	87.822.000	878.220.000	17.564.400	895.784.400
Até 450.000	Pontões	3 anos	100.000	300.000	631	18.930.000	189.300.000	3.786.000	193.086.000
> 450.000	Pontões	3 anos	170.000	500.000	849	43.299.000	432.990.000	8.659.800	441.649.800
Total	-	-	-	-	14.902	192.940.333	1.902.300.000	38.588.067	1.940.888.067

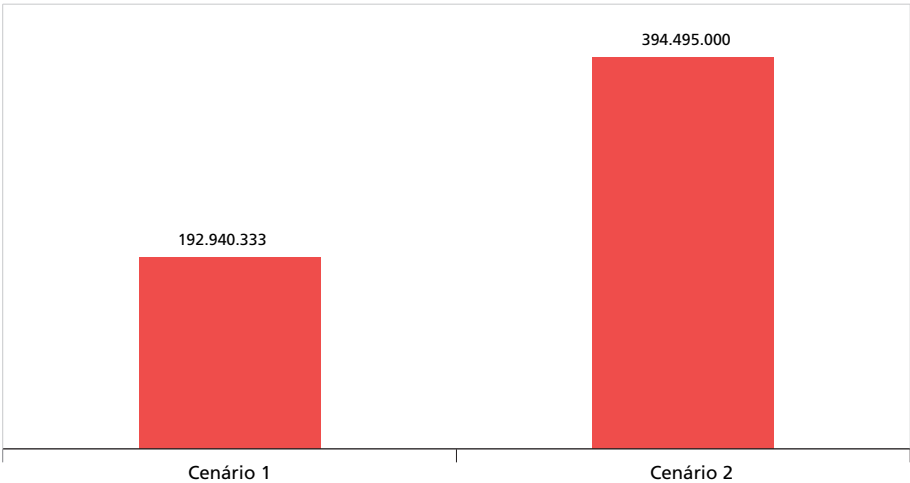
Elaboração: Ipea.

O governo federal

Os recursos anuais necessários para que as metas sejam atingidas no cenário 2 seriam na média de R\$ 394,4 milhões, praticamente 40% dos recursos registrados no maior orçamento do programa – 2007, quando os recursos foram de R\$ 147 milhões. No primeiro cenário as necessidades de financiamento seriam apenas 25% superiores aos recursos de 2007, mas seria quatro vezes a de 2011.

O gráfico 6 apresenta dois cenários com as necessidades de recursos anuais. O cenário 2 apresenta a expansão do programa na direção dos 15 mil pontos e com os valores atuais. O cenário 1 apresenta a expansão com valores escalonados.

GRÁFICO 6
Necessidade anual de recursos cenário 1 e 2
(Em R\$)



Elaboração: Ipea.

Decorre deste cenário uma premissa simples. O esforço de gasto e também de capacidade para gerar as ações necessárias deve ser aumentado imediatamente. O liquidado de 2011 foi de aproximadamente R\$ 90 milhões, então o orçamento do governo federal tem que aumentar imediatamente para dar conta das metas no prazo previsto pelo PNC. Esta hipótese, isto é, aumentos imediatos de recursos, é aparentemente improvável na conjuntura. Há um trabalho político a ser feito. Mais à frente, estimam-se as necessidades anuais a partir de 2013 até 2022.

No caso dos aumentos não virem, os repasses deverão ser feitos em ritmo acelerado e em maiores montantes nos últimos anos do período de vigência do PNC ou as contrapartidas federativas deverão ser maiores.

A Federação

A alternativa para alcançar as metas pode advir ao compromisso de aumento de contrapartidas e aportes de recursos próprios pelos Entes Federados.

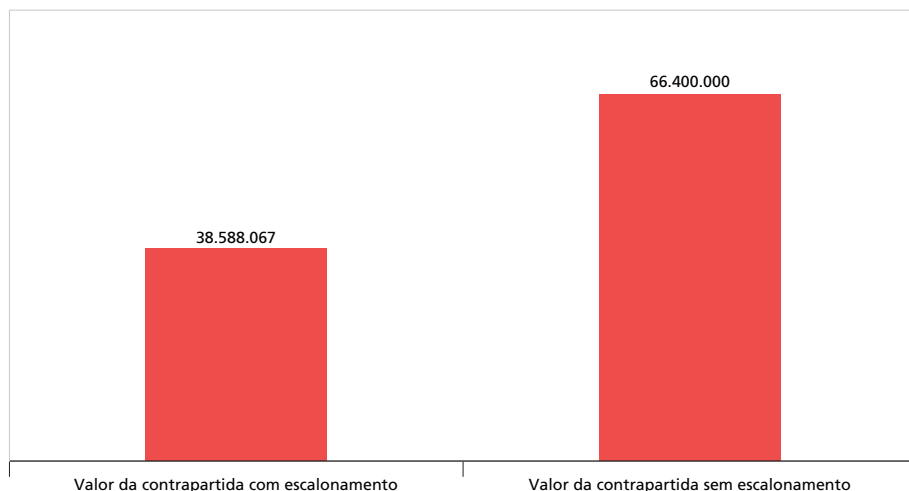
Essa alternativa é aparentemente viável. Neste caso, dadas as necessidades para viabilizar e conferir estabilidade política ao programa, ainda se depende de muitas embaixadas do governo federal para ser confirmada em termos de compromissos orçamentários reais.

Os recursos adicionais descentralizados (estados, Distrito Federal e municípios) poderão ajudar na equação. Também se voltará a discuti-los posteriormente.

O gráfico 7 apresenta o aporte de recursos de estado, Distrito Federal e municípios. Eles se reduzem em 40% no caso de escalonamento de valores.

GRÁFICO 7

Valores anuais das contrapartidas de estados e municípios – período de oito anos (2013-2020)
(Em R\$)



As contrapartidas, em termos globais, são mínimas se considerados o prazo e o número de estados (27) e municípios (3.060).

A tabela 12 mostra o aporte de recursos apenas para pontos e pontões de cultura. Esta tabela está dividida pelos municípios por faixa de população. Mesmo sendo mínimos os recursos vindos dos Entes Federados, é importante se manter a corresponsabilidade pelo financiamento.

TABELA 12

Valores anuais do governo federal e de contrapartidas de estados e municípios – período de oito anos (2013-2020)
(Em R\$)

	Ações	20% de contrapartida do total	Valor total	Valor total com contrapartida
Até 20.000	Pontos	413.333	18.600.000	19.013.333
Até 51.000	Pontos	1.703.333	76.650.000	78.353.333
Até 200.000	Pontos	3.304.000	148.680.000	151.984.000
Até 400.000	Pontos	3.157.200	157.860.000	161.017.200
> 400.000	Pontos	17.564.400	878.220.000	895.784.400
Até 450.000	Pontões	3.786.000	189.300.000	193.086.000
> 450.000	Pontões	8.659.800	432.990.000	441.649.800
Total	-	38.588.067	1.902.300.000	1.940.888.067

Elaboração: Ipea.

É razoável ensejar pequeno esforço adicional do governo federal para o atingimento das metas com recursos próprios. A ação sinaliza prioridades e simboliza a importância que o governo federal dá ao seu papel de garantir os direitos culturais.

Também são necessárias conversas com os Entes Federados. Gestões políticas aos estados e municípios para reconhecimento das intenções de aporte de recursos de contrapartida podem ser reveladoras. Assinalou-se a premissa de que é necessário reconhecer três tipos de questões junto aos Entes Federados.

- 1) Saber da disposição de aportar mais que 20% de recursos de contrapartida pode permitir o redirecionamento de recursos federais para estados e municípios sem disponibilidades financeiras.
- 2) Saber quanto os Entes Federados dispõem para o atingimento das metas, o que facultará a percepção mais precisa sobre os recursos disponíveis, necessidades financeiras e estratégias necessárias.
- 3) Saber se os Entes Federados estão de acordo com as metas previstas na linha de base. Esta informação pode significar a necessidade de ajustes no pacto de expansão do programa, nas suas estratégias e na própria linha de base.

É importante notar que a necessidade de recursos para se atingirem as metas para os pequenos municípios é bastante reduzida. É totalmente viável que a União assuma a responsabilidade por estas metas. A tabela 12 permite visualizar esta possibilidade.

Como se viu, aqui está uma defesa do escalonamento dos recursos e da estratégia de que o governo federal assuma a responsabilidade política – em termos de recursos financeiros, de monitoramento e ação em rede – pelo atingimento da meta do PNC.

Na etapa 3 defende-se o fortalecimento dos pontões como estratégia central do programa, tanto como articulador de redes quanto como incubadores de pontos em regiões com menor densidade de população.

Alguém mais avisado vai lembrar da chancela como estratégia, que permite aumentar ou manter o número de pontos de cultura na contagem das metas. Não se defende esta estratégia para desresponsabilizar o poder público do aumento de aportes de recursos. A certificação e a chancela são parte das estratégias globais de fortalecimento do programa, como estratégias complementares.

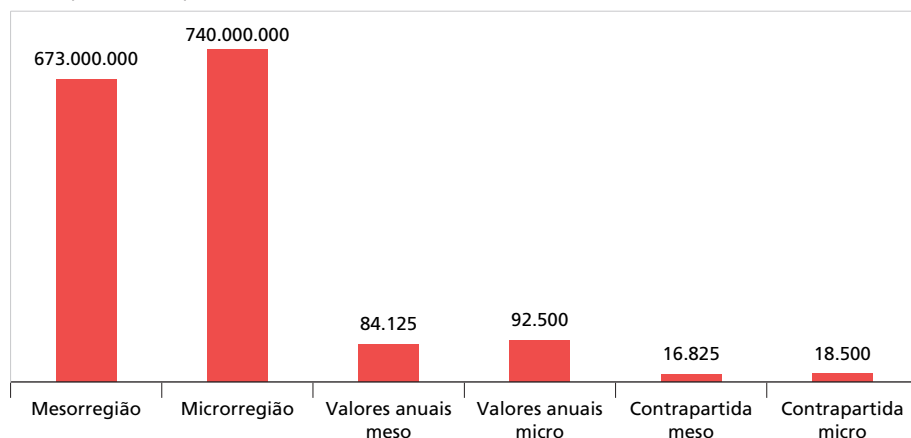
7.5.3 Etapa 3: pontões

Simularam-se várias possibilidades e seus impactos orçamentários para o desenvolvimento e fortalecimento dos pontões. Terminou-se por optar, na linha do GT-CV, por uma estratégia conservadora. Propõem-se a métrica de um pontão para cada dez pontos de cultura. A partir daí, produziu-se como resultado o gráfico 8 com os montantes de recursos necessários para os pontões de cultura – os valores não estão escalonados e manteve-se o valor-padrão igual para todos os pontões.

GRÁFICO 8

Valores anuais do governo federal e contrapartidas de estados e municípios – período de oito anos (2013-2020)

(Em R\$ 1 mil)



Elaboração: Ipea.

As diferenças orçamentárias caso se escolha referenciar os pontões a partir das microrregiões, e não das mesorregiões, é de R\$ 67 milhões no período de oito anos, uma diferença de R\$ 8 milhões por ano. Em termo anuais significa um aporte de R\$ 92,5 milhões anuais, baseado nas microrregiões, por contraste aos R\$ 84 milhões das mesorregiões.

A diferença de recursos é bastante pequena. O critério de cobertura favorece, nesse caso, as microrregiões como critério inicial de alocação de recursos. Os pontões deverão ter um papel central na dinamização das atividades culturais, estimulando a formação de pontos de cultura em territórios locais.

Não custa refrescar a memória a respeito do conceito e dos papéis a serem atribuídos aos pontões (box 2).

BOX 2

Pontão de cultura

Pontões de cultura são entidades jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais, nos eixos da informação, comunicação e educação, em parceria com as redes temáticas da cidadania e da diversidade cultural e/ou os pontos de cultura.

Os pontões são selecionados por edital público e conveniados diretamente com a SCDC e/ou com os Entes Federados e outros instrumentos jurídicos de repasse.

As atribuições dos pontões serão definidas pela secretaria em editais a serem lançados e quando houver disponibilidade orçamentária e de recursos humanos para fazer repasses dos recursos em dia e um acompanhamento da execução do plano de trabalho. Os planos de trabalho dos pontões devem conter todas as ações a serem desenvolvidas, explicitando as de articulação em rede – virtual e com atividades presenciais.

O pontão vincula e articula pontos oriundos de um edital descentralizado às redes (temáticas e territoriais) e ao Sistema de Monitoramento e Mapeamento do Programa Cultura Viva da secretaria.

Poderá atuar em regiões com pouca densidade de pontos, como incubadora de projetos de novos pontos de cultura, a partir do reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas instituições locais. Estes novos pontos serão reconhecidos a partir de um processo de certificação e chancela.¹

No plano de trabalho do pontão, deverão constar:

- a) número estimado de pontos com os quais pretende trabalhar;
- b) detalhamento das etapas do mapeamento que se propõe realizar;
- c) detalhamento da proposta de formação continuada que pretende desenvolver junto aos pontos;
- d) estratégia de articulação da rede local de pontos e estratégia de vinculação às redes temáticas e nacionais; e
- e) descrição do trabalho a ser desenvolvido junto ao sistema de monitoramento da secretaria.

O pontão poderá realizar o inventário participativo dos equipamentos, produtos e serviços culturais locais, a fim de inseri-los nos circuitos culturais que os pontos de cultura mobilizam.

Os pontões propostos pela SCDC teriam funções similares, mas não implicariam o acompanhamento formal de igual número mínimo de pontos; acompanhariam e formariam redes de pontos e associações que não são necessariamente recebedores de recursos do programa; esta diferenciação deve levar em consideração o custo amazônico.

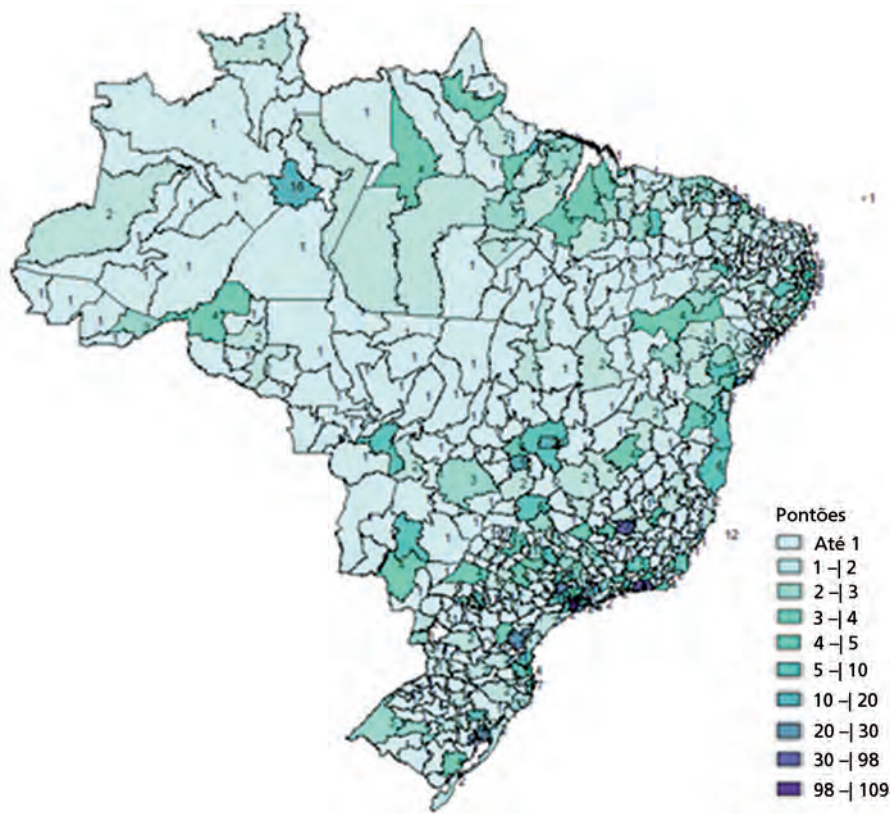
Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ Ver incubadora de projetos (quadro 3) e chancela (quadro 2).

Para deixar maior espaço orçamentário para as bolsas, criou-se a faixa de transferências aos pontões, o que, como já se viu, permitiu reduzir os recursos médios de R\$ 740 milhões para R\$ 614 milhões no período de oito anos, ampliando a capilaridade do programa.

Os mapas 13 e 14 apresentam a distribuição dos pontões por microrregião e por mesorregião.

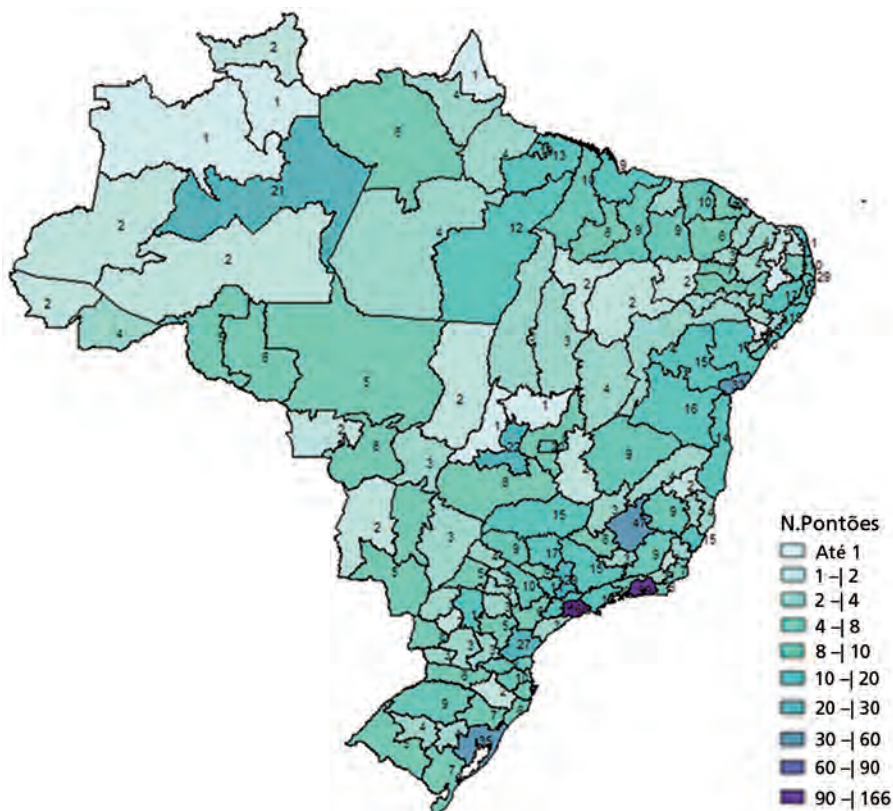
MAPA 13

Distribuição de pontos de cultura pelas microrregiões

Elaboração: Ipea.

MAPA 14

Distribuição de pontões de cultura pelas mesorregiões



Elaboração: Ipea.

Como conclusão desse exercício, defende-se que cada microrregião tenha um pontão e que os valores sejam escalonados como se argumentou na etapa 2. A etapa 4 acrescenta alguns elementos para a definição das estratégias de expansão e institucionalização das bolsas e políticas para os mestres.

7.5.4 Etapa 4: bolsas

Nos conceitos iniciais do programa as bolsas tinham funções especiais na articulação de redes temáticas e se conectavam com o fortalecimento das redes territoriais.

Essa etapa do exercício pressupõe um escalonamento de bolsas, em termos de valores em reais.

TABELA 13
Distribuição de bolsas, por tipo e valores
13A – Cenário 1

Tipo	Valor (R\$)	Período	Número de bolsistas	Valor total (R\$)	Número anual de bolsas	Valores anuais (R\$)
Bolsa Agente Jovem	500	Até 2 anos	34.000	1.632.000.000	51.000	204.000.000
Bolsa Agente de Cultura	1.500	Até 2 anos	10.000	1.440.000.000	15.000	180.000.000
Total			44.000	3.072.000.000	66.000	384.000.000

13B – Cenário 2

Tipo	Valor (R\$)	Período	Número de bolsistas	Valor total (R\$)	Número anual de bolsas	Valores anuais (R\$)
Bolsa Agente Jovem	500	Até 2 anos	4.000	48.000.000	12.000	6.000.000
Bolsa Agente de Cultura	1.500	Até 2 anos	800	28.800.000	2.400	3.600.000
Total			4.800	76.800.000	14.400	9.600.000

Elaboração: Ipea.

Para esse exercício, supôs-se o número de três bolsistas para cada um dos 15 mil pontos – não havia pressuposto de vinculação, mas a ideia forte de que os bolsistas se liguem a pontos, pontões ou instituições associadas –, e dessa forma chegou-se ao número de 45 mil bolsistas.

O impacto orçamentário torna insustentável essa proposta, com um valor total ultrapassando R\$ 3 bilhões e valores anuais que implicavam, apenas para essa modalidade, o dobro do orçamento de 2013 – caso seja aprovado tal qual projeções da SCDC. Então, fez-se o exercício inscrito na tabela 13B.

Para simplificar o raciocínio, a proposta implica 5 mil bolsas anuais, ou R\$ 360 milhões em oito anos, um acréscimo no orçamento anual de R\$ 45 milhões, absorvível pelo orçamento com um pouco de boa vontade política.

7.6 Primeiras conclusões

Em síntese, aceitaram-se os seguintes pressupostos:

- atingir os 15 mil pontos de cultura previstos no PNC até 2020;
- distribuir os pontos pela população – um ponto para cada 12.714 pessoas;
- escalonar recursos pelo porte do município dos pontos de cultura;
- ampliar o papel de articulação dos pontões, que passam a incubar pontos de cultura;
- que os pontões distribuam-se pelas microrregiões, sendo que seu número responde a relação de um pontão para cada dez pontos; e
- que os pontões somam-se aos pontos para o atingimento da meta do PNC.

Finalmente, um último elemento para fechar a equação. Primeiro, é útil elaborar uma conta linear de necessidades e colocar em movimento as necessidades anuais que dependem das opções, dos critérios escolhidos e do desenho das ações.

A soma dos pontos, pontões e bolsas, deduzida a contrapartida da descentralização, implica recursos anuais da ordem de R\$ 202 milhões, recursos que superam os pleiteado pela SCDC para 2013 (R\$ 221 milhões).³⁰ A lição é simples, é necessário consolidar o orçamento da SCDC para 2013, inclusive porque deverá ser ajustado aos resultados e às estratégias do GT-CV, o que demandará ainda um processo relativamente longo.

TABELA 14

Necessidades financeiras do governo federal para atingir as metas do PNC e fortalecer as redes do Cultura Viva
(Em R\$)

	Total	Anual
Pontos – recursos escalonados	1.280.010.000	130.711.333
Pontos – microrregião	622.290.000	62.229.000
Bolsas	76.800.000	9.200.000
Conhecimento e tradição oral	3.750.000	750.000
Total	1.982.850.000	202.890.333
Recursos de contrapartida (20%)	396.570.000	40.578.067
MinC (2013)	–	221.000.000
Necessidade de financiamento com contrapartida	–	58.687.733
Necessidade de financiamento sem contrapartida	–	18.109.667

Elaboração: Ipea.

Repitamos o mantra e completemo-lo. Para atingir as necessidades do programa será necessário consolidar a proposta de plano orçamentário de 2013 (R\$ 221 milhões). Ainda há a necessidade de discussões com o MinC no âmbito do CNdPC e da Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC).

Caso se conte com as contrapartidas descentralizadas, o programa teria um saldo de quase R\$ 59 milhões. Garantidos os recursos da ordem de R\$ 221 milhões – com aumentos dos recursos da União e contabilizados os 20% das contrapartidas – e, ainda, considerando outros destinados à gestão, é perfeitamente plausível e razoável imaginar que a priorização política do programa por parte do MinC produza condições para a expansão consistente do programa. Aproveitando o momento para usar a palavra da moda, poder-se-á dizer que é possível uma expansão sustentável do programa até 2020 e que esta pode ser feita perfeitamente com recursos financeiros do governo federal.

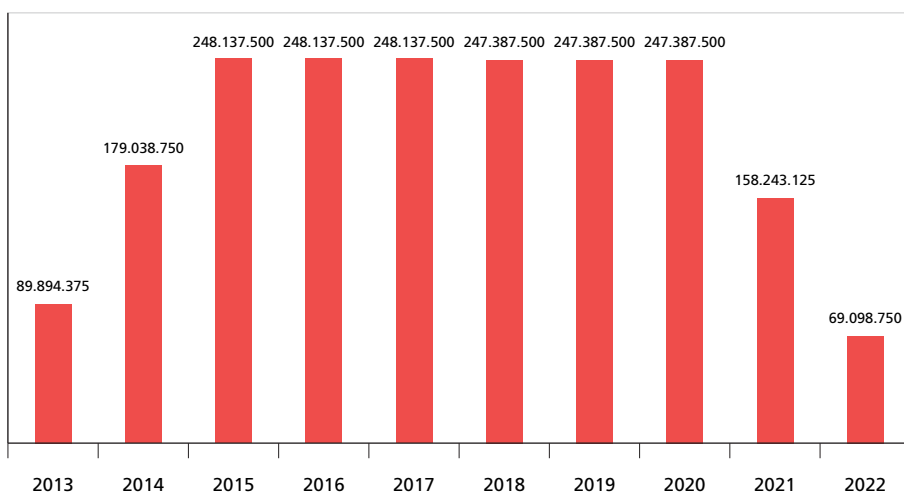
30. Dados da SCDC.

O gráfico 9 mostra as necessidades do programa. Sem os acréscimos das contrapartidas de estados e municípios, implicariam dispêndios do MinC com o programa.

As necessidades do programa começam na casa dos R\$ 89 milhões em 2013, atingem quase R\$ 248 milhões em 2015, 2016 e 2017 e vão caindo até terminar 2022 com R\$ 69 milhões.

GRÁFICO 9

Prospecção de valores anuais considerados critérios, conceitos e linhas de base do redesenho
(Em R\$)



Elaboração: Ipea.

Esses dados constituem uma linha de base para o Cultura Viva. Permitem dar uma ordem e oferecem cenários estáveis para a consolidação do programa. Evidentemente, há muitas opacidades e os pressupostos dos cenários devem ser aperfeiçoados. Também é necessário maior aprofundamento a respeito da participação qualificada dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal no programa. Não foi a opção do GT-CV, por isso deixa-se a discussão por aqui.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. E.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Levando a sério o que nos dizem:** notas sobre narrativas e avaliação nas políticas públicas. Rio Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1730). Disponível em: <<http://goo.gl/HIATsc>>.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAUJO, H. E. (Orgs.). **Cultura viva: avaliação do programa arte educação e cidadania**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/eS63WB>>.

BARBOSA DA SILVA, F. A. (Coord.); ZIVIANE, P. (Org.). **Cultura viva: as práticas de pontos e pontões**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Jj8fbR>>.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão de conhecimento para a administração pública**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/QpgL86>>.

BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, abr./jun. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/ZWuGfo>>.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Programa nacional de arte, educação, cidadania e economia solidária**. Cultura viva: 3. ed. Brasília, 2004.

_____. _____. **Oficinas do sistema nacional de cultura**. Brasília: MinC, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/OUAOlz>>.

_____. _____. **Programa arte cultura e cidadania: cultura viva**. Brasília, MinC, 2010.

_____. _____. Portaria nº 29, de 21 de maio de 2009. Dispõe sobre a elaboração e a 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. Brasília: MinC, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/X9qNTe>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Ministério do Planejamento e Gestão. **Guia de gestão de processos de governo**. Brasília: Gespublica, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/NomD0u>>.

BRUNNER, J. J. **Notas para el estudio de políticas culturales**. Santiago de Chile: FLACSO, mar. 1984. (Material de discusión, n. 59).

_____. **La cultura como objeto de políticas**. Santiago de Chile: FLACSO, oct. 1985a. (Material de discusión n. 74).

_____. **Políticas culturales de oposicion em Chile**. Santiago de Chile: FLACSO, oct. 1985b. (Material de discusión, n. 78).

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, set. 2010. (Nota técnica n. 6). Disponível em: <<http://goo.gl/2IwfoJ>>.

CASSIOLATO, M.; FERREIRA, H.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico**. Brasília: Ipea, fev. 2007. (Nota técnica, n. 2). Disponível: <<http://goo.gl/Kx5YJs>>.

_____. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas:** o modelo lógico do programa segundo tempo. Brasília: Ipea, jan. 2009. (Texto para Discussão, n. 1369). Disponível em: <<http://goo.gl/0tZ2J6>>.

CRUZ, V. V. Repensando o conceito de políticas públicas. **Artigonal**, 4 fev. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/uULNKO>>.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede:** o novo formato do setor público. Brasília: ENAP; UNESP, 2006.

GONÇALVES, C. **Relatório Comparativo dos dados quantitativos (dados financeiros, estruturais e de logística, de público, de programação, pontos de cultura e comunicação), referentes às quatro edições do evento Teia, 2006, 2007, 2008 e 2010.** Brasília: SCDC; MinC; PNUD, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório da Pesquisa avaliativa do programa cultura viva. Avaliação dos pontões de cultura do programa cultura viva: o perfil dos pontões de cultura. Os instrumentos de articulação, formação e difusão da rede de cultura.** Brasília: Ipea, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. Ministério da Cultura. **Redesenho do programa cultura viva:** relatório parcial – resumo executivo. Brasília: Ipea; MinC, 2012. Power Point. Disponível em: <<http://goo.gl/PngQP7>>.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. São Paulo: Ed. Alínea, 2001.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/Ku3sTS>>.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** 8 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LABREA, V. C.; BARBOSA DA SILVA, F. A. A rede imaginada e as redes vividas do cultura viva: a distância entre o dizer e o fazer. *In:* ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 2012, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: ENECULT, 2012.

LABREA, V. C. V.; MARCHÃO, M. **Histórico do programa Arte Cultura e Cidadania:** cultura viva. Brasília: Ipea, [s.d.]. (Relatório de circulação restrita).

LABREA, V. C. V.; RANGEL, A. M. C. **Programa Cultura Viva:** análises e observações. Brasília: SCDC/MinC/PNUD, 2009.

_____. **Seminário internacional do programa cultura viva:** novos mapas conceituais. Brasília: SCDC/MinC/PNUD, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/qASe1L>>.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. L'action publique saisie par ses instruments. *In*: _____. **Gouverner par les instruments**. Paris: Les Presses Sciences PO, 2004.

LE GALÈS, P. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et theorie de moyenne portée. *In*: LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (Eds.). **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks**. Paris: L'Harmattan, 2005.

LE GALÈS, P.; THATCHER, M. **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks**. Paris: L'Harmattan, 2005.

LYRA, V. M. G. *et al.* **Pesquisa avaliativa do programa arte educação e cidadania: cultura viva – o olhar dos pontões de cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux**. Paris: La Découverte, 2004.

_____. **Les réseaux sociaux: les origines de l'analyse des réseaux sociaux**, CNED, ENS-LSH. [s.l.]: [s.n.], 2003.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista brasileira de ciência sociais**, v. 21, n. 60, fev. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/SEMbfj>>.

MASSADIER, G. P.; LE GALÈS, P.; THATCHER, M. Les réseaux de politique publique: débat autour des *policy networks*. **Politix**, v. 10, n. 37, 1997.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Edições FAPESP, 2005.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/K2hY14>>.

PAIM, R. *et al.* **Gestão de Processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2009.

RADCLIFFE M. A. C. A importância dos quase grupos no estudo das sociedades complexas. *In*: FELDMAN, B. (Ed.). **Antropologia das sociedades contemporâneas**. São Paulo: UNESP, 2009.

RHODES, R.; MARSH, D. Les reseaux d' action publique en Grande-Bretagne. *In*: LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (Eds.). **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy network**. Paris: L'Harmattan, 1995.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais entre o possível e o impossível. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 2., 2006, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: ENECULT, 2006.

_____. (Org.). **Políticas culturais no governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos**. Salvador: EDUFBA, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/rZoPJx>>.

SILVA, B. F. A. **Os indicadores do programa cultura viva**. Brasília: [s.n.], 2010.

SILVA, B. F. A.; ZIVIANE, P. (Orgs.). **Cultura viva**: as práticas de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, B. F. A.; ARAÚJO, H. E. **Cultura viva**: avaliação do programa arte educação e cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

SMITH, A. Les idées en action: le referentiel, sa mobilization et la notion de policy network. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, PH. (Eds.). **La construction du sens dans les politiques publiques**: Débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

SUREL, Y. Les politique publiques comme paradigmes. *In*: Faure, A. *et al.* **La cosntruction du sens dans les politique publiques**: débats autour de la notion de referentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. pg. 125-141.

THOENING, J.-C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública**. Brasília: ENAP; UNESP, 2010.

TOURAINÉ, A. **Sociologia de la accion**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.

TURINO, C. **Ponto de Cultura**: o Brasil de baixo para cima. São Paulo: Editora e Livraria Anita Ltda, 2009.

TURNER, J. H. **Sociologia**: conceitos e aplicações. São Paulo: Makron Books, 2000.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Fichas de descrição das ações estruturantes do Programa Cultura Viva

QUADRO A.1

Pontos de cultura

Órgão responsável: SCDC
Unidade responsável:
Atributos básicos da ação Objetivos: Fortalecimento e ampliação de espaços e equipamentos culturais já existentes em áreas de vulnerabilidade econômica, social e cultural, em zonas urbanas ou rurais. Descrição: Os pontos de cultura são grupos informais e entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades. Podem ser: selecionados por edital público e conveniado preferencialmente com governos estaduais, municipais ou consórcios intermunicipais; reconhecidos como pontos a partir de processos de chancela – editais, concursos ou incubadora de projetos; e O ponto de cultura não tem um modelo único, nem de instalações físicas, nem de programação ou atividade. Produto: ponto de cultura implantado
Histórico da ação: orçamento, formatos, editais etc. A secretaria selecionou os pontos de cultura por editais públicos – Editais nº 1, de 16 de julho de 2005; nº 2, 29 de março de 2005; e nº 3, 20 de abril de 2005 – que selecionaram projetos a serem desenvolvidos, ao longo de três anos, por instituições e organizações de natureza cultural, legalmente constituídas, sem fins lucrativos que conveniaram diretamente com a secretaria. O Edital nº 4, de 20 de abril de 2005, propõe que prefeituras municipais e governos estaduais e distrital façam uma proposta para projetos de instalações de pontos de cultura, este é o primeiro edital que descentraliza os recursos para a gestão dos pontos para os estados e os municípios. Inicialmente, o Programa Cultura Viva firmava convênios diretamente com entidades da sociedade civil e governos municipais. Em um segundo passo, a partir de 2007, optou-se pela substituição gradual dos convênios realizados com entidades da sociedade civil (e poucos governos municipais) por convênios firmados diretamente com estados e alguns municípios. Em 2008, o Programa Cultura Viva adotou uma nova sistemática para intensificar a descentralização na implantação dos pontos de cultura, pela substituição gradual dos convênios com entidades da sociedade civil e governos municipais por convênios diretos com estados e alguns municípios da Federação, visando a implantação de redes de pontos de cultura estaduais e municipais. Esses novos convênios já são voltados, por princípio, para a formação de redes estaduais e municipais de pontos de cultura e, em contexto de redesenho, serão inseridos no Sistema de Gestão de Conhecimentos e na Rede Cultura Viva. Constituem acordos negociados de forma direta e neles está estabelecido um número total de pontos a serem implantados pelos estados e municípios pactuantes, com base em editais por eles lançados. Atualmente, as redes estaduais abrangem 25 Unidades da Federação (UFs) e o Distrito Federal e as redes municipais estão implementadas, ou em estágio de implementação, em 56 municípios. No período 2004-2011, o Programa Cultura Viva apoiou a implementação de 3.670 pontos de cultura, presentes em todos os estados do Brasil, alcançando cerca de 1 mil municípios.
Público-alvo: O principal conjunto de pessoas alcançado pelos pontos de cultura é composto por crianças e jovens expostos a situação de vulnerabilidade social. Este grupo etário pertence a populações com baixo acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural, que constituem o público-alvo do Programa Cultura Viva. Selecionados por meio de edital público, os públicos-alvo específicos são: culturas populares; • culturas indígenas; • culturas afro-brasileiras; • culturas ciganas; • grupos artísticos e culturais independentes; • povos e comunidades tradicionais – quilombolas, povos de terreiro, ribeirinhos, pescadores, imigrantes, quebradeiras de coco babaçu; • infância e adolescência; • juventude; • idosos – mestres e mestras; • LGBT; • mulheres; • pessoas em sofrimento psíquico; • pessoas com deficiência; e • grupos com vulnerabilidade extrema – população em regime prisional e de rua.

(Continua)

(Continuação)

Quadro interpretativo/justificativa: O Programa Cultura Viva contribui para promoção, ampliação e garantia de acesso das comunidades até então excluídas do usufruto de bens culturais, aos meios de fruição, produção e difusão desses bens com vistas à ação cultural em diferentes meios e linguagens artísticas e lúdicas.																																																																					
Horizonte temporal: Início: 2004 Término: 2020																																																																					
Tipo de ação: (X) Orçamentária (X) Não orçamentária																																																																					
Fonte de financiamento: (X) Orçamento direto (R\$ estimar) () Incentivos fiscais () Linha de crédito () Outras fontes orçamentárias																																																																					
Valor global estimado da ação (R\$): <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Ações</th> <th>Prazos</th> <th>Valores de referência</th> <th></th> <th>Metas</th> <th>Valor total referência</th> <th>Valor/ano</th> <th>20% con-trapartida</th> <th>Ano</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Até 20.000</td> <td>Pontos</td> <td>2 anos</td> <td>10.000</td> <td>20.000</td> <td>930</td> <td>18.600.000</td> <td>2.066.667</td> <td>413.333</td> <td>116</td> </tr> <tr> <td>Até 51.000</td> <td>Pontos</td> <td>2 anos</td> <td>15.000</td> <td>30.000</td> <td>2555</td> <td>76.650.000</td> <td>8.516.667</td> <td>1.703.333</td> <td>319</td> </tr> <tr> <td>Até 200.000</td> <td>Pontos</td> <td>2 anos</td> <td>22.500</td> <td>45.000</td> <td>3304</td> <td>148.680.000</td> <td>16.520.000</td> <td>3.304.000</td> <td>413</td> </tr> <tr> <td>Até 400.000</td> <td>Pontos</td> <td>3 anos</td> <td>30.000</td> <td>90.000</td> <td>1754</td> <td>157.860.000</td> <td>15.786.000</td> <td>3.157.200</td> <td>219</td> </tr> <tr> <td>> 400.000</td> <td>Pontos</td> <td>3 anos</td> <td>60.000</td> <td>180.000</td> <td>4879</td> <td>878.220.000</td> <td>87.822.000</td> <td>17.564.400</td> <td>610</td> </tr> </tbody> </table>											Ações	Prazos	Valores de referência		Metas	Valor total referência	Valor/ano	20% con-trapartida	Ano	Até 20.000	Pontos	2 anos	10.000	20.000	930	18.600.000	2.066.667	413.333	116	Até 51.000	Pontos	2 anos	15.000	30.000	2555	76.650.000	8.516.667	1.703.333	319	Até 200.000	Pontos	2 anos	22.500	45.000	3304	148.680.000	16.520.000	3.304.000	413	Até 400.000	Pontos	3 anos	30.000	90.000	1754	157.860.000	15.786.000	3.157.200	219	> 400.000	Pontos	3 anos	60.000	180.000	4879	878.220.000	87.822.000	17.564.400	610
	Ações	Prazos	Valores de referência		Metas	Valor total referência	Valor/ano	20% con-trapartida	Ano																																																												
Até 20.000	Pontos	2 anos	10.000	20.000	930	18.600.000	2.066.667	413.333	116																																																												
Até 51.000	Pontos	2 anos	15.000	30.000	2555	76.650.000	8.516.667	1.703.333	319																																																												
Até 200.000	Pontos	2 anos	22.500	45.000	3304	148.680.000	16.520.000	3.304.000	413																																																												
Até 400.000	Pontos	3 anos	30.000	90.000	1754	157.860.000	15.786.000	3.157.200	219																																																												
> 400.000	Pontos	3 anos	60.000	180.000	4879	878.220.000	87.822.000	17.564.400	610																																																												
Base legal O Programa Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004, do Ministério da Cultura, publicada no Diário Oficial da União de 7 de julho de 2004																																																																					
Metas e prioridades:																																																																					
Forma de implementação: (X) Direta (X) Descentralizada (estado e municípios) (X) Transferências (instituições vinculadas) (X) Transferências (outras)																																																																					
Detalhamento da forma de implementação: Centralizada: em função dos atrasos decorrentes, existem 105 pontos de cultura com convênio vigente no período 2012-2014 (70/2012, 33/2013 e 2/2014). Para estes pontos a secretaria deve desenvolver processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação, em parceria com as Representações Regionais do MinC, além de inseri-los no Sistema de Gestão de Conhecimento e da Rede Cultura Viva. Descentralizada: o recurso financeiro será repassados para governos estaduais e municipais que ficarão responsáveis pelo edital de seleção de pontos de cultura. Transferência (instituições vinculadas): parte do recurso financeiro será repassado para instituições vinculadas ao MinC que ficarão responsáveis pelo edital de seleção de pontos de memória/leitura/salvaguarda. Transferências (outras): o recurso financeiro será repassados para instituições parceiras – Fundação Nacional do Índio (Funai), universidades etc. – que ficarão responsáveis pelo edital de seleção de pontos de cultura. Para as formas de implementação descentralizada e por transferência (vinculadas e outras), definiu-se que: • No termo de convênio deverá constar que os pontos de cultura selecionados farão parte do Sistema de Gestão do Conhecimento da SCDC e da Rede Cultura Viva. • O acompanhamento e monitoramento da execução do plano de trabalho será de forma compartilhada com a secretaria, devendo os governos estaduais/municipais prestarem informações periódicas em formulário padronizado. • As Representações Regionais do MinC farão visitas técnicas e acompanharão <i>in loco</i> o desenvolvimento dos planos de trabalho. • Os pontos deverão enviar diretamente à SCDC sua agenda mensal de eventos/formação/atividades desenvolvidas, em formulário padronizado. • Fotos, vídeos, áudios, textos e publicações resultantes das atividades desenvolvidas deverão compor o acervo da SCDC. • A interlocução com a SCDC será institucional, devendo cada ponto de cultura indicar um representante para essa interlocução. • Os blogs e sites dos pontos de cultura serão publicizados na plataforma da Rede Cultura Viva, organizados por município, região e estado.																																																																					

(Continua)

(Continuação)

Chancela: instrumento de reconhecimento como ponto de cultura de grupos e instituições que tem um histórico relevante de atuação cultural na comunidade. Os pontos serão selecionados por edital público. Este edital vai auxiliar à SCDC a ganhar escala e ampliar o número de pontos, sem necessidade de conveniamento ou repasse de recursos. Poderão ser certificados ou chancelados instituições que tenham atividades exemplares que possam trocar tecnologias sociais e se inserir nas redes locais de pontos. A chancela não impede o ponto de ser posteriormente conveniado. Após a chancela poderão ser proponentes nos editais de prêmios e bolsas voltados para pontos. O monitoramento e o acompanhamento das atividades dos novos pontos deverão ser realizados pelos pontões de cultura, inserindo-os no sistema de monitoramento da SCDC. Os pontos chancelados estarão vinculados a uma rede territorial.

Certificação: instrumento para manter a chancela de pontos e pontões de cultura, instituições selecionadas por edital, cujo convênio tenha finalizado. Os pontos e pontões que passam pelo processo de certificação podem continuar participando da política de prêmios e bolsas e demais projetos das redes temáticas e territoriais, Sistema de Gestão do Conhecimento e Rede Cultura Viva.

Incubadora de pontos de cultura: os pontões de cultura poderão propor novos pontos de cultura a partir do desenvolvimento de incubadoras de projetos locais. Os novos pontos de cultura serão certificados e poderão a partir daí participar de editais de premiação e bolsas e, posteriormente, serem conveniados e integrar as redes temáticas e a rede de governança da SCDC.

Estratégia de implementação:

- priorizar repasse para estados e municípios – descentralização;
- transferir recursos para instituições vinculadas e parceiras – pontos de cultura temáticos: memória, salvaguarda, leitura, indígena etc.;
- manter linha de base para renovação de instituições conveniadas diretamente; e
- associar públicos prioritários da “cidadania e diversidade cultural” em um mesmo edital.

Estratégia para inserção dos pontos de cultura no Sistema de Gestão do Conhecimento e Rede Cultura Viva:

- Desenvolver registro do conhecimento organizacional sobre processos, editais e relacionamento com os pontos e pontões.
- Organizar sistema de monitoramento e acompanhamento com os seguintes itens: mapeamento e cadastro dos pontos de cultura, descrição do seu perfil, plano de trabalho, cronograma de trabalho.
- Desenvolver plano de comunicação com agenda mensal da programação cultural, cursos, oficinas e demais atividades desenvolvidas pelos pontos e pontões de cultura.
- Promover processo de formação continuada dos gestores estaduais, distritais e municipais, de pontos e pontões de cultura que contemplar a formulação da política, estabelecer modelos e procedimentos compartilhados na gestão do programa, e apropriar dos conteúdos do SICONV.
- Mediar o processo de formação, monitoramento, acompanhamento do plano de trabalho e as visitas técnicas pelas representações regionais do MinC, pelas secretarias de cultura, pelos pontões e outros parceiros.
- Desenvolver metodologia para garantir a estabilidade dos conceitos estruturantes do Programa e um fluxo de informações e de monitoramento.
- Organizar plataforma digital que funcione de maneira sistêmica, integrando banco de dados, arquivos e memória institucional sobre as ações já realizadas como forma de gerar subsídios a novas ações.
- Organizar e institucionalizar fóruns ou espaços de diálogos institucionais, formais, com interlocutores autorizados, nomeados e reconhecidos entre os gestores nos três níveis federados e entre os coordenadores de pontos e pontões de cultura.
- Articular os pontos conveniados diretamente com a secretaria nas redes temáticas e territoriais dos pontos de cultura com vínculos estaduais, distritais ou municipais.
- Qualificar e dinamizar as redes temáticas e territoriais de pontos de cultura a partir do trabalho desenvolvido pelos pontões de cultura.

Crítérios:

- Públicos prioritários da “cidadania e diversidade cultural”: povos e comunidades tradicionais, comunidades indígenas, periferias urbanas, zonas rurais, juventude, idosos, LGBT etc.
- Territórios prioritários: municípios de baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), Agenda Social do Governo Federal, Território da Cidadania.
- Associar pontos com pontões de cultura.
- Reconhecer e mapear instituições que desenvolvam atividades, participem de redes e tenham estrutura e recursos para desenvolverem atividades, para além dos recursos estatais, a partir de suas filiações comunitárias.

Editais:

- A secretaria e demais Entes Federados devem seguir os preceitos da Portaria nº 29/2009 ou normativas similares na elaboração de seus editais.
- Explicitar no corpo do edital a necessidade do gestor do ponto se vincular formalmente ao Sistema de Gestão de Conhecimento, atualizando-o sistematicamente e periodicamente.
- A secretaria deve estabelecer os *territórios e públicos prioritários* para a implantação de novos pontos de cultura, conforme prevê a Portaria nº 29/2009 com base em pesquisas, mapeamentos e diretrizes estabelecidas no PNC.
- Os termos de cooperação a serem assinados com estados e municípios deverão descrever a metodologia e os princípios gerais de funcionamento dos pontos e pontões.
- Anexo ao edital: documento com as principais orientações, perguntas e respostas mais frequentes com relação ao conveniamento e à prestação contas.
- Exigência de comprovação de atividade na comunidade de, pelo menos, três anos.
- Formato simplificado e padrão do relatório de prestação de contas e disponibilizar manuais para a execução financeira dos projetos, elaboração de convênios, plano de trabalho com estados, pontos e outros parceiros e para acesso ao SICONV. As orientações passadas pela secretaria devem ser padronizadas e estar em consonância com as normas dos órgãos de controle e com a legislação vigente.
- Elaborar uma cartilha indicando procedimentos referentes à prestação de contas.

(Continua)

QUADRO A.2

Pontão de cultura

Órgão responsável: SCDC									
Unidade responsável:									
Atributos básicos da ação Objetivos: Implantação de espaço e equipamento culturais a fim de articular redes territoriais de pontos de cultura, organizar processos formativos para troca e compartilhamento de conhecimentos e tecnologias sociais, potencializar circuitos culturais e atuar como incubadora de projetos de novos pontos de cultura. Descrição: Pontões de cultura são entidades jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais, nos eixos da informação, comunicação e educação, em parceria com as redes temáticas da cidadania e da diversidade cultural e/ou os pontos de cultura. São selecionados por edital público e conveniados diretamente com a secretaria e/ou com Entes Federados e outros instrumentos jurídicos de repasse. As atribuições dos pontões serão definidas pela secretaria em edital, que serão lançados quando a secretaria tiver condições orçamentárias e de recursos humanos para fazer repasses dos recursos em dia e puder ter um acompanhamento da execução do plano de trabalho. Deverão ser seguidas as orientações a seguir. • O pontão vinculará e articulará pontos oriundos de um edital centralizado ou descentralizado a uma rede territorial, ao Sistema de Gestão de Conhecimento e à Rede Cultura Viva. • O pontão formará uma rede territorial que articulará entre vinte a cinquenta pontos de cultura. • O pontão deverá propor no mínimo dois cursos ou oficinas anuais, para 03 integrantes de cada ponto de cultura de sua rede territorial. • O pontão poderá atuar em regiões com pouca densidade de pontos como incubadora de projetos de novos pontos de cultura, a partir do reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas instituições locais, estes novos pontos serão reconhecidos a partir de um processo de chancela. • O pontão poderá realizar o mapeamento e inventário participativo dos equipamentos, produtos e serviços culturais locais, a fim de inseri-los nos circuitos culturais que os pontos de cultura mobilizam. • A cultura digital deve ser integrada aos pontões. Produto: pontão de cultura implementado.									
Histórico da ação: orçamento, formatos, editais etc. A secretaria selecionou os pontões de cultura por editais públicos – Edital nº 4/2005, que trata dos projetos de pontos de cultura organizados por governos estaduais e municipais, traduziu esta ideia na proposta de articular um pontão quando houvesse <i>mais de dez pontos</i> na região. Nos editais nºs 2/2007 e 4/2009 este entendimento muda, passa-se a uma visão <i>instrumental</i> do pontão e a <i>cultura digital</i> aparece como elemento distintivo. Atualmente há 142 pontões conveniados.									
Público-alvo: integrantes de pontos de cultura e instituições culturais.									
Quadro interpretativo/justificativa: Os pontões além de desencadear processos articulação, informação e formação continuada entre os pontos, seriam eles mesmos objetos de constantes processos formativos – promovidos pelo programa – que os tornariam aptos a colaborar também na interlocução sobre problemas como conveniamento e prestação de contas. Os pontões constituiriam elo importante na gestão ou no processo de agenciamento e coordenação das ações do programa. Para os pontões, os editais devem ser diferenciados e suas capacidades e experiência de planejamento e realização de ações em temas específicos devem ser consideradas essenciais ao conveniamento. Nesse sentido, o planejamento dos pontões, inclusive das metas, deve ser realizado sob supervisão do ministério e da secretaria, com produção de documentos e reflexões a respeito do processo de forma a serem publicizados.									
Horizonte temporal: Início: 2004 Término: 2020									
Tipo de ação: (X) Orçamentária (X) Não orçamentária									
Valor global estimado da ação (R\$): (2013-2020)									
Até 450.000	Pontões	3 anos	100.000	300.000	631	189.300.000	18.930.000	3.786.000	79
> 450.000	Pontões	3 anos	170.000	510.000	849	432.990.000	43.299.000	8.659.800	185
Base legal O Programa Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004, do Ministério da Cultura, publicada no Diário Oficial da União de 7 de julho de 2004.									

(Continua)

(Continuação)

Metas e prioridades: 2013 a 2020: 1.480 pontões implantados
Forma de implementação: (X) Direta (X) Descentralizada (estado e municípios) (X) Transferências (instituições vinculadas) (X) Transferências (outras)
Detalhamento da forma de implementação: Centralizada: em função dos atrasos decorrentes, existem cinquenta pontões de cultura com convênio vigente no período 2012-2014 (16/2012, 31/2013 e 13/2014). Descentralizada: o recurso financeiro será repassados para governos estaduais e municipais que ficarão responsáveis pelo edital de seleção. Transferência (instituições vinculadas): parte do recurso financeiro será repassado para instituições vinculadas ao MinC que ficarão responsáveis pelo edital de seleção de pontões de memória/leitura/salvaguarda. Transferências (outras): o recurso financeiro será repassados para instituições parceiras – Funai, Universidades etc. – que ficarão responsáveis pelo edital de seleção de pontões de cultura. Para todas as formas de implementação aqui citadas: • No termo de convênio deverá constar que os pontões de cultura selecionados farão parte do Sistema de Gestão do Conhecimento da SCDC e da Rede Cultura Viva. • O acompanhamento e o monitoramento da execução do plano de trabalho serão feitos de forma compartilhada com a secretaria, devendo as instituições parceiras prestarem informações periódicas em formulário padronizado. • As Representações Regionais do MinC farão visitas técnicas e acompanharão <i>in loco</i> o desenvolvimento dos planos de trabalho. • Os pontões deverão enviar diretamente à SCDC sua agenda mensal de eventos/formação/atividades desenvolvidas, em formulário padronizado; fotos, vídeos, áudios, textos e publicações resultantes das atividades desenvolvidas deverão compor o acervo da SCDC. • A interlocução com a SCDC será institucional, devendo cada pontão de cultura indicar um representante para essa interlocução. • Os blogs e sites dos pontos de cultura serão publicizados na plataforma da Rede Cultura Viva, organizados por município, região e estado.
Estratégia de implementação – estimar valor e meta física para cada item • priorizar repasse para estados e municípios – descentralização; • transferir recursos para instituições vinculadas e parceiras – pontões de cultura temáticos: memória, salva-guarda, leitura, indígena etc.; e • manter linha de base para renovação de instituições conveniadas diretamente. Estratégia para inserção dos pontões de cultura no Sistema de Gestão do Conhecimento e na Rede Cultura Viva. • Desenvolver registro do conhecimento organizacional sobre processos, editais e relacionamento com os pontos e pontões. • Organizar sistema de monitoramento e acompanhamento com os seguintes itens: mapeamento e cadastro dos pontões de cultura, descrição do seu perfil, plano de trabalho e cronograma de trabalho. • Desenvolver plano de comunicação com agenda mensal da programação cultural, cursos, oficinas e demais atividades desenvolvidas pelos pontos e pontões de cultura. • Promover processo de formação continuada dos gestores estaduais, distritais e municipais, de pontos e pontões de cultura que contemplar a formulação da política, estabelecer modelos e procedimentos compartilhados na gestão do programa e apropriar dos conteúdos do SICONV. • Mediar o processo de formação, monitoramento, acompanhamento do plano de trabalho e as visitas técnicas pelas representações regionais do MinC, pelas secretarias de cultura, pelos pontões e por outros parceiros. • Desenvolver metodologia para garantir a estabilidade dos conceitos estruturantes do programa e um fluxo de informações e de monitoramento. • Organizar plataforma digital que funcione de maneira sistêmica, integrando banco de dados, arquivos e memória institucional sobre as ações já realizadas como forma de gerar subsídios a novas ações. • Organizar e institucionalizar fóruns ou espaços de diálogos institucionais, formais, com interlocutores autorizados, nomeados e reconhecidos entre os gestores nos três níveis federados e entre os coordenadores de pontos e pontões de cultura. • Articular os pontos conveniados diretamente com a secretaria nas redes temáticas e territoriais dos pontos de cultura com vínculos estaduais, distritais ou municipais. • Qualificar e dinamizar as redes temáticas e territoriais de pontos de cultura a partir do trabalho desenvolvido pelos pontões de cultura. Critérios: • Públicos prioritários da “cidadania e diversidade cultural”: povos e comunidades tradicionais, comunidades indígenas, periferias urbanas, zonas rurais, juventude, idosos, LGBT etc. • Territórios prioritários: municípios de baixo IDH, Agenda Social do governo federal, Território da Cidadania. • Associar pontos com pontões de cultura. • Reconhecer e mapear instituições que desenvolvam atividades, participem de redes e tenham estrutura e recursos para desenvolverem atividades, para além dos recursos estatais, a partir de suas filiações comunitárias.

(Continua)

(Continuação)

Edital: • A secretaria e demais Entes Federados devem seguir os preceitos da Portaria nº 29/2009/MinC ou normativas similares na elaboração de seus editais. • Explicitar no corpo do edital a necessidade do pontão se vincular formalmente ao Sistema de Gestão de Conhecimento, atualizando-o sistematicamente e periodicamente. • A secretaria deve estabelecer os <i>territórios e públicos prioritários</i> para a implantação de novos pontões de cultura, conforme prevê a Portaria nº 29/2009/MinC com base em pesquisas, mapeamentos e diretrizes estabelecidas no PNC. • Os termos de cooperação a serem assinados com estados e municípios deverão a descrever a metodologia e os princípios gerais de funcionamento dos pontos e pontões; • Anexo ao edital – documento com as principais orientações, perguntas e respostas mais frequentes com relação ao conveniamento e à prestação contas. • Exigência de comprovação de atividade na comunidade de, pelo menos, três anos. • Formato simplificado e padrão do relatório de prestação de contas e disponibilizar manuais para a execução financeira dos projetos, elaboração de convênios, plano de trabalho com estados, pontos e outros parceiros e para acesso ao SICONV. • As orientações passadas pela secretaria devem ser padronizadas e estar em consonância com as normas dos órgãos de controle e com a legislação vigente. • Elaborar uma cartilha indicando procedimentos referentes à prestação de contas. No plano de trabalho do pontão deverá constar: • O território e o número de pontos com os quais pretende trabalhar – entre vinte e cinquenta pontos. • Detalhamento das etapas do mapeamento de espaços e equipamentos culturais que se propõe realizar. • Detalhamento da proposta de formação continuada que pretende desenvolver junto aos pontos – dois cursos ou oficinas anuais – entre sessenta e 150 gestores de pontos de culturas e instituições culturais parceiras. • Estratégia de articulação da rede local de pontos e estratégia de vinculação às redes temáticas e nacionais. • Descrição do trabalho a ser desenvolvido junto ao Sistema de Gestão do Conhecimento e à Rede Cultura Viva.

QUADRO A.3

Rede

Órgão responsável: SCDC
Unidade responsável: Coordenação Geral de Cooperação, Articulação e Informação
Atributos básicos da ação Objetivos: Articular espaços de participação social, promover processos de formação continuada, integrar pontos de cultura, qualificar e ampliar os circuitos culturais, favorecer a troca e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias culturais. Elas podem ser de três naturezas: redes temáticas, redes territoriais e Rede Cultura Viva. Descrição: Redes temáticas: resultam de processos de articulação de pontos e outros grupos e entidades, em torno de temas específicos, podem ser constituídas e fomentadas por editais de premiação ou bolsas e possuem as características a seguir. • São fluidas, temporárias e flexíveis, caracterizadas como espaços de educação, de comunicação e informação, troca e potencialização de percursos culturais, a partir de objetivos compartilhados. • Constituem espaços amplos de compartilhamento de experiências e tecnologias sociais em que a SCDC pode participar com recursos financeiros a fim de instituir um projeto compartilhado entre os membros da rede, voltado a tema de interesse do Cultura Viva. • O projeto compartilhado visa organizar os grupos de discussão virtual, uma agenda anual de encontros e seminários, um plano de comunicação, mediar alguns processos, mas, no geral, essas redes seriam autogeridas pelos próprios membros e podem contar com a participação dos Entes Federados e da SCDC. • São o diferencial do programa, tendo em vista que sua articulação objetiva melhores condições de sustentabilidade aos pontos de cultura. Redes territoriais: redes territoriais resultam de processos de articulação de pontos de cultura – entre vinte e cinquenta – por meio do trabalho de mobilização desenvolvido pelos pontões de cultura. Podem envolver articulações de nível local, municipal, regional, estadual, interestadual, nacional. Possuem as características a seguir. • As principais atividades a serem desenvolvidas nas redes territoriais devem estar previstas no plano de trabalho do pontão de cultura responsável por sua articulação. • Os pontos de cultura que integram uma rede territorial podem ser oriundos de um edital centralizado ou descentralizado. • Serão caracterizadas por relações presenciais: cursos e oficinas, eventos, circuitos culturais etc. e por desenvolver um projeto junto a um pontão de cultura. Em função de ser enraizada em um território a ideia é que sejam redes permanentes, de trabalho contínuo e regular, permanecendo mesmo após o término do convênio com o pontão. • Dialogarão com o Sistema de Gestão do Conhecimento e com a Rede Cultura Viva, a partir de informes mensais – previstos em edital – de sua agenda de atividades (atividades integradas entre os pontos e pontão) e da agenda de atividade de cada ponto de cultura a ela vinculado.

(Continua)

(Continuação)

Rede Cultura Viva: espaço de interlocução institucional e estratégia política protagonizado por: MinC, gestores dos Entes Federados, pontos e pontões de cultura e um conjunto de instituições, entidades, agentes culturais, grupos formais e informais que são beneficiários das políticas públicas sob a responsabilidade da SCDC/MinC. Tem por finalidade articular os gestores culturais dos Entes Federados, pontos e pontões e o conjunto de instituições, entidades, mestres, grupos formais e informais que são beneficiários das políticas públicas desenvolvidas pela secretaria, a fim de acompanhar, monitorar, avaliar e dar visibilidade ao plano de trabalho desenvolvido.

Forma de funcionamento:

- A participação na Rede Cultura Viva estará prevista e detalhada no corpo dos novos editais descentralizados da secretaria para governos estaduais e municipais.
- A rede contará com equipe consistente e será alimentada regularmente de informações sobre os pontos e pontões de cultura, organizadas pelos governos estaduais e municipais, segundo um roteiro preestabelecido definido em edital, e são estas informações que permitirão que a secretaria – em parceria com os Entes Federados – acompanhe o monitore os planos de trabalho, fazendo os ajustes necessários em tempo hábil.
- Rede Cultura Viva, a partir de um plano de comunicação, dará visibilidade e publicidade às ações cotidianas realizadas nos pontos e pontões de cultura, a partir do diálogo sistemático com as redes temáticas e territoriais, e organizarão conjuntamente uma agenda mensal de shows, eventos e festas, de cursos e oficinas.
- Será um espaço de participação social ampliada que assegura que mesmo com as ações de descentralização e o foco no crescimento do número de pontos e pontões e demais ações da secretaria garanta uma certa estabilidade dos conceitos estruturantes do programa a partir do compartilhamento de metodologias, da visibilidade das ações dos pontos e pontões e do conjunto de instituições, entidades, agentes culturais, grupos formais e informais que são beneficiários.
- Espaço institucional de participação social ampliada que terá os seguintes instrumentos:
 - » sistema de monitoramento e acompanhamento de projetos dos pontos de cultura, a partir da interlocução com os governos estaduais e municipais – composto de um instrumento para coleta de dados periódicos;
 - » plataforma virtual;
 - » rede de pesquisadores do Programa Cultura Viva;
 - » redes temáticas e territoriais;
 - » organização de banco de dados;
 - » arquivo e memória institucional;
 - » plano de comunicação; e
 - » espaço de participação social ampliada por meio de fóruns, intercâmbios, circuitos e percursos culturais, eventos e Teias.

Unidade de medida: rede implementada.

Histórico da ação: orçamento, formatos, editais etc.

A publicação *Cultura Viva: Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária* (2005, p. 9) é o texto que contém a formulação inicial do Cultura Viva e afirma que os pontos de cultura *estarão em rede, a fim de trocar informações, experiências e realizações*. Essa ideia de rede – como espaço de trocas é explicitada com a ideia de desenvolvimento aproximado entre os pontos de cultura, em que as trocas acontecem em um contato horizontal entre pontos, sem relação de hierarquias ou superioridade entre culturas (op. cit., p. 16). Em 2010, a nova edição do Cultura Viva, revisada e agora denominada *Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania; Cultura Viva: Autonomia, Protagonismo e Fortalecimento Sociocultural para o Brasil (2010)*, reitera as noções citadas, ampliando-as e inserindo as novas ações e eventos do Cultura Viva como articuladoras de redes. Os principais espaços de participação e articulação da Rede Cultura Viva correspondem aos fóruns regionais/estaduais de pontos de cultura; às Teias; às listas de e-mails; aos grupos de trabalho – tanto da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura, quanto de ações do programa, entre outras; aos portais e às redes sociais digitais; às atividades de formação promovidas pelos pontos, pontões e MinC; e às articulações políticas de pautas em torno do Programa Cultura Viva e dos pontos de cultura.

Este modelo de rede exibe várias fragilidades: quase toda ação ou atividade desenvolvida pela secretaria é descrita genericamente como rede. Não há clareza no projeto compartilhado nem seus termos, em função de contingenciamentos e atrasos sistêmicos na liberação dos recursos financeiros, o que causa atraso na execução do plano de trabalho, encontros e eventos esporádicos, irregulares e sem continuidade, quebra de laços entre os pontos, opacidade dos resultados.

A fim de solucionar estes problemas, em contexto de redesenho, propõe-se reorganizar as redes do programa, recolocando-as como ação estruturante a partir de três modalidades: redes temáticas, redes territoriais e Rede Cultura Viva, cada uma com suas especificidades e orientada para um tipo específico de atividade.

Público-alvo: pontos e pontões de cultura, bolsistas, gestores da SCDC, governos municipais e estaduais e o conjunto de instituições, entidades, agentes culturais, grupos formais e informais beneficiários das ações do programa.

Quadro interpretativo/justificativa:

A proposta de reorganizar as redes do Programa Cultura Viva – redes temáticas, redes territoriais e Rede Cultura Viva – responde, ao menos parcialmente, às necessidades de acompanhamento, monitoramento e avaliação do trabalho desenvolvido pelos pontos e pontões de cultura.

Horizonte temporal:

Início:

Término:

Tipo de ação:

(X) Orçamentária

(X) Não orçamentária

(Continua)

(Continuação)

Fonte de financiamento: (X) Orçamento direto (R\$ estimar) () Incentivos fiscais () Linha de crédito () Outras fontes orçamentárias
Valor global estimado da ação (R\$):
Base legal O Programa Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004, do Ministério da Cultura, publicada no Diário Oficial da União de 7 de julho de 2004.
Metas e prioridades:
Forma de implementação: (X) Direta (X) Descentralizada (estado e municípios) (X) Transferências (instituições vinculadas) (X) Transferências (outras)
Detalhamento da forma de implementação: Centralizada: Redes temáticas: organizadas a partir de editais de prêmios ou bolsas, que deveram prever a instalação da rede, descrever projeto, temporalidade, agenda de encontros, processos formativos compartilhados entre pontos de cultura ou bolsistas. Redes territoriais: organizadas a partir de editais para pontões de cultura, que deveram prever a instalação da rede, descrever plano de trabalho que dialogue com as diretrizes e prioridades da SCDC para o território. Rede Cultura Viva: desenvolvida pela SCDC. Descentralizada: o recurso financeiro será repassado para os governos estaduais e municipais que ficarão responsáveis pelo edital de seleção. Redes temáticas: organizadas a partir de editais de prêmios ou bolsas, que deveram prever a instalação da rede, descrever projeto, temporalidade, agenda de encontros, processos formativos compartilhados entre pontos de cultura ou bolsistas. Redes territoriais: organizadas a partir de editais para pontões de cultura, que deveram prever a instalação da rede, descrever plano de trabalho que dialogue com as diretrizes e prioridades da SCDC para o território. Rede Cultura Viva: desenvolvida pela SCDC. Transferência (instituições vinculadas): parte do recurso financeiro será repassado para instituições vinculadas ao MinC, que ficarão responsáveis pelo edital de seleção de pontos e pontões de memória/leitura/salvaguarda. Redes temáticas: organizadas a partir de editais de prêmios ou bolsas, que deveram prever a instalação da rede, descrever projeto, temporalidade, agenda de encontros, processos formativos compartilhados entre pontos de cultura ou bolsistas. Redes territoriais: organizadas a partir de editais para pontões de cultura, que deveram prever a instalação da rede, descrever plano de trabalho que dialogue com as diretrizes e prioridades da SCDC para o território. Rede Cultura Viva: desenvolvida pela SCDC. Transferências (outras): o recurso financeiro será repassado para instituições parceiras – Funai, Universidades etc. – que ficarão responsáveis pelo edital de seleção de pontos e pontões de cultura. Redes temáticas: organizadas a partir de editais de prêmios ou bolsas, que deveram prever a instalação da rede, descrever projeto, temporalidade, agenda de encontros, processos formativos compartilhados entre pontos de cultura ou bolsistas. Redes territoriais: organizadas a partir de editais para pontões de cultura, que deveram prever a instalação da rede, descrever plano de trabalho que dialogue com as diretrizes e as prioridades da SCDC para o território. Rede Cultura Viva: desenvolvida pela SCDC. Em todas as formas de implementação – centralizada, descentralizada, transferências para vinculadas ou outras transferências – e para as redes temática e territoriais, deve-se seguir as orientações. • Os editais de prêmios ou bolsas deverão constar que os pontos/pontões¹ premiados ou bolsistas selecionados farão parte do Sistema de Gestão do Conhecimento da SCDC e da Rede Cultura Viva. • Os pontos/pontões de cultura premiados e os bolsistas deverão enviar diretamente à SCDC sua agenda mensal de eventos/formação/atividades desenvolvidas, em formulário padronizado; fotos, vídeos, áudios, textos e publicações resultantes das atividades desenvolvidas deverão compor o acervo da SCDC. • A interlocução com a SCDC será institucional. • Os blogs e sites dos pontos/pontões de cultura premiados e dos bolsistas serão publicados na plataforma da Rede Cultura Viva, organizados por município, região e estado.

(Continua)

(Continuação)

Estratégia de implementação – estimar valor e meta física para cada item

Redes temáticas:

- editais de prêmios e bolsas. Priorizar repasse para estados e municípios – descentralização; e
- editais formulados para seleção de pontos de cultura por instituições vinculadas e parceiras – pontões de cultura temáticos: memória, salva-guarda, leitura, indígena etc.

Redes territoriais:

- editais para seleção de pontões de cultura. Priorizar repasse para estados e municípios – descentralização;
- editais para seleção de pontões de cultura conveniados diretamente com a SCDC; e
- editais para seleção de pontões de cultura formulados por instituições vinculadas e parceiras – pontões de cultura temáticos: memória, salva-guarda, leitura, indígena, etc.

Rede Cultura Viva: vinculada à SCDC.

Estratégia para inserção das redes no Sistema de Gestão do Conhecimento e na Rede Cultura Viva.

- Desenvolver registro do conhecimento organizacional sobre processos, editais e relacionamento com as redes, os pontos e pontões.
- Organizar sistema de monitoramento e acompanhamento com os seguintes itens: mapeamento e cadastro dos pontões de cultura, descrição do seu perfil, plano de trabalho e cronograma de trabalho.
- Desenvolver plano de comunicação com agenda mensal da programação cultural, cursos, oficinas e demais atividades desenvolvidas pelos pontos e pontões de cultura.
- Promover processo de formação continuada dos gestores estaduais, distritais e municipais, de pontos e pontões de cultura que contemplar a formulação da política, estabelecer modelos e procedimentos compartilhados na gestão do programa e apropriar dos conteúdos do SICONV.
- Mediar o processo de formação, monitoramento, acompanhamento do plano de trabalho e as visitas técnicas pelas representações regionais do MinC, pelas secretarias de cultura, pelos pontões e por outros parceiros.
- Desenvolver metodologia para garantir a estabilidade dos conceitos estruturantes do programa e um fluxo de informações e de monitoramento.
- Organizar plataforma digital que funcione de maneira sistêmica, integrando banco de dados, arquivos e memória institucional sobre as ações já realizadas como forma de gerar subsídios a novas ações.
- Organizar e institucionalizar fóruns ou espaços de diálogos institucionais, formais, com interlocutores autorizados, nomeados e reconhecidos entre os gestores nos três níveis federados e entre os coordenadores de pontos e pontões de cultura.
- Articular os pontos conveniados diretamente com a secretaria nas redes temáticas e territoriais dos pontos de cultura com vínculos estaduais, distritais ou municipais.
- Qualificar e dinamizar as redes temáticas e territoriais de pontos de cultura a partir do trabalho desenvolvido pelos pontões de cultura.

Critérios:

- Públicos prioritários da “cidadania e diversidade cultural”: povos e comunidades tradicionais, comunidades indígenas, periferias urbanas, zonas rurais, juventude, idosos, LGBT etc.
- Territórios prioritários: municípios de baixo IDH, Agenda Social do Governo Federal, Território da Cidadania.
- Associar pontos com pontões de cultura.
- Reconhecer e mapear instituições que desenvolvam atividades, participem de redes e tenham estrutura e recursos para desenvolverem atividades, para além dos recursos estatais, a partir de suas filiações comunitárias.

Editais:

- A secretaria e demais Entes Federados devem seguir os preceitos da Portaria nº 29/2009/MinC ou normativas similares na elaboração de seus editais.
- Explicitar no corpo do edital a necessidade do pontão se vincular formalmente ao Sistema de Gestão de Conhecimento, atualizando-o sistematicamente e periodicamente.
- A secretaria deve estabelecer os *territórios e públicos prioritários* para a implantação de novos pontões de cultura, conforme prevê a Portaria nº 29/2009/MinC com base em pesquisas, mapeamentos e diretrizes estabelecidas no PNC.
- Os termos de cooperação a serem assinados com estados e municípios deverão descrever a metodologia e os princípios gerais de funcionamento dos pontos e pontões.
- Anexo ao edital – documento com as principais orientações, perguntas e respostas mais frequentes com relação ao convênio e à prestação de contas.
- Exigência de comprovação de atividade na comunidade de, pelo menos, três anos.
- Formato simplificado e padrão do relatório de prestação de contas e disponibilização de manuais para a execução financeira dos projetos, elaboração de convênios, plano de trabalho com estados, pontos e outros parceiros e para acesso ao SICONV. As orientações passadas pela secretaria devem ser padronizadas e estar em consonância com as normas dos órgãos de controle e com a legislação vigente.
- Elaborar uma cartilha indicando procedimentos referentes à prestação de contas.

Nota: ¹ Deve-se considerar pontos quando em referência às redes temáticas, e pontões quando em referência às redes territoriais.

QUADRO A.4

Sistema de Gestão do Conhecimento

Órgão responsável: SCDC
Unidade responsável: Coordenação Geral de Cooperação, Articulação e Informação
Atributos básicos da ação Objetivos: A Gestão de Conhecimento (GC) é um modelo que visa identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar conhecimentos, a partir de quatro dimensões: humana (cultura, pessoas e liderança), organização (estruturas e processos), tecnologia, gestão de processos (estratégia e controle) (Batista, 2012, p. 12). O conhecimento, para a GC, é um processo que extrai, transforma e dissemina informação a ser compartilhada e reutilizada como subsídios aos processos decisórios e organizacionais da instituição (Batista, 2012, p. 14). Descrição: O Sistema de Gestão do Conhecimento que se entende o mais adequado para a SCDC terá que organizar e sistematizar os fluxos internos e os fluxos externos de informações, porque, além do acúmulo que é produzido pela própria secretaria, há necessidade de dar vazão e publicidade ao material que é produzido pelos pontos e pontões de culturas, a partir de uma plataforma <i>online</i>. O sistema de GC deverá: • Buscar desburocratizar os processos, simplificando-os e atendo-se ao essencial, criar e utilizar bancos de dados como referência para ações futuras, investir em treinamento e processos de formação continuada da equipe, investir em tecnologias da informação e comunicação. • Comportar os arquivos com os produtos dos consultores da SCDC, os relatórios técnicos, a reestruturação da rede de pesquisadores da Cultura Viva, organizar um banco de dissertações, teses e artigos sobre o programa, e modelagem de um plano de comunicação consistente – com <i>e-mail</i>, fone de contato, boletim semanal e equipe qualificada. • Integrar as redes temáticas e territoriais à Rede Cultura Viva. Produto: sistema de GC implantado Orçamento:
Histórico da ação: orçamento, formatos, editais etc.
Público-alvo: pontos e pontões de cultura, bolsistas, gestores da SCDC, governos municipais e estaduais e o conjunto de instituições, entidades, agentes culturais, grupos formais e informais beneficiários das ações do programa.
Quadro interpretativo/justificativa: No processo de redesenho do Programa Cultura Viva percebeu-se a necessidade de <i>integrar de forma sistêmica</i> os processos, produtos e serviços desenvolvidos pela secretaria, a fim de que este conjunto de conhecimentos possa ser referência e dar subsídios à ação da SCDC. Da mesma forma, é necessário organizar as informações produzidas pelos beneficiários de suas ações, a fim de se ter um processo contínuo de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos projetos dos pontos e pontões de cultura. Adotou-se como referência e modelo a Gestão do Conhecimento na administração pública (Batista, 2012).
Horizonte temporal: Início: 2013 Término: 2020
Tipo de ação: (X) Orçamentária (X) Não orçamentária
Fonte de financiamento: (X) Orçamento direto (R\$ estimar) () Incentivos fiscais () Linha de crédito () Outras fontes orçamentárias
Valor global estimado da ação (R\$):
Base legal O Programa Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004, do Ministério da Cultura, publicada no Diário Oficial da União de 7 de julho de 2004.

(Continua)

(Continuação)

Metas e prioridades: Cronograma de implantação do Sistema de Gestão do Conhecimento do Cultura Viva	
Fases	Prazos
Identificação e catalogação das bases de conhecimento sobre os projetos culturais da secretaria	Janeiro a março de 2013
Mapeamento dos fluxos críticos de informação	Janeiro a abril de 2013
Levantamento das necessidades de informação e automação – sistemas novos/melhorias sistemas existentes	Janeiro a fevereiro de 2013
Elaboração e execução de plano de divulgação eletrônica de conteúdos para o público externo	Abril a agosto de 2013
Implantação do Sistema de Monitoramento dos Projetos dos Pontos de Cultura	Maió a dezembro de 2013
Implantação da plataforma virtual	Maió a dezembro de 2013
Forma de implementação: (X) Direta (X) Descentralizada (estado e municípios) (X) Transferências (instituições vinculadas) (X) Transferências (outras)	
Detalhamento da forma de implementação: A Gestão de Conhecimento na SCDC será implementada a partir de quatro dimensões. • Humana (cultura, pessoas e liderança): formação das equipes e de uma coordenação de GC, a fim de estabelecer a estrutura de governança e os arranjos organizacionais para formalizar as iniciativas de GC. Isto pode incluir a instituição de coordenação da gestão da informação e do conhecimento; comunidades de prática; redes de conhecimento, e definir uma política de proteção do conhecimento – contemplando direitos autorais, patentes e segurança do conhecimento. • Organização (estruturas e processos): programas de educação e capacitação, para incrementar a habilidade dos servidores e gestores públicos de identificar, criar, armazenar e aplicar conhecimento. • Tecnologia: ferramentas e técnicas que contribuem para a criação, o armazenamento, o compartilhamento e a aplicação do conhecimento. A tecnologia ajuda na gestão do conhecimento explícito mediante várias ferramentas, como: mecanismos de busca, repositórios de conhecimentos, <i>intranets</i> e <i>extranets</i>. No caso do conhecimento tácito, a tecnologia facilita a colaboração presencial e virtual, melhorando a comunicação e o compartilhamento, tanto no nível formal como no informal. • Gestão de processos (estratégia e controle): processos sistemáticos e modelados de maneira efetiva podem contribuir para aumentar a eficiência, melhorar a qualidade e a efetividade social e contribuir para a legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade na administração pública, e para o desenvolvimento nacional. Pode-se citar, entre outras, as seguintes ações importantes de GC na gestão de processos: <i>i)</i> definir competências organizacionais essenciais e alinhá-las à visão, à missão e aos objetivos da SCDC; <i>ii)</i> modelar sistemas de trabalho e processos; <i>iii)</i> adotar um sistema organizado para gerenciar situações de crise ou eventos imprevistos para assegurar a continuidade das operações, prevenção e correção; <i>iv)</i> gerenciar processos de apoio e finalísticos principais; e <i>v)</i> avaliar e melhorar continuamente os processos de apoio e finalísticos para melhorar o desempenho e melhorar os programas e ações da SCDC (Batista, 2012).	
Estratégia de implementação – estimar valor e meta física para cada item Humana: • Desenvolvimento de metodologia para transformar conhecimentos tácitos em conhecimentos explícitos, implantando uma cultura de gestão de conhecimentos e planejamento estratégico e gestão participativa. • Organização de repositório de informações sobre a localização de conhecimentos na SCDC, incluindo fontes de consulta e também as pessoas ou as equipes detentoras de determinado conhecimento. • Desenvolvimento de sistema de gestão por competências – estratégia de gestão baseada nas competências requeridas para o exercício das atividades de determinado posto de trabalho. Visa determinar as competências essenciais à SCDC em cada coordenação, avaliar a capacitação interna em relação aos domínios correspondentes a essas competências e definir as habilidades e os conhecimentos que são necessários para superar as deficiências existentes em relação ao nível desejado para a organização. Inclui o mapeamento dos processos-chave, das competências essenciais associadas a eles, das atribuições, atividades e habilidades existentes e necessárias, e das medidas para superar as deficiências. • Adoção de processo contínuo de formação em dois eixos: atividades finalísticas e gestão em rede. • Simplificação de processos, conectar e coordenar atividades e iniciativas entre os setores da secretaria. • Estabelecimento de fluxos de informação, comunidades de práticas, rotinas, modelos e protocolos comuns a fim de permitir a colaboração de pessoas internas ou externas à SCDC; propiciam o veículo e o contexto para facilitar a transferência de melhores práticas e o acesso a especialistas, bem como a reutilização de modelos, do conhecimento e das lições aprendidas. • Desenvolvimento das atividades estratégicas com cargos efetivos. • Uso e capacitação dos servidores nas ferramentas digitais de gestão. • Aumento do contingente de seus recursos humanos permanentes e de carreira. Organização e processos • Pontos e pontões de cultura: capacitação administrativa e metodológica no acompanhamento de realização de despesas, constituição de um histórico documental composto de arquivos processuais, bem como difusão de informações básicas e fundamentais sobre atos administrativos no âmbito dos projetos.	

(Continua)

(Continuação)

- SCDC/MinC: fortalecimento da estrutura burocrática com ênfase na sistematização dos atos de acompanhamento da execução de editais, convênios e outros instrumentos de projetos.
- Programar editais com a confirmação de disponibilidade de recursos financeiros adequados para garantir as etapas de elaboração, implementação – habilitação, avaliação, publicação dos resultados etc. –, pagamento dos recursos, acompanhamento dos planos de trabalho, avaliação dos relatórios de prestação de contas em tempo hábil e com qualidade, com início e finalização no ano fiscal. Isto envolve gestão política e priorização por parte do MinC.
- Estabelecer programação de ações – elaboração de editais – de forma a poder iniciar o pagamento no ano de exercício evitando-se os restos a pagar.
- Realizar a gestão junto ao MP e à Secex/MinC com a finalidade de buscar a garantia dos recursos financeiros para os editais mediante evidências de resultados e modelo adequado de execução.
- Estimar o tempo e o RH necessários para acompanhar, monitorar e fiscalizar as prestações de contas das instituições conveniadas.
- Organizar mutirões para resolver o passivo da SCDC em períodos pré-agendados.
- Acompanhamento, orientação e apoio no processo de prestação de contas pelas representações regionais do MinC.
- Modelagem de normas e capacitação.

Tecnologia

- Plataforma *online*: ambiente que integrará as bases de dados das redes de pontos e pontos de redes, os *blogs* e *sites* eletrônicos já existentes, os dados do SalicWeb, SICONV e, futuramente, SNIC. Esta integração de dados é possível a partir da integração da identidade dos pontos, utilizando o serviço de um sistema de identificação como o OpenId, por exemplo. Para que isto se realize, é preciso definir regras comuns – quais tecnologias, linguagens e padrões a serem utilizados – e articular entre os responsáveis a utilização e implementação dessas regras nos diferentes sistemas. Também é recomendado que estas definições de tecnologias e padrões estejam explicitadas nos editais. Depois de integradas as identidades, é preciso garantir a possibilidade de intercâmbio de informações entre os diferentes sistemas. Um sistema que permite a publicação de conteúdo multimídia pode permitir que uma rede social recupere ou insira novas produções em seu banco de dados, diretamente, sem a necessidade de o usuário acessar dois sistemas diferentes. Também para isto, é preciso definir protocolos e tecnologias comuns, que sejam implementadas em todos os sistemas

Gestão de processos

- Modelagem de processos.
- SCDC/MinC: disponibilizar manuais de procedimentos de elaboração de planos de trabalho de conveniamento e prestação de contas, levando em consideração as necessidades de todos os estratos de público a ser atingido.
- Elaborar uma cartilha indicando procedimentos referentes à prestação de contas.
- Desenvolver registro do conhecimento organizacional sobre processos, editais e relacionamento com os pontos e pontões.
- A secretaria e demais Entes Federados devem seguir os preceitos da Portaria nº 29/2009/MinC ou normativas similares na elaboração de seus editais.
- Explicitar no corpo do edital a necessidade do gestor do ponto ou pontão se vincular formalmente ao sistema de monitoramento da secretaria, atualizando-o sistematicamente e periodicamente.
- A secretaria deve estabelecer os *territórios e públicos prioritários* para a implantação de novos pontos de cultura, conforme prevê a Portaria nº 29/2009/MinC com base em pesquisas, mapeamentos e diretrizes estabelecidas no PNC.
- Organizar um sistema de monitoramento e acompanhamento de projetos que contenha o mapeamento e o cadastro dos pontos de cultura, descrição de seu perfil, plano de trabalho e cronograma de trabalho. Este sistema será um instrumento da Rede Cultura Viva.
- A secretaria, as representações regionais do MinC e as secretarias de cultura devem propor conjuntamente um processo de *formação* dos gestores estaduais, distritais e municipais de pontos e pontões de cultura para que, *considerando as especificidades e particularidades regionais*, se contemple igualmente a formulação da política e se estabeleça modelos e procedimentos compartilhados na gestão do programa, bem como se apropriem dos conteúdos do SICONV. Este processo de formação continuada será um instrumento da Rede Cultura Viva.
- O processo de formação, monitoramento, acompanhamento do plano de trabalho e as visitas técnicas devem ser mediados pelas representações regionais do MinC, pelas secretarias de cultura, pelos pontões e outros parceiros. Todos estes atores devem estar ligados à SCDC e alimentar o Sistema de Monitoramento e Mapeamento do Programa Cultura Viva.
- A descentralização para governos estaduais e municipais deve ser acompanhada de uma metodologia que garanta a estabilidade dos conceitos estruturantes do programa e um fluxo de informações e de monitoramento, de responsabilidade dos três níveis governamentais.
- É necessária uma plataforma digital que funcione de maneira sistêmica, integrando banco de dados, arquivos e memória institucional sobre as ações já realizadas como forma de gerar subsídios a novas ações.
- Os termos de cooperação a serem assinados com estados e municípios deverão descrever a metodologia e os princípios gerais de funcionamento dos pontos e pontões.
- Organizar e institucionalizar fóruns ou espaços de diálogos institucionais, formais, com interlocutores autorizados, nomeados e reconhecidos entre os gestores nos três níveis federados e entre os coordenadores de pontos e pontões de cultura.
- Criar as condições para que os pontos conveniados diretamente com a secretaria se insiram nas redes locais dos pontos de cultura com vínculos estaduais, distritais ou municipais.
- As redes temáticas e territoriais de pontos de cultura devem ter suas ações qualificadas e dinamizadas pela presença de pontões de cultura, conveniados diretamente com a secretaria, com os governos estaduais, municipais e com outras instituições vinculadas.
- A rede local de pontos de cultura deverá ser potencializada pelos pontões de cultura digital, conveniados diretamente com a secretaria e os governos estaduais e municipais. No plano de trabalho dos pontões deverão constar o compromisso de articulação de redes.

(Continua)

QUADRO A.5

Agente de cultura

Órgão responsável: SCDC
Unidade responsável:
Atributos básicos da ação A ação Agente de Cultura está direcionada à capacitação e à articulação de pessoas ou grupos vinculados aos pontos de cultura que desenvolvam projetos e/ou processos de formação continuada, atuando como mediador na área cultural. Esta ação permitirá processos contínuos de formação, onde se aliam teorias e práticas, atividade que garante o conhecimento prático dos elementos da cultura local e/ou regional. Também envolverá o reconhecimento de projetos culturais já realizados que dialoguem com os princípios do programa.
Histórico da ação: orçamento, formatos, editais etc. Bolsas Ação Agente Cultura Viva Esta ação foi desenvolvida até 2006 em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Programa Primeiro Emprego. Em 2009, a SCC/MinC lançou o Edital Bolsa Agente Cultura Viva que foi posteriormente cancelado. Agente Escola Viva Esta ação foi desenvolvida com a perspectiva de integrar pontos de cultura e escola em uma política pública de colaboração na construção de conhecimento reflexivo e sensível por meio da cultura. A intencionalidade era desenvolver o “saber-fazer” e o “saber-ser” por meio da vivência de diversas manifestações, linguagens estéticas e culturais no ambiente escolar. No âmbito desta ação foi lançado o <i>Prêmio Agente Escola Viva 2009</i> que foi posteriormente cancelado. Griôs – Mestres dos Saberes Esta ação, desenvolvida em parceria com o Ponto de Cultura Grãos de Luz/Lençóis-BA, teve como objetivo a preservação das tradições orais das comunidades e a valorização dos griôs, mestres e aprendizes. Foram apoiados projetos pedagógicos que contemplavam práticas da oralidade, dos saberes e dos fazeres dos mestres e griôs, por meio de parcerias de pontos de cultura com escolas, universidade e entidades do terceiro setor. Em 2006 a Bolsa de Incentivo Griô selecionou quinhentos mestres. Em 2008, foram selecionados mais 130 projetos pedagógicos, totalizando 650 bolsas. O repasse das bolsas foi realizado mediante contrato firmado com a Caixa Econômica Federal (CEF). O edital não foi renovado, a ação foi encerrada em julho de 2010. Ação Interações Estéticas Esta ação foi realizada em parceria com a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e resultou em produtos culturais desenvolvidos por artistas brasileiros em interação com os pontos de cultura. Foi implementada por meio do <i>Prêmio Interações Estéticas</i>, tendo como principal objetivo apoiar projetos de intercâmbio cultural entre artistas e pontos de cultura, no modelo de residência artística, incentivando a troca de experiências, colocando em conexão formas diferentes de pensar e fazer arte, a experimentação de novos conceitos e a necessidade de confrontação com outras realidades. Deste diálogo entre artistas, pontos de cultura e comunidades formou-se uma nova e importante rede social e cultural, que se articula para além dos limites entre a “cultura erudita” e a “cultura popular”. Para dar visibilidade aos projetos selecionados ocorreu nas principais capitais brasileiras o <i>Círculo Interações Estéticas</i>. Já participaram do prêmio 233 artistas e 233 pontos de cultura, das cinco regiões brasileiras.¹ Ação Central de Intercâmbio – Cultura Ponto a Ponto Esta ação teve como objetivo propiciar a troca de experiências e vivências entre participantes dos pontos de cultura, possibilitando que agentes e artistas dos pontos fizessem intercâmbio em outros pontos de cultura. Implementada por meio do <i>Edital Bolsa de Intercâmbio Cultura Ponto a Ponto</i>, orçado em R\$ 204.000,00, a ação selecionou 34 projetos de bolsa de intercâmbio, propostos por dois pontos de cultura em parceria. A finalidade dos projetos inscritos foi promover a documentação recíproca e partilhar uma experiência de ação cultural por meio da convivência direta dos representantes de cada ponto de cultura, visando ampliar a troca de conhecimentos e fortalecimento da rede dos pontos de cultura. Este edital apoiou quatro bolsistas por projeto, totalizando 136 apoios com bolsas de intercâmbio. Como produto cada bolsista sistematizou a ação cultural estudada em forma de relato escrito e/ou audiovisual, ou ainda fotografias e outras formas de registro. Prêmios Cultura Digital Esta ação, executada, em um primeiro momento, pelo IPTI com o apoio do PNUD, buscou atender às demandas surgidas a partir da implementação da primeira fase do Projeto Pontos de Cultura (2005, 2006 e 2007), as quais podem ser resumidas: • Implementação e disseminação da cultura de uso continuado de ferramentas digitais (<i>blogs, wikis, podcasts e fotologs</i>) em atividades culturais desenvolvidas pelos pontos de cultura. • Desenvolvimento técnico, implementação e divulgação dos ambientes livres <i>Mapsys, Conversê</i>, Observatório da Cultura Digital e Estúdio Livre. • Desenvolvimento de propostas de capacitação e de metodologias para as oficinas e o atendimento de suporte técnico. • Execução de oficinas de capacitação e encontros regionais com o objetivo de aprimorar a gestão de conhecimento gerado pelos pontos de cultura. • Desenvolvimento de metodologias e recursos de interação e gestão, destinados a aumentar a eficiência das rotinas administrativas, técnicas e operacionais do Programa Cultura Viva.

(Continua)

(Continuação)

A partir desta primeira etapa, estabeleceu-se a ação Cultura Digital como catalizadora da rede formada pelos pontos de cultura e como ação transversal do Programa Cultura Viva e Mais Cultura destinada a fortalecer, estimular, desenvolver e potencializar redes virtuais e presenciais entre os pontos de cultura. Entre suas atividades destacam-se o papel de facilitação da apropriação e do acesso à ferramentas multimídia em *software* livre pelos pontos de cultura para a geração de autonomia, além de seu caráter experimental que também pesquisa as possibilidades das novas tecnologias para usos sociais e culturais e contribui para a elaboração de estudos sobre novas formas de colaboração e cooperação.

O objetivo principal da ação é oferecer mecanismos e estímulos para promover a transformação das pessoas em agentes ativos na cadeia de criação, produção e circulação de informação, a partir do uso de novas e velhas tecnologias de comunicação.

A ação foi desenvolvida em 2005 e 2007 por meio da realização de oficinas e Encontros de Conhecimentos Livres. Continuou em 2007 e 2009 pela seleção de pontos de cultura e pontos de cultura digital a serem implementados e desenvolvidos por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, mediante apoio do Ministério da Cultura. Em 2010 a ação foi executada por meio do lançamento do edital do Prêmio Cultura Digital 2010: Esporos de Pesquisa e Experimentação, que selecionou quarenta projetos com histórico de protagonismo em ações de cultura digital para receber prêmios, sendo dez prêmios de R\$ 100 mil para projetos de abrangência nacional; e trinta prêmios de R\$ 50 mil para projetos de abrangência regional. O valor total de recursos do edital é de R\$ 2,5 milhões. Em março de 2012, todos os premiados tinham recebido a primeira parcela. A segunda parcela está condicionada à apresentação e aprovação do relatório referente à primeira parcela.²

Ação Cultura e Saúde

Em 2007, o Ministério da Cultura e o Ministério da Saúde (MS) celebraram um acordo de cooperação para o desenvolvimento de ações conjuntas visando a garantir o acesso aos bens e serviços culturais, à qualificação do ambiente hospitalar das unidades de saúde, à promoção do diálogo entre as práticas tradicionais em saúde e as políticas públicas de saúde, considerando as mais diversas manifestações e linguagens que promovem a humanização e a ressignificação do cuidado em saúde.

O acordo de cooperação objetivava estimular e fortalecer as ações de sinergia nos espaços de interseção das duas áreas. O intuito foi potencializar os resultados pretendidos pela ação pública no atendimento às necessidades do cidadão brasileiro, com estratégias que favorecessem a articulação da rede pública de atendimento à saúde com a rede pública dos equipamentos culturais.

O primeiro *Edital Cultura e Saúde*, lançado em 2008, constitui a Rede Cultura e Saúde a partir de 41 instituições premiadas. Outras entidades integraram a redes como as participantes do Projeto Pontos de Prevenção/Unesco e a Rede dos Pontos de Cultura do Grupo Hospitalar Conceição (GHC) do Ministério da Saúde de Porto Alegre-RS.

O *Prêmio Cultura e Saúde* passou a ser executado via acordo de cooperação entre o MinC e o MS, por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Por meio do edital do *Prêmio Cultura e Saúde de 2010*, foram selecionadas 120 iniciativas culturais desenvolvidas por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, que atuam no campo sociocultural, tendo como objetos de suas atividades a promoção da saúde, a prevenção de doenças e a educação popular para o cuidado/autocuidado, de forma a reconhecer a saúde e a cultura como direitos que permitem qualidade de vida. O valor global do edital foi de R\$ 2,4 milhões, sendo R\$ 20 mil para cada projeto selecionado, pagos em parcela única. Em março de 2012 havia 88 prêmios pagos e 32 projetos diligenciados.³

Ação Areté

Esta ação teve como objetivo incentivar a troca de saberes em seminários e oficinas, celebração de festividades, mostras de poesia, literatura, artes plásticas, teatro, cinema, circo, capoeira e música, além de viabilização de shows, feiras e exposições. Buscou fomentar a celebração da diversidade cultural brasileira como uma ação de política pública orientada a promover, afirmar e fortalecer a comunidade, seus saberes e as redes sociais que as compõem.

Foi implementada por meio do *Prêmio Areté: Eventos em Rede*, orçado no exercício de 2009 em R\$ 3.890.000,00. Foram concedidos 165 Prêmios de Apoio a Eventos Culturais para atividades com orçamento igual ou inferior a R\$ 50 mil e promovidas por ponto de cultura e/ou ONGs sem fins lucrativos, agrupamentos sociais informais e pessoas físicas da área cultural com termo de parceria com um ponto de cultura.

Em sua edição 2010, o *Prêmio Areté: Eventos em Rede* foi orçado em R\$ 4 milhões, porém foi cancelado em março de 2012.

Ação Pontos de Mídia Livre

Esta ação visou apoiar iniciativas de comunicação compartilhada e participativa, realizadas por pontos de cultura e/ou instituições sem fins lucrativos e legalmente constituídas, que desenvolvessem diretamente ou apoiassem iniciativas de comunicação compartilhada e participativa.

Foi implementada por meio do *Prêmio Pontos de Mídia Livre*, orçado em 2009 no valor de R\$ 4,3 milhões. Por meio deste edital foram selecionados 78 projetos, sendo quinze na categoria nacional/regional e 63 na categoria estadual/local. As propostas contempladas receberam, respectivamente, prêmios de R\$ 120 mil e R\$ 40 mil, cada uma.

Em 2010 outro edital selecionou sessenta iniciativas de mídia livre, das quais vinte de caráter nacional/regional receberam prêmios no valor de R\$ 100 mil e quarenta de caráter regional/nacional receberam prêmios de R\$ 50 mil. Após o julgamento de recursos, foram acrescidos mais doze processos, o que elevou o total de premiados para 72 e a dotação orçamentária do edital para R\$ 4.814.000,00. Em março de 2012, havia 67 processos pagos e cinco diligenciados.⁴

Ação Tuxáua

O termo "Tuxáua" remete em algumas etnias indígenas à figura do articulador e mobilizador. Entende-se por mobilização e articulação as ações que reúnam representantes de diversos pontos de cultura, redes sociais e iniciativas de atividades que promovam o fortalecimento de laços e somem esforços na construção de objetivos comuns. São redes o conjunto ou segmento de ações sociais, culturais e artísticas que se reconheçam como afins e colaborem entre si.

(Continua)

(Continuação)

Esta ação, implementada por meio do *Prêmio Tuxáua Cultura Viva*, orçado em 2009 no valor de R\$ 3 milhões, selecionou oitenta projetos de mobilização e articulação em rede dos pontos de cultura. O valor total de cada prêmio individual foi de R\$ 38 mil, repassado aos contemplados, indivíduos, pessoas físicas, em duas parcelas de R\$ 19 mil. O prêmio foi destinado à continuidade da atuação dos proponentes na ação de mobilização e articulação que vinham realizando na rede os pontos de cultura.

A edição 2010 do edital teve o valor global de R\$ 1,5 milhão para premiar trinta projetos de pessoas físicas, no valor total de R\$ 49.400,00 cada uma. Após o julgamento de recursos, foram acrescidos mais quinze processos, o que levou o total de premiados para 45 e a dotação orçamentária do edital para R\$ 2.223.000,00. Em março de 2012, a primeira parcela havia sido paga a todos os premiados. A previsão de pagamento da segunda parcela está condicionada ao envio e à aprovação do relatório de aplicação dos recursos da primeira parcela.⁵

Ação Estórias de Pontos de Cultura

Esta ação teve como objetivo divulgar, valorizar e dar visibilidade às ações dos pontos de cultura nas diversas regiões do país, por meio da publicação de histórias biográficas institucionais, junto com a biografia de um personagem da comunidade que se destaca pelo seu conhecimento, atuação e história de vida. A implementação da ação se deu por meio do *Prêmio Estórias de Pontos de Cultura*, lançado em 2009, que concedeu 25 prêmios para projetos de Estórias de Pontos de Cultura, no valor de R\$ 5 mil cada, sendo estes distribuídos em número proporcional ao número de pontos de cultura existentes nas regiões do país. As instituições escreveram suas histórias biográficas junto com a história de um personagem local, que tivesse uma trajetória importante de atuação cultural. Ambas foram apresentadas no livro *Histórias de Pontos*, desenvolvido em parceria com o Pontão Museu da Pessoa de São Paulo. A publicação mostra o modo de fazer, criar e desenvolver as atividades em cada ponto de cultura.

Prêmio Asas

Este edital tem como objetivo mapear os pontos de cultura que apresentassem as melhores práticas de execução dos projetos apoiados pelo Programa Cultura Viva, e que contribuíssem para o avanço do processo cultural da rede dos pontos de cultura por meio da promoção do desenvolvimento autônomo de suas atividades. Podiam participar as entidades civis sem fins lucrativos selecionadas por meio dos Editais nºs 1/2004, 2/2005 e 3/2005, publicados pela SPCC/MinC, conveniadas na qualidade de Pontos de Cultura, e que tivessem seus convênios finalizados ou tivessem recebido todas as parcelas referentes ao convênio firmado. O Edital estabelecia a concessão de cinquenta prêmios no valor de R\$ 120 mil cada. Visando contemplar um número maior de pontos de cultura, a Comissão de Avaliação, obedecendo ao item 4.1.1 – Na eventualidade do número de iniciativas selecionadas ultrapassar a quantidade de prêmios acima especificada, estes serão concedidos de acordo com a disponibilidade orçamentária do Ministério – estabeleceu que os prêmios a serem pagos passassem de R\$ 120 mil para R\$ 80 mil cada, o que ampliou o número final de premiados para 63. A dotação orçamentária do edital foi de R\$ 5.040.000,00.

Em março de 2012, entre os projetos selecionados por este edital, 43 prêmios haviam sido pagos, oito projetos encontravam-se com prestação de contas diligenciadas, sete projetos estavam com prestação de contas em análise na CPCON e três na Tomada de Contas Especial (TCE), e dois foram desclassificados.

Na edição de 2010, foram concedidos trinta prêmios no valor de R\$ 80 mil cada, somado um valor global de R\$ 2,6 milhões assim distribuídos: i) trinta prêmios de R\$ 80 mil, concedidos a cada ponto de cultura selecionado, totalizando R\$ 2,4 milhões; e ii) R\$ 200 mil são destinados a arcar com os custos administrativos do processo seletivo – visitas técnicas, avaliadores, passagens, diárias, local de seleção e premiação, confecção de troféus, dentre outras despesas. Em março de 2012, entre os projetos selecionados por esse edital, cinco prêmios haviam sido pagos e 25 projetos aguardavam a conclusão da análise da prestação de contas pela CPCON.⁶

Ação Ludicidade – Pontinhos de Cultura

Esta ação foi implementada pelo edital do *Prêmio Pontinho de Cultura* instituído pelo MinC por meio da Secretaria da Cidadania Cultural e da Secretaria de Articulação Institucional do Programa Mais Cultura. A premiação foi destinada a estimular e consolidar ações de transmissão e preservação da cultura da infância contemplou 215 iniciativas.

A ação foi orientada a democratizar o acesso ao brinquedo e à brincadeira, à cultura e ao lazer como instrumentos de educação não formal para a inclusão social e qualificação do tempo e do espaço de brincar.

Em 2012 o *Prêmio Pontinhos de Cultura*, selecionou trezentas iniciativas. O valor total das premiações foi de R\$ 9 milhões, sendo R\$ 30 mil para cada projeto selecionado, pagos em parcela única. Em março de 2012 entre os projetos selecionados, 249 prêmios haviam sido pagos e 51 processos estavam em diligência.⁷

Ação Economia Viva

Esta ação teve por finalidade apoiar e possibilitar a articulação de pontos rizomáticos nos mais variados sistemas produtivos da cultura e nas mais diversas manifestações e expressões de linguagens artísticas. O caráter social aplicado à economia é uma opção pela economia colaborativa e sustentável. Dessa forma, pretendeu-se criar um sistema alternativo ao da indústria cultural propiciando a diversidade e não a homogeneidade da cultura.

A cultura, nessa ação, é assimilada como vetor de geração de renda e representa um passo fundamental na busca por autonomia de grupos, indivíduos e dos próprios espaços de efervescência cultural, consolidando uma perspectiva de autonomia financeira e o fortalecimento de processos coletivos culturais e a economia em rede.

Foi implementada por meio do *Prêmio Economia Viva*, lançado em 2010. O público-alvo da ação foram empreendimentos culturais que desenvolvessem soluções criativas de produção ou escoamento em rede nos diversos segmentos culturais, não sendo restritos, portanto, aos pontos de cultura. O valor global do edital foi de R\$ 1,2 milhão, com prêmios de R\$ 100 mil para cada projeto selecionado, pagos em duas parcelas. Foram selecionadas doze iniciativas. Em março de 2012, entre os projetos selecionados, todos os premiados haviam recebido a primeira parcela. De acordo com o edital, o recebimento da segunda parcela está condicionada ao envio e à aprovação do relatório parcial, cinco meses após a apresentação e aprovação do relatório referente aos recursos da primeira parcela.⁸

(Continua)

(Continuação)

Prêmio Agente Jovem de Cultura: Diálogos e Ações Interculturais 2011 Esse edital tem como objetivo conceder quinhentos prêmios no valor de R\$ 9 mil cada, a jovens agentes culturais que comprovem a realização de iniciativas culturais nos seguintes segmentos: • comunicação, articulação e mobilização cultural; • cultura e tecnologia; • pesquisa, acervo e diálogos intergeracionais no campo da cultura; • formação cultural; • produção e expressão artística e cultural nas áreas e/ou segmentos; • intercâmbios e encontros culturais; e • cultura e sustentabilidade.																																			
Público-alvo: Bolsas e prêmios • culturas populares; • culturas indígenas; • culturas afrobrasileiras; • culturas ciganas; • grupos artísticos e culturais independentes; • povos e comunidades tradicionais – quilombolas, povos de terreiro, ribeirinhos, pescadores, imigrantes, quebradeiras de coco de babaçu; • infância e adolescência; • juventude; • idosos – mestres e mestras; • LGBT; • mulheres; • pessoas em sofrimento psíquico; • pessoas com deficiência; e • grupos com vulnerabilidade extrema – população em regime prisional e de rua.																																			
Quadro interpretativo/justificativa: A proposta da ação Agente de Cultura está vinculada à ideia de fortalecimento dos circuitos culturais, a partir do trabalho desenvolvido pelo agente de cultura porque cada bolsa gera necessariamente uma série de subprodutos: encontros e seminários temáticos, percursos culturais, publicações, vídeos, <i>blogs</i> e redes temáticas e territoriais. As bolsas poderão estar vinculadas a um projeto desenvolvido por um pontão de cultura ou à descentralização para governos estaduais e municipais. São instrumento de fomento que implicam em transferência de recursos ou outro incentivo econômico a pessoas físicas. Têm como objetivo fortalecer os processos formativos, isto é, o aprendizado de habilidades e competências relacionadas ao fazer cultural. Também intencionam ao incentivo para que pessoas físicas desenvolvam atividades culturais reconhecidas, relacionadas aos fazeres e saberes tradicionais, desempenhando assim o papel de transmissão de conhecimentos a outras gerações. O prêmio tem como objetivo reconhecer a exemplaridade das práticas de pessoas, grupos e instituições, estimulando a continuidade de seus esforços podendo ser feita por reconhecimento simbólico, mediante chancela, seguido ou não de repasse de recursos financeiros.																																			
Horizonte temporal: Início: Término:																																			
Tipo de ação: (X) Orçamentária (X) Não orçamentária																																			
Fonte de financiamento: (X) Orçamento direto (R\$ estimar) () Incentivos fiscais () Linha de crédito () Outras fontes orçamentárias																																			
Valor global estimado da ação (R\$): (2013-2017) <table border="1"> <tr> <td>Bolsa</td> <td>Agente Jovem</td> <td>até 2 anos</td> <td>500</td> <td>4000</td> <td>48.000.000</td> <td>6.000.000</td> <td>1.200.000</td> <td>500</td> </tr> <tr> <td>Bolsa</td> <td>Agente de Cultura</td> <td>até 2 anos</td> <td>1.500</td> <td>800</td> <td>28.800.000</td> <td>3.200.000</td> <td>640.000</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Prêmio</td> <td>Conhecimento e tradição oral</td> <td>1 parcela</td> <td>15.000</td> <td>250</td> <td>3.750.000</td> <td>750.000</td> <td>150.000</td> <td>31</td> </tr> </table>									Bolsa	Agente Jovem	até 2 anos	500	4000	48.000.000	6.000.000	1.200.000	500	Bolsa	Agente de Cultura	até 2 anos	1.500	800	28.800.000	3.200.000	640.000	100	Prêmio	Conhecimento e tradição oral	1 parcela	15.000	250	3.750.000	750.000	150.000	31
Bolsa	Agente Jovem	até 2 anos	500	4000	48.000.000	6.000.000	1.200.000	500																											
Bolsa	Agente de Cultura	até 2 anos	1.500	800	28.800.000	3.200.000	640.000	100																											
Prêmio	Conhecimento e tradição oral	1 parcela	15.000	250	3.750.000	750.000	150.000	31																											
Base legal O Programa Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004, do Ministério da Cultura, publicada no Diário Oficial da União de 7 de julho de 2004.																																			

(Continua)

(Continuação)

Metas e prioridades: 2013 a 2017 Bolsa Agente Jovem de Cultura: 4 mil Bolsa Agente de Cultura: 800 Prêmio para Mestres e Mestras: 250
Forma de implementação: (X) Direta (X) Descentralizada (estado e municípios) (X) Transferências (instituições vinculadas) (X) Transferências (outras)
Detalhamento da forma de implementação
Estratégia de implementação: • priorizar repasse para estados e municípios – descentralização; • transferir recursos para instituições vinculadas e parceiras – pontos de cultura temáticos: memória, salva-guarda, leitura, indígena, etc.; e • associar públicos prioritários da “cidadania e diversidade cultural” em um mesmo edital. • Estratégia para inserção dos pontos de cultura no Sistema de Gestão do Conhecimento e Rede Cultura Viva: • Organizar sistema de monitoramento e acompanhamento com os seguintes itens: mapeamento e cadastro dos bolsistas e/ou premiados, descrição de seu perfil, plano de trabalho e cronograma de trabalho. • Desenvolver plano de comunicação com agenda mensal da programação cultural, cursos, oficinas e demais atividades desenvolvidas pelos bolsistas e/ou premiados. • Organizar plataforma digital que funcione de maneira sistêmica, integrando banco de dados, arquivos e memória institucional sobre as ações já realizadas como forma de gerar subsídios a novas ações. • Organizar e institucionalizar fóruns ou espaços de diálogos institucionais, formais, com interlocutores autorizados, nomeados e reconhecidos entre os gestores nos três níveis federados e entre bolsistas e/ou premiados. • Articular bolsistas e/ou premiados nas redes temáticas e territoriais dos pontos de cultura com vínculos estaduais, distritais ou municipais. • Qualificar e dinamizar as redes temáticas e territoriais de pontos de cultura a partir do trabalho desenvolvido pelos bolsistas e/ou premiados.
Critérios • Públicos prioritários da “cidadania e diversidade cultural”: povos e comunidades tradicionais, comunidades indígenas, periferias urbanas, zonas rurais, juventude, idosos, LGBT etc. • Territórios prioritários: municípios de baixo IDH, Agenda Social do governo federal, Território da Cidadania. • Reconhecer e mapear pessoas e instituições que desenvolvam atividades, participem de redes e tenham estrutura e recursos para desenvolverem atividades, para além dos recursos estatais, a partir de suas filiações comunitárias. Editais: • A secretaria e demais Entes Federados devem seguir os preceitos da Portaria nº 29/2009/MinC ou normativas similares na elaboração de seus editais. • Explicitar no corpo do edital a necessidade do premiado/bolsista se vincular formalmente ao Sistema de Gestão de Conhecimento, atualizando-o sistematicamente e periodicamente. • Os termos de cooperação a serem assinados com estados e municípios deverão a descrever a metodologia e os princípios gerais da ação agente de cultura (prêmios e bolsas). • Anexo ao edital – documento com as principais orientações, perguntas e respostas mais frequentes com relação ao pagamento de prêmios/bolsas e à prestação contas (quando for o caso). • Exigência de comprovação de atividade na comunidade de, pelo menos, três anos.

Fonte: Minc.

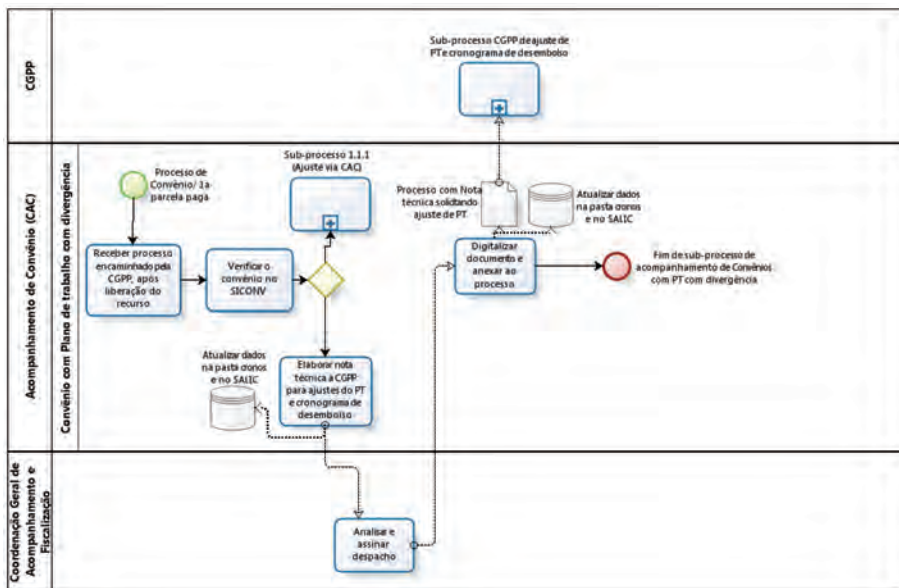
Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Ação Interações Estéticas: <<http://goo.gl/A1Dt89>>. Acesso em: 18 mar. 2012.² Ação Cultura Digital: <<http://goo.gl/kbD6sl>>.³ Ação Cultura e Saúde: <<http://goo.gl/LklEy>>.⁴ Ação Pontos de Mídia Livre: <<http://goo.gl/Y56d0K>>.⁵ Ação Tuxáua: <<http://goo.gl/6epDE3>>.⁶ Prêmio Asas: <<http://goo.gl/pCxAHU>>. e <<http://goo.gl/pCxAHU>>.⁷ Ação Ludicidade – Pontinhos de Cultura: <<http://goo.gl/1s7Ezq>>.⁸ Ação Economia Viva: <<http://goo.gl/Xd9oAL>>.

APÊNDICE B

DIAGRAMA B.1

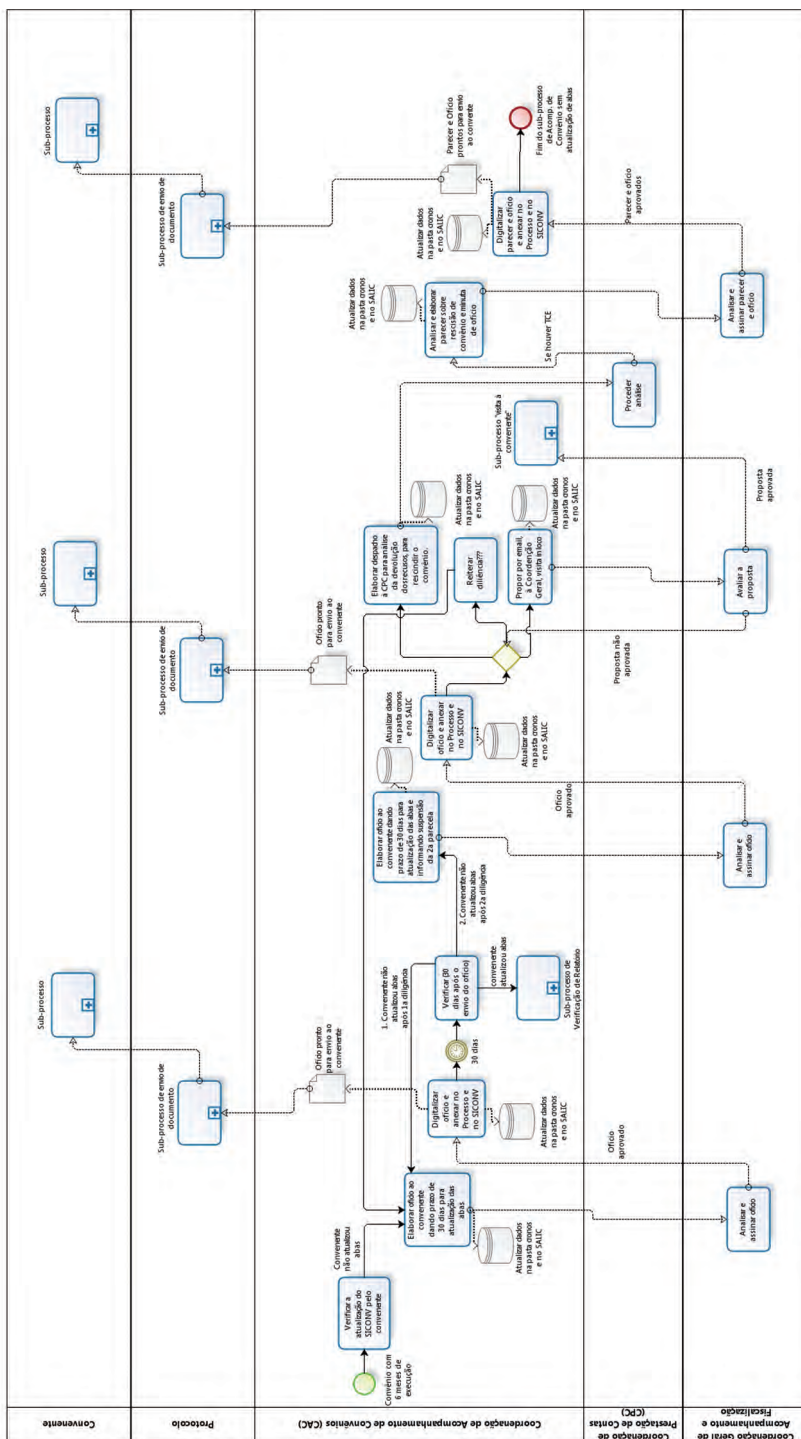
Acompanhamento de convênios – Plano de trabalho com divergência (ajuste via CGPP)



Elaboração Ipea.

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

DIAGRAMA B.2
Acompanhamento de convênios sem atualização de abas de execução



Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Barbara Pimentel (estagiária)

Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danielo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-85-7811-211-0



9 788578 112110 >

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

**Secretaria de
Assuntos Estratégicos**