



Flávia Gonzaga Serafim

**FATORES QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL DE CULTURA VIVA,
SEGUNDO RELATÓRIOS DE AUDITORIA DA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Brasília – DF

Outubro/2019

**FATORES QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL DE CULTURA VIVA,
SEGUNDO RELATÓRIOS DE AUDITORIA DA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em
Análise de Dados em Políticas Públicas.
Aluna: Flávia Gonzaga Serafim
Orientadora: Profa. Dra. Tereza Cristina
Silva Cotta

Brasília – DF
Outubro/2019

Flávia Gonzaga Serafim

**FATORES QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL DE CULTURA VIVA,
SEGUNDO RELATÓRIOS DE AUDITORIA DA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Flávia Gonzaga Serafim
Ministério da Cidadania/Secretaria Especial de Cultura

Palavras chave: Cultura Viva, implementação, CGU

Resumo: Este estudo foi proposto com o objetivo de identificar os fatores que influenciam o processo de implementação da Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), de acordo com achados de auditorias conduzidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no período de 2005 a 2017. Para cumprir esse objetivo, foi realizada pesquisa qualitativa com análise dos dados textuais provenientes de seis Relatórios de Auditoria que avaliam a execução da Política, com o auxílio do software IRAMUTEQ. Por meio da Classificação Hierárquica Descendente, análise conduzida pelo software, foram identificados três fatores que influenciam a implementação da PNCV, com variação no percentual dessa influência: Fator 2 (41,6%) associado ao mecanismo de fomento; Fator 1 (36,7%) relacionado aos aspectos de gestão; e Fator 3 (21,8%) vinculado aos meios para exercício dos direitos culturais. Esses três fatores, identificados pelos Relatórios de Auditoria da CGU, são consistentes com avaliações anteriores específicas sobre os resultados da PNCV.

I. Introdução

A avaliação de políticas públicas em execução deve ser conduzida de forma continuada, com vistas ao aprimoramento do processo de implementação (CASA CIVIL, 2018). A avaliação da implementação objetiva orientar a decisão quanto às ações seguintes a serem desencadeadas (RUTMAN; MOWBRAY, 1983 apud MAGALHAES, 2016).

Nesse sentido, importa explicitar a estratégia de implementação da política que, traduzida em insumos, processos, produtos e resultados, permite compreender se existem deslocamentos em relação ao desenho original, se grupos sociais definidos como prioritários estão sendo atingidos, e se mecanismos e instrumentos previstos estão sendo operacionalizados para alcance dos objetivos esperados (MAGALHAES, 2016; CASA CIVIL, 2018).

Pesquisas qualitativas, como levantamento de documentos oficiais, estudos históricos e sobre narrativas, colaboram para a compreensão da estratégia de implementação de políticas públicas, na medida em que contribuem para a produção de dados e evidências sobre a relação entre os meios disponíveis, os produtos realizados e os resultados almejados (CASA CIVIL, 2018; MAGALHAES, 2016).

Entre as diferentes e possíveis formas de análise de dados produzidos em pesquisas qualitativas, destaca-se a análise de conteúdo, que consiste em recurso para análise de dados provenientes de mensagens escritas ou transcritas (SOUZA JÚNIOR; MELO; SANTIAGO, 2010).

A análise de conteúdo compreende um conjunto de técnicas e foi, de início, utilizada para contagem da frequência de características nos conteúdos de interesse; posteriormente a aplicação da técnica evoluiu para a verificação de hipóteses, ou seja, para a busca por respostas a questões de pesquisa, que resultam na confirmação ou não de afirmações que motivaram a investigação (MINAYO, 2002).

A análise textual encontra-se no conjunto de técnicas de análise de conteúdo de textos escritos. A análise de conteúdo textual possibilita a mensuração de dados, pelo emprego de cálculos estatísticos sobre variáveis qualitativas, e a elaboração de inferências, em função da caracterização do contexto em que vocábulos ocorrem e da comparação desse contexto em função de variáveis previamente definidas (SOUZA JÚNIOR; MELO; SANTIAGO, 2010, CAMARGO; JUSTO, 2013).

A utilização de softwares especializados em pesquisas qualitativas tem se ampliado (JOHNSTON, 2006; STAKE, 2011; GRAY, 2012; GARCÍA-VALCÁRCEL; BASILOTTA; LÓPEZ, 2014; MAYRING, 2014 apud RAMOS; LIMA; AMARAL-ROSA, 2018) pelas vantagens que incorporam ao processo de análise de dados: auxílio na organização e separação de informações, aumento na eficiência do processo, facilidade na localização de segmentos de texto e agilidade no processo de codificação (SOUZA et al., 2018).

Dentre os softwares disponíveis para análise de dados qualitativos (GRAY, 2012; NERI DE SOUZA; COSTA, 2014; de PAULA; LORI; GUIMARÃES, 2015; de PAULA; LORI; GUIMARÃES, 2016; AMARAL-ROSA; EICHLER, 2017a apud RAMOS; LIMA; AMARAL-ROSA, 2018) tem-se o IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), software gratuito de código-fonte aberto e que utiliza o ambiente estatístico do software R (SALVIATI, 2017).

Conforme destacado por Salvador et al. (2018), o IRAMUTEQ deve ser entendido como um software qualitativo para análise de dados textuais, pois se constitui em ferramenta para processamento desse tipo de dado. Os dados processados pelo software são utilizados pelo analista na compreensão do texto, na construção de interpretações e na produção de inferências em relação ao objeto sob investigação que, neste estudo, se refere à Política Nacional de Cultura Viva (PNCV).

A PNCV, originalmente criada como Programa, em 2004, e institucionalizada dez anos depois com a Lei n. 13.018, de 22 de julho de 2014, alterou o campo de intervenção federal das políticas culturais que se praticava desde 1991, com a regulamentação da renúncia fiscal como mecanismo de financiamento de projetos culturais pela União (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2004; BRASIL, 2014; 1991).

Essa alteração se traduz no incentivo a ações culturais que historicamente estão presentes em grupos, povos ou comunidades. O incentivo a essas ações promoveu a incorporação da diversidade cultural como elemento caracterizador da identidade nacional; a aproximação com setores da sociedade antes ausentes na definição da agenda política cultural; a interiorização de políticas culturais e a valorização de práticas e saberes culturais até então inalcançáveis por essas políticas (SILVA, 2013).

Na promoção das ações culturais que representam ou integram grupos, povos ou comunidades, a PNCV fomenta projetos desenvolvidos ou articulados por Pontos e Pontões de Cultura, previamente inscritos no Cadastro Nacional dessas entidades. Os

projetos selecionados e fomentados podem estar conectados em Redes de Pontos de Cultura, em função de ações descentralizadas entre os entes federados, com enfoque territorial ou temático. Os entes federados, em parceria com organizações não estatais, gerenciam a PNCV por meio da Comissão Nacional de Pontos de Cultura, sendo que Teias e Fóruns se constituem em espaços para troca de experiências entre eles. Como resultados esperados das ações relacionadas à Política tem-se, em destaque: a promoção e ampliação do acesso aos meios de produção, fruição, difusão e formação cultural; a autonomia na produção e fruição cultural; a ampliação da circulação de bens e serviços culturais e da formação cultural; o fortalecimento da Cultura nas dimensões sociais e econômicas; a dinamização da economia local por meio da Cultura (BRASIL, 2014; SILVA; ARAUJO, 2010).

A inovação produzida pela PNCV resultou em empoderamento social mas trouxe complexidade ao processo de execução pela multiplicação de atores culturais envolvidos; variação na estrutura e na capacidade gerencial desses atores; pulverização geográfica das ações fomentadas; rigidez dos instrumentos de fomento disponíveis ao setor público; e necessidade de adaptações em rotinas, fluxos e processos internos desse setor.

Essa complexidade exige esforço adicional no processo de implementação dessa Política e torna imprescindível a avaliação continuada das formas e instrumentos adotados na ação governamental.

Neste estudo a avaliação do processo de implementação da PNCV será conduzida por meio de pesquisa qualitativa, com utilização da técnica de análise de conteúdo e com auxílio do software IRAMUTEQ no processamento dos dados textuais.

Os dados textuais analisados são originários de seis Relatórios de Auditoria, que resultaram da atividade exercida pela Controladoria-Geral da União (CGU), enquanto órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. As auditorias, que culminaram na produção dos Relatórios utilizados nesta pesquisa, foram realizadas no período de 2005 a 2017, e avaliaram a execução da PNCV no tocante ao alcance das metas e dos objetivos e à qualidade no seu gerenciamento.

A estratégia avaliativa adotada neste estudo possibilita dar profundidade na avaliação de atividades e processos, com uso de pesquisa qualitativa e análise de dados textuais, sem reduzi-la a variáveis quantitativas (MINAYO, 2002); envolve o uso de dados periódicos, originários de auditorias que avaliam a execução da Política quanto aos aspectos de eficácia e eficiência da gestão, sendo que esses dados são produzidos

pela CGU, órgão independente do gestor federal da Política de interesse; imprime agilidade ao processo, pelo uso de software no processamento dos dados textuais, em tempo razoável para promover correção e aperfeiçoamento nas atividades e nos mecanismos em execução.

Estratégia avaliativa similar (pesquisa qualitativa focada no processo de implantação do Programa de Assistência Farmacêutica, por meio de abordagem exploratória de dados semiestruturados, com uso de software para processamento) foi adotada por Jannuzzi (2011), no diagnóstico de problemas presentes durante a execução de serviços municipais de assistência farmacêutica.

De igual modo, Lima e Ortellado (2013) diagnosticaram problemas ao longo do processo de implementação do Cultura Viva: dificuldade na elaboração dos projetos, devido ao nível de detalhamento exigido pelo poder público federal; inflexão de regras e regulamentos, quanto aos procedimentos relacionados ao repasse de recursos federais; e deficiência na estrutura administrativa e contábil associada à inexperiência de atores não governamentais na gestão de recursos públicos.

O despreparo das organizações não governamentais para lidar com as questões jurídicas relacionadas à execução de convênios, bem como o reduzido número de técnicos governamentais responsáveis pelo acompanhamento dos projetos culturais fomentados também foram destacados em estudo de Medeiros e Farah (2014).

Ribeiro e Brasil (2016), citando Silva e Araújo (2010), apontaram que o Cultura Viva apresenta problemas relacionados à inadequação dos instrumentos normativos e de fomento em relação aos usuários desses instrumentos, à inexperiência das organizações no gerenciamento dos recursos federais, e à ausência de sistema de informação adequado ao acompanhamento das ações fomentadas com recursos públicos.

A justificativa e a relevância deste trabalho está pautada nesse cenário, que reconhece as dificuldades enfrentadas no processo de implementação da PNCV (LIMA; ORTELLADO, 2013, MEDEIROS; FARAHA, 2014, RIBEIRO; BRASIL, 2016), as quais demandam estudos e avaliações tempestivos que subsidiem a reformulação da operação e dos instrumentos utilizados na execução da Política (SILVA; LABREA, 2014).

Nesse sentido, a questão norteadora da investigação – Quais os principais problemas identificados na implementação da PNCV, segundo dados provenientes de auditorias realizadas pela CGU? –, procura conhecer os problemas vivenciados na

execução e que dificultam a consolidação da Política, na perspectiva desse órgão de controle ao avaliar gestão federal da PNCV.

A hipótese, no que se refere à questão sob investigação, envolve a inadequação de aspectos da gestão e dos mecanismos de fomento em relação aos atores e às iniciativas culturais que integram a Política.

No tocante à organização, este trabalho apresenta a seguinte estrutura: i) descrição dos instrumentos normativos que tratam da PNCV; ii) análise textual dos achados de auditoria, por meio do software de processamento de dados; iii) interpretação dos resultados, em relação aos problemas no processo de implementação a PNCV; iv) considerações finais.

II. Instrumentos normativos da PNCV

A PNCV apresenta três marcos normativos, os quais tratam: da criação, em 2004, como Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva; da reformulação, em 2013, como Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural - Cultura Viva; e da institucionalização por Lei, em 2014, como a atual Política Nacional de Cultura Viva (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2004; 2013, BRASIL, 2014).

Desde a criação até a institucionalização, a Política passou por transformações durante sua implementação. Essas transformações são esperadas, pois as políticas públicas passam por constante redesenho de suas ações em função das necessidades que vão se apresentando no decorrer do processo de implementação (SILVA; LABREA, 2014).

As transformações regulatórias e os resultados de avaliações da PNCV, ao longo dos seus 15 anos de vigência, são a seguir apresentados.

II.1. Comparação dos marcos normativos da PNCV

No percurso regulatório, a PNCV manteve o objetivo central proposto na sua criação, que se refere ao acesso da população às condições para exercício dos direitos culturais; essas condições se expressam pelo acesso aos meios para produção, formação, fruição e difusão cultural pela sociedade.

A priorização de povos, grupos e coletivos vulneráveis como beneficiários finais foi mantida até a institucionalização do Cultura Viva como Política, em 2014. A definição desse público como prioritário resgata a Cultura enquanto política pública social com responsabilidade para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A norma de criação do Programa (Portaria n. 156, de 6 de julho de 2004) determina que as ações sejam executadas por meio de parcerias com entidades culturais não governamentais. Essa determinação permaneceu, inclusive após as alterações regulatórias pelas quais passou o Programa. O compartilhamento da execução com atores não estatais se manifesta pela definição conjunta sobre quais projetos culturais passam a integrar a Política, inclusive com fomento federal, tendo por referência as ações culturais historicamente desenvolvidas no âmbito de povos, grupos e coletivos prioritários ou por esses realizadas.

Compartilhar a decisão sobre a seleção dos projetos culturais para compor a Política estimulou a multiplicação de iniciativas culturais e o protagonismo de atores distribuídos no território nacional, o que resultou em valorização da diversidade cultural e em pulverização de participantes na condução da Política. Segundo Silva e Labrea (2014), devido ao ineditismo e à especificidade das ações, a implementação do Cultura Viva representou um desafio para a Administração Pública, na medida em que essa foi levada a atuar em parceria com entidades culturais com estrutura organizacional e finalidades variadas.

Na criação do Programa, a norma não detalha as ações previstas para alcance do objetivo central. Contudo, cinco ações são destacadas em documento técnico (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009): Pontos e Pontões de Cultura e Rede Cultura Viva; Cultura Digital; Agente Cultura Viva; Escola Viva e Griôs. De forma idêntica, na institucionalização, em 2014, a Lei não detalha as ações a serem desencadeadas, mas apresenta temas a serem abordados, como “cultura e educação” e “memória e patrimônio cultural”, que remetem a ações anteriores - Escola Viva e Griô. Entre os temas das ações a serem desenvolvidas pela PNCV, ações específicas como Cultura Digital e Agente Cultura Viva permaneceram no texto legislativo, apesar da ausência de aprofundamento.

No início do Programa, em 2004, Pontos e Pontões de Cultura foram considerados como uma ação; contudo, na reformulação (Portaria n. 118, de 30 de dezembro de 2013), Pontos e Pontões foram enquadrados em categorias de ação do Programa. Esses dois momentos regulatórios revelam uma opção pelas ações, processos e meios de

implementação, ao detalhar as ações e incluir Pontos e Pontões de Cultura como ação prioritária. Assim, identifica-se que, na criação e reformulação do Programa o foco não estava nos resultados esperados com a realização de projetos culturais, mas centrado nos processos a serem desencadeados durante a implementação. Essa centralidade nos processos pode repercutir na manutenção de Pontos e Pontões para além do período de duração de projetos culturais e, portanto, na sustentabilidade de atores e de iniciativas que se expressam em povos, grupos ou coletivos que são alvo da Política, ou neles se constituem.

Entretanto, com a institucionalização da Lei 13.018/2014, Pontos e Pontões de Cultura passam a ser entendidos como instrumentos para execução da Política, assim como o Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, que contempla a relação das entidades certificadas como tal. Enquanto instrumentos, Pontões e Pontos de Cultura deixam de ocupar lugar de ação prioritária e passam a ser considerados como insumos na execução das ações culturais que integram a Política.

Em 2004, a normativa estabelece que organizações não estatais que pleiteiam o uso de recursos financeiros do Programa devem inscrever seus projetos em edital de chamamento. Com a reformulação do Programa, a Portaria 118/2013, detalhou as formas de repasse desses recursos (transferências e subvenções; editais de premiação; e concessão de bolsas). Em 2014, a Política manteve o chamamento por edital para seleção de projetos culturais a serem fomentados, inclusive por repasse financeiro direto a Pontos e Pontões de Cultura (projetos a serem desenvolvidos) ou por premiação de iniciativas culturais (projetos realizados). A utilização de mecanismo de fomento por transferência direta pressupõe o entendimento de aspectos conceituais e operacionais desses mecanismos por Pontos e Pontões de Cultura que, enquanto entidades não governamentais que integram ou interagem com povos, grupos e coletivos, possuem estrutura, organização e gestão plural.

Na Portaria 156/2004, de criação do Programa, não se identifica o mecanismo de descentralização da gestão entre os entes federados, contudo, com a reformulação do Programa, a norma explicitou o compartilhamento da gestão entre os entes e a sociedade civil. Na institucionalização da Política, com a publicação da Lei 13.018/2014, o texto estabeleceu que a PNCV é responsabilidade dos entes federados em parceria com a sociedade civil, sendo que os recursos para sua execução passam a compor as peças orçamentárias de cada ente. Apesar do orçamento próprio dos entes federados, a descentralização de recursos financeiros pela União foi mantida. Esse processo de

transferência de recursos permitiu que Estados, Distrito Federal e Municípios recebessem recursos e, então, implementassem ações de reconhecimento, dinamização da produção e trocas culturais pela via do reconhecimento de Pontos e Pontões de Cultura (SILVA; LABREA, 2014).

II.2. Avaliação da implementação nos marcos normativos da PNCV

Em 2010, foi concluída a primeira avaliação do Programa Cultura Viva, a qual fez uso dos seguintes instrumentos: modelo lógico, grupo focal, questionário e observação de campo (SILVA; ARAUJO, 2010). No que se refere ao modelo lógico, a avaliação explicitou o problema por meio de descritores, as causas e consequências desse problema, seu objetivo e o público a quem o Programa se destina. O modelo lógico apresentado descreveu a estrutura do Programa, na perspectiva do alcance de resultados e da produção de impactos esperados.

Os resultados dessa primeira avaliação, em síntese, relevaram que:

a) 16% dos Pontos de Cultura que receberam recursos financeiros do Programa estavam desativados, com atividades suspensas, ou não tinham iniciado o projeto.

b) O Programa foi responsável pela ampliação na utilização de espaços culturais pelos Pontos de Cultura.

c) O Programa ampliou o escopo de atuação dos Pontos de Cultura, na medida em que estimulou, de modo geral, o processo de criação e de realização de atividades culturais.

d) As dificuldades enfrentadas na condução do Programa envolviam atraso no repasse de recursos e ausência de informações padronizadas para atendimento aos critérios de legalidade exigidos pelo Estado e necessários para estabilidade e segurança jurídica das organizações não governamentais.

e) A participação social nos processos decisórios, apesar da gestão compartilhada estar em posição central no Programa, enfrentava dificuldades.

Em 2012, o Programa passou pelo segundo processo de avaliação, com foco na sua reformulação. Nessa ocasião, o modelo lógico que contemplava a teoria do Programa foi revisitado, com o intuito de analisar essa teoria na perspectiva de explicitar sua estrutura e seu funcionamento, identificar deficiências ou problemas de desenho e conhecer fatores que estivessem interferindo no desencadeamento das ações

do Programa (MINISTERIO DA CULTURA, 2012, SILVA; LABREA, 2014, FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007).

Além de reflexão sobre o modelo lógico do Programa, foi elaborado modelo lógico para a Secretaria responsável pela gestão federal do Programa, em função das dificuldades relacionadas à reduzida estrutura administrativa federal, à capilaridade do Programa, à multiplicação de atores e iniciativas que passaram a integrar o Programa e à heterogeneidade nas características desses atores e iniciativas. Os resultados desse trabalho de revisão para reformulação do Programa estão descritos no Quadro 1.

Quadro 1 - Problemas identificados, em 2012, na condução do Programa Cultura Viva

Gestão de processos internos	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de definição de padrões de execução de atividades no acompanhamento dos instrumentos de transferência de recursos - Necessidade de avaliação sobre quais atividades podem ser delegadas, para dar agilidade e eficiências aos fluxos internos - Retrabalho na diligência de entidades conveniadas que reincidem no não cumprimento das normas de execução e prestação de contas
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilidade na estrutura interna no tocante a fluxo e pessoal para o acompanhamento dos projetos culturais fomentados - Número insuficiente e alta rotatividade de servidores estáveis
Marcos Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de institucionalizar o Programa por meio de lei, na perspectiva de torná-lo uma política pública de Estado - Enfrentar os problemas apresentados nos Relatórios de Auditoria da CGU que apontam falhas no processo de gestão, de prestação de contas e nos fluxos administrativos internos

Fonte: MINISTÉRIO DA CULTURA (2012)

Em 2017, durante o processo de discussão de conceitos, significados e finalidades das Redes de Cultura Viva, outros problemas foram adicionados aos anteriores (SILVA; LABREA, 2017), os quais estão expressos no Quadro 2.

II.3. Aspectos metodológicos: os Relatórios de Auditoria como fonte de dados para análise de conteúdo textual

A avaliação da execução de programas governamentais integra área de competência da CGU, enquanto órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Essa atribuição é exercida por meio da realização de auditorias sobre a gestão de recursos públicos federais, que estão sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas e privadas.

Quadro 2 - Problemas identificados, em 2017, na gestão das Redes de Cultura Viva

Instrumentos do Programa: convênios, prêmios e bolsas	<ul style="list-style-type: none">- Inexperiência quanto aos procedimentos e obrigações pelas entidades que recebem os recursos públicos- Ausência de sistema eficiente e contínuo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos projetos culturais fomentados- Necessidade de vincular as políticas descentralizadas a sistema de monitoramento do Programa- Utilização do prêmio em substituição a convênios
Sustentabilidade do programa	<ul style="list-style-type: none">- Estrutura inadequada e insuficiente para garantir fluxo operacional do Programa, o que resulta em operação deficiente e inabilitação de organizações não governamentais
Redes	<ul style="list-style-type: none">- Indefinição sobre os atores que integram as Redes e qual o papel de cada ator- Necessidade de construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores da Rede- Ausência de instrumentos de coordenação das atividades desempenhadas pela Rede

Fonte: SILVA; LABREA (2017)

Assim, os Relatórios de Auditoria contemplam os resultados da atividade de auditoria sobre a execução de metas e de objetivos e sobre a qualidade da gestão de programas públicos, no tocante aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista orçamentário, financeiro, operacional, patrimonial e contábil (CGU, 2017).

Januzzi et al. (2009) destacou o potencial de Relatórios de Auditoria, enquanto fonte secundária de dados e informações, em avaliações preliminares do processo de implementação de programas públicos federais. Esses Relatórios também foram utilizados por Vieira (2008) na obtenção de dados sobre serviços farmacêuticos, na perspectiva de avaliar a qualificação desses serviços, gerenciados por municípios, no âmbito do Sistema Único de Saúde. A análise das irregularidades apontadas nos Relatórios de Auditoria permitiu concluir que cerca de 90% dos municípios que foram fiscalizados apresentaram problemas na gestão desses serviços.

Diagnóstico do processo de implementação do Programa de Assistência Farmacêutica foi conduzido por Jannuzzi (2011) com uso de Relatórios de Auditoria municipal. O diagnóstico realizado tinha por objetivo avaliar os problemas de gestão municipal na execução desse Programa. Os resultados, além de revelar a situação da gestão daquele Programa nos municípios fiscalizados, demonstraram que Relatórios de

Auditoria podem ser utilizados na avaliação da implementação de programas públicos federais.

Dias et al. (2013) fez uso dos Relatórios de Auditoria da CGU resultantes de fiscalizações municipais na identificação de fatores associados ao desperdício de recursos financeiros, no processo de gestão das despesas realizadas com saúde pública. O resultado do estudo evidenciou a necessidade de implantação de mecanismos de governança no setor público, com vistas à redução do desperdício de recursos, seja ele decorrente de corrupção ou de ineficiência.

Demonstrada a utilização de dados provenientes de auditorias no diagnóstico do processo de implementação de políticas públicas, foi realizada busca, no sítio eletrônico da CGU (CGU, 2019), por Relatórios de Auditoria relacionados à PNCV.

Essa busca teve por filtros o órgão federal gestor da Política (Ministério da Cultura - MINC) e a unidade da federação onde esse órgão tem sede (Distrito Federal). Do resultado obtido, foram selecionados os Relatórios provenientes de unidades gerenciais que têm relação com a PNCV (Secretaria Executiva - SE; Secretaria da Cidadania Cultural - SCC; e Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - SCDC).

A partir dos Relatórios selecionados, foi conduzida busca individualizada por achados relacionados à PNCV. Por meio dessa busca, foram identificados seis Relatórios que contemplam achados sobre a Política, mas que não necessariamente trazem abordagem exclusiva dela. Em função desse fato, optou-se por extrair os apontamentos direcionados especificamente à PNCV, conforme Quadro 3.

Portanto, a amostra deste estudo envolveu o universo dos Relatórios de Auditoria que tratam da PNCV, desde sua criação até abril de 2019, dos quais foram extraídos e utilizados para análise os tópicos que se referem exclusivamente à Política de interesse.

Esses Relatórios se constituem em registro padronizado de dados e informações, com estrutura composta por introdução, resultados dos trabalhos e conclusão. Alguns dos Relatórios contemplam tópicos adicionais que versam sobre o escopo e os achados das auditorias realizadas nas unidades citadas no Quadro 3.

Os apontamentos específicos da PNCV extraídos dos Relatórios de Auditoria foram agrupados em documento único, para posterior realização de análise de conteúdo textual, com uso do software IRAMUTEQ (versão 0.7, alpha 2; com suporte estatístico do software R na versão 3.1.2).

Quadro 3 - Tópicos extraídos dos Relatórios de Auditoria que tratam da PNCV

Ano / Unidade Auditada	Escopo da Auditoria	Conteúdo extraído
2005 / SE	Resultados da auditoria em diversas unidades ministeriais	Parte que trata da unidade gestora do Programa Cultura Viva (SPP/MINC), referente ao Relatório n. 175504-SPP/MINC
2008 / SE	Resultados da auditoria por temas avaliados	Parte que aborda o Programa Cultura Viva (transferências voluntárias) e as conclusões da auditoria
2009 / SCC	Resultados da auditoria por temas avaliados	Parte que faz menção ao Programa Cultura Viva (avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; avaliação dos indicadores de gestão) e as conclusões da auditoria
2011 / SCC	Resultados da auditoria na SCC/MINC, gestora à época do Programa Cultura Viva	Por se tratar de relatório exclusivo dessa unidade, a maioria dos tópicos foi mantida, retirando-se apenas a parte que apresenta a estrutura do relatório de auditoria
2012 / SE	Resultados da auditoria da prestação de contas anual da SE e do Fundo Nacional de Cultura (FNC)	Parte geral e específica que fazem menção ao Programa Cultura Viva; na parte específica foi extraído o conteúdo dos “Achados de Auditoria” Relatório n. 201305606/FNC
2017 / SE	Resultados da auditoria na SE por temas afetos a essa unidade	Temas que tratam da PNCV, excluindo-se o relatório de auditoria do evento “Emergências” pela não vinculação à Política

Em função da opção pelo uso desse software no processamento dos dados textuais, foi necessário realizar formatação, conversão em extensão (txt) e codificação (UTF-8) adequadas ao processamento, conforme preconizado por Salviati (2017a).

Realizadas essas adequações, o conteúdo foi dividido em 25 blocos, de forma a possibilitar a identificação: da unidade administrativa sobre a qual a Auditoria foi conduzida (SE e SCC); do ano no qual o Relatório foi elaborado (2005, 2008, 2009, 2011, 2012 e 2017); e da divisão estrutural do Relatório de Auditoria (introdução, escopo, resultados, conclusão e achados) (SALVIATI, 2017b). Após essas etapas, foi possível realizar a análise de conteúdo do conjunto textual proveniente dos Relatórios de Auditoria da CGU, com processamento dos dados pelo IRAMUTEQ.

Entre as funcionalidades disponibilizadas por esse software, tem-se a possibilidade de execução de cinco análises de dados textuais, com graus de complexidade diferenciados, que variam desde a lexicografia básica (cálculo de frequência de palavras), até análises multivariadas (classificação hierárquica descendente e análise de especificidades) (RAMOS, LIMA; AMARAL-ROSA, 2018).

O software também organiza a distribuição (frequência) de vocabulários de forma a facilitar a visualização e a compreensão do conteúdo textual (análise de similitude e nuvem de palavras) (CAMARGO; JUSTOS, 2013).

Neste estudo será utilizada a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) na identificação dos fatores que influenciam o processo de implementação da PNCV. Por meio da CHD, os vocábulos (palavras e termos associados, na forma de palavras lematizadas) que integram o corpo textual sob análise foram categorizados em classes, com base na frequência e na semelhança das palavras lematizadas (CAMARGO; JUSTOS, 2013).

O software possibilita conhecer o contexto do qual se originam as palavras classificadas. Essa possibilidade auxiliou na construção de entendimentos e na elaboração de interpretações das classes formadas, na perspectiva de retomar o objeto do estudo (fatores que influenciam a implementação da PNCV).

III. Resultados das análises de dados textuais sobre a PNCV

A seguir são apresentados os resultados da análise dos dados textuais, provenientes de todos os Relatórios de Auditoria que tratam da execução da PNCV até abril de 2019, disponibilizados no sítio eletrônico da CGU.

A análise dos dados por CHD, conduzida com auxílio do software IRAMUTEQ, resultou na formação de três Classes, citadas na Figura 1, com diferentes percentuais dos vocábulos que as integram.

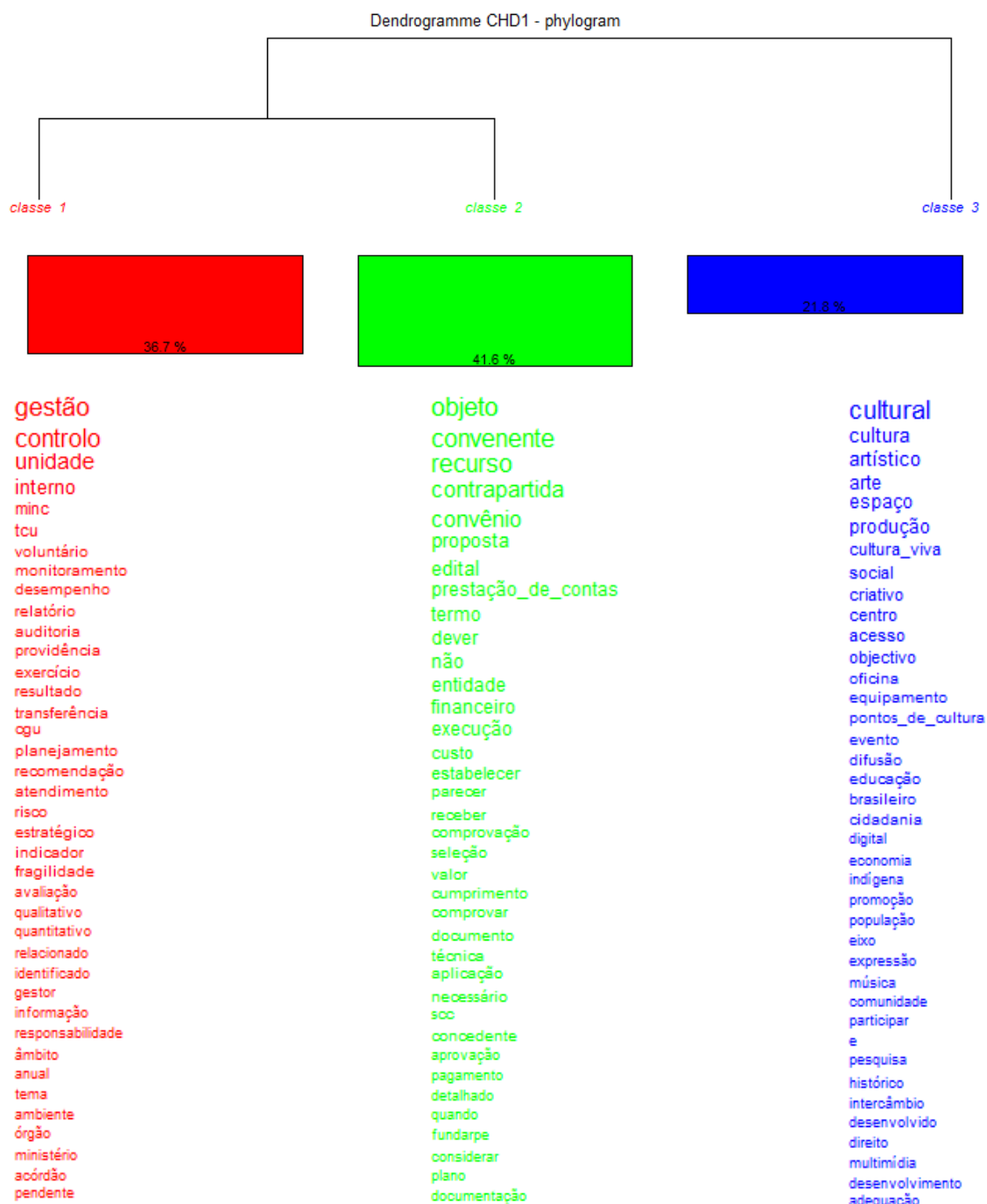
O software possibilitou recuperar porções dos textos presentes nos Relatórios de Auditoria, de onde emergiram as palavras ou termos que integram as três Classes formadas pela CHD. O Quadro 4 contempla textos exemplificativos que originaram os vocábulos categorizados nas Classes formadas.

O contexto do qual os vocábulos classificados emergiram, conforme exemplos transcritos (Quadro 4), sugerem que as palavras e termos agrupados nas três Classes formadas pela CHD (Figura 1) se referem, respectivamente, ao(s):

- 1) Aspectos de gestão da PNCV (Classe 1, com 36,7% em relação ao total dos vocábulos);
- 2) Mecanismo de fomento da Política (Classe 2, com 41,6% do total de vocábulos);

3) Meios para exercício de direitos culturais (Classe 3, com 21,8% dos vocábulos).

Figura 1 - Classes resultantes da análise por CHD



Fonte: Classificação Hierárquica Descendente, conduzida pelo IRAMUTEQ

Quadro 4 - Exemplos de textos que originaram os vocábulos categorizados nas Classes formadas pela CHD

Vocábulo	Unidade, Ano, Divisão do Relatório de Auditoria	Texto que contempla o vocábulo
Classe 1		
Gestão, controle	SE, 2017, Resultado	(...) o ambiente de controle não está suficientemente estruturado dada a ausência de normatização da gestão operacional, pela falta de definição de fluxos, rotinas e de manualização (...)
Gestão, transferência, MINC	SE, 2017, Resultado	(...) sobre a gestão das transferências voluntárias firmadas pelo MINC, foi possível identificar a falta de formalização de fluxo operacional e de normatização clara (...)
Atendimento, recomendação, controle, fragilidade, MINC, órgão gestor	SE, 2017, Resultados	(...) o não atendimento à recomendação deste órgão de controle destaca a fragilidade da atuação do MINC enquanto órgão gestor do Pronac e responsável pela adoção de medidas que visem ao aperfeiçoamento do programa (...)
Unidade, indicador, fragilidades, gestão, transferências	SE, 2012, Achados	(...) unidade informasse se há indicadores utilizados para identificar fragilidades e para acompanhar os processos envolvidos na gestão das transferências voluntárias (...)
Classe 2		
Convênio, entidade, objeto,	SCC, 2011, Achados	(...) quando o órgão firma convênio com determinada instituição, pressupõe-se que tal entidade detenha os pressupostos de realizar o objeto, no regime de mútua cooperação, como se entende da legislação (...)
Execução, aplicação, recurso	SE, 2012, Achados	(...) muitas parcerias, ao fim do exercício, tiveram sua execução reprogramada para 2013 e não houve tempo hábil para reprogramar a aplicação dos recursos orçamentários que estavam reservados para sua execução (...)
Entidade, recurso, objeto	SCC, 2011, Achados	(...) a regra é que a entidade privada sem fins lucrativos beneficiária de recursos públicos execute diretamente a integralidade do objeto (...)
Prestação de contas, convênio	SCC, 2011, Achados	(...) da análise conclui-se que as informações constantes da prestação de contas apresentada são insuficientes para que a SCC mensure a realidade de cada ponto beneficiado pelo convênio (...)
Objeto, conveniente, cumprimento, plano, execução	SE, 2012, Achados	(...) após análise do objeto, quanto a sua exequibilidade e a capacidade técnico-financeira do conveniente, se houver riscos quanto ao cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho, o acompanhamento da execução (...)

Classe 3		
Cultura Viva, acesso, produção, difusão	SCC, 2011, Achados	(...) o Programa Cultura Viva objetiva ampliar e potencializar o acesso das comunidades excluídas ao usufruto de bens culturais e aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural (...)
Acesso, comunidade, indígena	SCC, 2011, Achados	(...) se o interesse da SCC foi o de garantir o acesso das comunidades indígenas ao programa federal em apreço, ou seja, de comunidades de interesse específico, deveria ter estimulado a participação dos beneficiários finais na elaboração e implementação do objeto do convênio (...)
Acesso, social, econômico, cultural, produção, difusão, intercâmbio	SCC, 2009, Resultados	(...) ampliar e garantir o acesso das comunidades ou segmentos excluídos, em decorrência de aspectos econômicos, sociais ou culturais, aos meios de fruição, produção e difusão cultural, visando a constituição de uma rede de intercâmbio cultural (...)
Pontos de cultura, cultural, equipamento, multimídia	SCC, 2011, Achados	(...) foi especificado apenas repasse aos pontos de cultura para o desenvolvimento de atividades culturais e para aquisição do kit multimídia e equipamento permanentes (...)
Direito, cultural, cultura, desenvolvimento, social	SE, 2017, Resultados	(...) MINC é um órgão da administração pública federal direta que tem como missão garantir o pleno exercício dos direitos culturais, considerando a cultura como uma dimensão da política de desenvolvimento sustentável e inclusão social (...)
Cultural, artístico, direito	SCC, 2011, Achados	(...) a ação teria como objetivo premiar entidades sem fins lucrativos e instituições governamentais que atuam com propostas sociocultural, artístico-educacionais, que assegurem os direitos das crianças e adolescentes (...)

Fonte: Textos extraídos da CHD, conduzida pelo IRAMUTEQ

As Classes formadas pela CHD se constituem nos três fatores que influenciam a implementação da PNCV, de acordo com os dados textuais extraídos dos Relatórios de Auditoria da CGU, os quais têm por foco avaliar a condução dessa Política.

Em função dos percentuais dos vocábulos que compõem cada Classe formada, verifica-se que o fator que trata do mecanismo de fomento é o de maior influência (41,6%) no processo de implementação da PNCV, seguido do fator que agrega os aspectos de gestão (36,7%) e, por fim, o fator que contempla os meios para exercício de direitos culturais (21,8%).

O fator associado ao mecanismo de fomento, que agrupa os vocábulos da Classe 2, tem maior influência no processo de implementação da PNCV. No momento que os recursos financeiros são entendidos como insumos para a execução de ações propostas, o desenho da política deve prever os mecanismos para custeio dessas ações. Esses

mecanismos são necessários para alocação eficiente dos recursos na mobilização de instrumentos, processos e atores envolvidos na consecução da ação pública.

A partir dos vocábulos que integram essa Classe (Figura 1) identificam-se questões que se relacionam com o instrumento por meio do qual o fomento se materializa. Essas questões podem estar associadas a problemas: anteriores à celebração do instrumento de fomento; na fase de celebração do instrumento pelos parceiros; ou durante a realização do projeto quando o mecanismo de fomento está em execução.

A maior parte dos vocábulos que formam a Classe 2 tem por origem os Relatórios de Auditoria de 2005 e 2011. Nesse período estava em vigor o marco normativo de criação do Programam (Portaria 156/2004), sendo que SE e SCC foram as unidades auditadas.

O período desses Relatórios de Auditoria sugere que os problemas de implementação relacionados aos mecanismos de fomento, identificados pela CGU em 2005, não foram superados pelas unidades gestoras da PNCV, até 2011, ou ressurgiram no decorrer do período. Entretanto, conforme análise conduzida por CHD, os dados do último Relatório de Auditoria sobre a PNCV (2017) não estão vinculados, em sua maioria, aos vocábulos dessa Classe.

Ao retomar os achados dos Relatórios de Auditoria, em especial daqueles que originaram a maior parte dos vocábulos que integram a Classe 2, infere-se que os problemas associados à celebração dos convênios podem ser decorrentes de prejuízos na vinculação dos projetos selecionados ao edital de chamamento e de deficiências nos pareceres de aprovação desses projetos. Os achados desses Relatórios sugerem que os problemas associados à fase de celebração, em síntese, tratam da carência de detalhes nos planos de trabalho que suportam os projetos selecionados e, por conseguinte, no estabelecimento dos custos desses projetos.

Esses achados remetem a problemas durante a realização do projeto que versam sobre atrasos no pagamento de parcelas previstas nos termos de fomento e dificuldades na aplicação de recursos e contrapartidas, os quais causam impacto negativo na execução dos projetos. Esses problemas ficam evidentes quando as contas são apresentadas, talvez pela dificuldade em reunir documentos comprobatórios sobre a execução física e financeira dos projetos fomentados, nos padrões necessários para cumprir as exigências legais quanto ao dever de prestar contas.

Os problemas associados ao mecanismo de fomento e que afetam a implementação da PNCV, identificados após análise dos Relatórios de Auditoria,

também foram apontados na primeira avaliação do Programa, realizada em 2010 (SILVA; ARAUJO, 2010). Essa avaliação revelou que 16% dos Pontos de Cultura com projetos selecionados para integrar o Programa após o recebimento dos recursos financeiros estavam desativados, com atividades interrompidas ou sequer tinham iniciado os projetos fomentados.

Esse cenário talvez possa ser explicado pela inexperiência dos Pontos de Cultura quanto aos procedimentos e obrigações devidas quando do recebimento de recursos públicos (Quadro 2), conforme problema identificado na avaliação das Redes de Cultura Viva (SILVA; LABREA, 2017), realizada em 2017.

O fator associado aos aspectos da gestão, que agrupa os vocábulos da Classe 1, tem influência intermediária no processo de implementação da PNCV. A gestão da Política compromete sua implementação na medida em que, por meio dela, os fluxos de insumos e processos previamente definidos são coordenados e articulados, em tempo e em quantidade suficientes para a execução dos produtos esperados e para o alcance dos resultados almejados.

Os vocábulos dessa Classe (Figura 1) têm relação com questões que envolvem a gestão de fluxos e processos, explicitadas por órgãos de controle, cujas deficiências precisam ser observadas e sanadas para melhor implementação da Política.

A maior parte dos vocábulos da Classe 1 tem por origem os Relatórios de Auditoria de 2008 e de 2017. Esse período engloba os três marcos normativos da PNCV, os de criação e de reformulação do Programa (Portarias 156/2004 e 118/2013), bem como o de institucionalização da Política (Lei 13.018/2014), sendo que a SE foi a unidade auditada nessas ocasiões.

Inferese, em função do período, que os problemas de implementação relacionados aos aspectos de gestão, identificados pela CGU em 2008, não foram ultrapassados pela gestora federal da PNCV, até 2017, ou ressurgiram no decorrer dessas auditorias.

Os achados dos Relatórios de Auditoria, em especial daqueles em que a maioria dos vocábulos que integram essa Classe emergiu, sugerem que os aspectos de gestão têm relação com problemas: de fluxos internos administrativos e no tocante à estrutura de pessoal; de processos de monitoramento dos recursos transferidos a projetos em execução; e de rotinas de avaliação de desempenho e de resultados dos projetos e da Política.

As questões afetas a fluxos internos, a processos de monitoramento e a rotinas de avaliação, identificadas após análise dos Relatórios de Auditoria, vão ao encontro dos resultados apontados na avaliação do Programa, realizada em 2010 (SILVA; ARAUJO, 2010). Os resultados dessa avaliação apontaram ausência de padronização para atendimento aos critérios de legalidade exigidos pela União no uso de recursos públicos, o que traz instabilidade e insegurança jurídica aos Pontos e Pontões de Cultura (entendidos à época como ação prioritária do Programa), pois eles são os executores dos projetos fomentados com esses recursos.

Os fatores associados à gestão que afetam a implementação da PNCV foram igualmente identificados na segunda avaliação do Programa, conduzida em 2012 (SILVA; LABREA, 2014), e resumidas no Quadro 1 como: ausência de padrão no acompanhamento dos instrumentos de transferência de recursos; carência de agilidade e eficiência em fluxos e rotinas internos; fragilidade na (re)composição da estrutura de pessoal que atua no acompanhamento dos projetos fomentados; e necessidade de enfrentar os problemas identificados nos Relatórios de Auditoria que apontam falhas na gestão e nos fluxos internos.

A segunda avaliação do Programa (SILVA; LABREA, 2014) identificou problemas que se referem aos aspectos de gestão (ausência de padrões de acompanhamento dos projetos fomentados; fragilidade na estrutura administrativa por carência de pessoal, de fluxos e de rotinas para gestão dos projetos fomentados), os quais têm rebatimento nos fatores que tratam do mecanismo de fomento.

Essa interface entre os aspectos de gestão (Classe 1) e os mecanismos de fomento (Classe 2) fica evidente na CHD (Figura 1), quando se observa que ambas as Classes se originam da mesma ramificação por possuírem conteúdos que as aproximam, mas não o suficiente para serem agrupados em uma única classe.

As questões relacionadas a processos e fluxos internos foram ainda identificadas na avaliação realizada em 2017 (SILVA; LABREA, 2017), das Redes de Cultura Viva. Conforme Quadro 2, essas questões versam sobre: inexperiência dos Pontos de Cultura quanto aos procedimentos e obrigações no uso de recursos públicos; ausência de sistema de monitoramento e avaliação dos projetos culturais fomentados pelo Programa; estrutura administrativa pública inadequada e insuficiente para garantir o fluxo operacional necessário ao Programa.

O fator associado aos meios para exercício de direitos culturais, que agrupa os vocábulos da Classe 3, é o de menor influência no processo de implementação da

PNCV. Na medida em que os beneficiários da Política não são alcançados durante sua execução, seja por restrição de acesso ou por limitação de cobertura, desvios no processo de implementação estão presentes e comprometem a efetividade da Política.

Os vocábulos dessa Classe (Figura 1) têm relação com questões que tratam do exercício de direitos culturais pelos beneficiários da PNCV. Esses vocábulos remetem a questões atreladas à: dificuldade no exercício desse direito; indisponibilidade de estruturas que permitam seu exercício; negação de direitos culturais; múltiplas finalidades para as quais a Cultura se destina.

A maior parte dos vocábulos da Classe 3 tem por origem os Relatórios de Auditoria de 2005, 2009 e 2012, nos quais tanto a SE quanto a SCC foram as unidades auditadas. Esse período tem relação com o marco normativo de criação do Programam Cultura Viva (Portaria 156/2004), antes da sua reformulação pela Portaria 118/2013.

O período dos Relatórios sugere que os problemas de implementação relacionados aos meios para exercício de direitos culturais, identificados pela CGU em 2005, permaneceram até 2012 ou ressurgiram no decorrer dessas auditorias. Entretanto, de acordo com resultados da análise por CHD, os dados textuais do Relatório de Auditoria de 2017 não estão vinculados, em sua maioria, aos vocábulos dessa Classe.

Dos Relatórios de Auditoria, em especial daqueles em que a maior parte dos vocábulos da Classe 3 tem origem, infere-se que o fator associado aos meios para exercício de direitos culturais tem relação com a dificuldade de acesso a equipamentos culturais ou a indisponibilidade de meios para produção, difusão, pesquisa e intercâmbio cultural.

Os problemas que se relacionam com o acesso a equipamentos e com os meios para produção, difusão, pesquisa e intercâmbio cultural, identificados após análise dos Relatórios de Auditoria, também foram abordados na primeira avaliação do Programa (SILVA; ARAUJO, 2010). Essa avaliação identificou espaços culturais ociosos, os quais foram utilizados em projetos fomentados pela Política, mas que poderiam ser melhor explorados pela ampliação na variedade e na oferta de atividades culturais e pelo estímulo aos processos de criação e realização de ações pelos Pontos de Cultura.

Os três fatores identificados neste estudo, por meio da análise conduzida por CHD realizada com auxílio do software IRAMUTEQ, mediante dados extraídos dos Relatórios de Auditoria da CGU, influenciam o processo de implementação da PNCV, pois evidenciam problemas de efetividade que impactam de modo negativo o exercício

de direitos culturais (restrição de acesso, limitação de cobertura, indisponibilidade de estruturas culturais).

Por sua vez, os problemas de efetividade parecem ser resultantes de questões de natureza gerencial, seja administrativa-operacional (fluxos internos, processos de monitoramento e rotinas de avaliação), seja financeira (adequação da celebração e do monitoramento dos instrumentos de fomento, em relação aos atores que o executam).

IV. Considerações finais

Este estudo foi proposto com o objetivo de identificar os fatores que influenciam o processo de implementação da PNCV, de acordo com achados de auditorias conduzidas pela CGU no período de 2005 a 2017. Para cumprir esse objetivo foi realizada pesquisa qualitativa, com análise dos dados textuais provenientes de seis Relatórios de Auditoria que avaliam a execução da Política de interesse neste estudo.

Os dados textuais processados com o auxílio do software IRAMUTEQ, após análise por meio da CHD, resultaram na identificação de três fatores que influenciam, em intensidade variada, o processo de implementação da PNCV, na perspectiva do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O fator associado ao mecanismo de fomento, que agrupa os vocábulos da Classe 2, tem maior influência (41,6%) no processo de implementação da PNCV. A partir dos vocábulos que integram essa Classe identificam-se questões de implementação que se relacionam ao instrumento por meio do qual o fomento se materializa: prejuízos na vinculação dos projetos selecionados ao edital de chamamento e de deficiências nos pareceres de aprovação desses projetos; carência de detalhes nos planos de trabalho que suportam os projetos selecionados e, por conseguinte, no estabelecimento dos custos desses projetos; atrasos no pagamento de parcelas previstas nos instrumentos de fomento e dificuldades na aplicação de recursos e contrapartida, os quais causam impacto negativo na execução dos projetos.

O fator associado aos aspectos da gestão, que agrupa os vocábulos da Classe 1, tem influência intermediária (36,7%) no processo de implementação da PNCV. Os vocábulos dessa Classe se relacionam com problemas na implementação que envolvem a gestão de: fluxos internos administrativos, os quais têm relação com a estrutura de pessoal do órgão federal gestor da Política; processos de monitoramento dos recursos

transferidos para a execução de projetos culturais; e rotinas de avaliação de desempenho e de resultados dos projetos e da Política de interesse.

O fator associado aos meios para exercício de direitos culturais, que agrupa os vocábulos da Classe 3, é o de menor influência (21,8%) no processo de implementação da PNCV. Esses vocábulos sugerem que os problemas na implementação podem estar atrelados à: dificuldade de acesso dos beneficiários a equipamentos culturais; indisponibilidade de equipamentos culturais que permitem o exercício desse direito; negação do direito relacionado à produção, difusão, pesquisa e intercâmbio cultural; múltiplas finalidades para as quais a Cultura se destina.

Os resultados da CHD evidenciam uma interface entre os fatores associados ao mecanismo de fomento e aqueles relacionados aos aspectos da gestão. Essa interface sugere que os problemas que influenciam a implementação da PNCV associados ao mecanismo de fomento podem ser, em parte, explicados pelas questões relacionadas à gestão de fluxos e processos, dentre eles os que envolvem o fomento das ações propostas pela Política.

Outras questões que também influenciam a implementação da PNCV podem resultar da conexão entre esses dois fatores, como é o caso do fator associado aos meios para exercício de direitos culturais, cuja falta ou deficiência compromete a efetividade da Política.

Essa relação entre os três fatores que influenciam o processo de implementação da PNCV, identificados pelos extratos dos Relatórios de Auditoria da CGU, representa um entrave na execução que precisa ser solucionado para a plena produção dos resultados e dos impactos que a Política se propõe a alcançar.

Dois dos três fatores identificados como influenciadores no processo de implementação da PNCV têm relação com a hipótese formulada para este estudo (inadequação de aspectos da gestão e dos mecanismos de fomento em relação aos atores e às iniciativas culturais). Assim, a hipótese foi parcialmente confirmada na medida em que propôs fatores que influenciam a implementação da Política, os quais foram identificados entre os resultados da pesquisa.

Embora a hipótese possa ser considerada plausível, os resultados do estudo contemplam limitações impostas pela base dos dados submetidos à análise, uma vez que os Relatórios de Auditoria utilizados têm por foco a avaliação da gestão de recursos públicos federais, no tocante aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade da aplicação desses recursos.

Nesse sentido, a base dos dados sobre a qual os resultados foram obtidos compreende auditorias conduzidas exclusivamente no âmbito federal da gestão da PNCV, sem observar os demais atores envolvidos, seja no processo de descentralização da Política (entes federados) ou no compartilhamento da gestão (sociedade civil).

Além disso, os achados das auditorias abordam desvios na regular aplicação dos recursos públicos federais, sem identificar parâmetros exitosos relacionados ao processo de implementação da Política. Esses fatos impõem cautela na interpretação e no redirecionamento das ações na condução da Política.

Por todo o exposto, a análise dos Relatórios de Auditoria deve ser realizada com cuidado, levando em consideração o período e a origem da maior parte dos vocábulos que integram as classes formadas por CHD. Supor que os problemas relacionados aos fatores associados ao mecanismo de fomento e aos meios para exercício de direitos culturais foram equacionados, pela constatação de que a maior parte dos vocábulos que integram as classes formadoras desses fatores não emergiram do último Relatório de Auditoria da PNCV, pode ser um erro de interpretação.

Ainda que questões específicas acerca da implementação da Política possam exigir pesquisas avaliativas pontuais, os Relatórios de Auditoria das unidades gestoras da PNCV, em âmbito federal, podem contribuir para o aprimoramento da sua execução, pois permitiram identificar três fatores que, ao longo de 12 anos (2005-2017), influenciaram ou continuam a influenciar seu processo de implementação.

Conquanto os resultados apresentem limitações, os fatores identificados por meio dos Relatórios de Auditoria são consistentes com avaliações específicas realizadas em 2010, 2012, 2017, conduzidas sobre os resultados da Política. Essa consistência entre os resultados da análise apresentada neste artigo e das avaliações específicas permite supor a validade deste tipo de estudo, uma vez que os resultados obtidos com uso de outras fontes de dados foram confrontados e são coerentes entre si (OLLAIK; ZILLER, 2012).

Este artigo apresentou os resultados de uma pesquisa qualitativa sobre a PNCV por análise de dados textuais extraídos de Relatórios de Auditoria da CGU, com auxílio do software IRAMUTEQ no processamento desses dados. As evidências são de que o estudo mostrou-se útil no diagnóstico de questões preliminares que impactam de forma negativa o processo de implementação da PNCV.

V. Referências bibliográficas

BRASIL. Lei N. 13.018, de 22 de julho de 2014. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113018.htm>. Acesso em 8 jun. 2019.

BRASIL. Lei N. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313compilada.htm>. Acesso em 8 jun. 2019.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CASA CIVIL. Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***, Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, v. 2.

DIAS, L. N. S.; MATIAS-PEREIRA, J.; FARIAS, M. R. S.; PAMPLONA, V. M. S. Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. **R. Cont. Fin. – USP**, São Paulo, v. 24, n. 63, p. 206-218, set./out./nov./dez. 2013

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto (Revs.). Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

JANNUZZI, P. M.; SILVA, M. R. F. M.; SOUSA, M. A. F.; RESENDE, L. M. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2009, p. 101-138. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/693/1/Reflex%20para%20Ibero-Am%20a9rica%20Avalia%20a7%20a3o%20de%20Programas%20Sociais.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, jul./dez. 2011.

LIMA, Luciana; ORTELLADO, Pablo. Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de um paradigma emergente. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 351-382, 2013.

MAGALHAES, Rosana. Avaliação da Política Nacional de Promoção da Saúde: perspectivas e desafios. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1767-1776, jun. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000601767&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 13 abr. 2019.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura Viva. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 1, p. 7-24, jan./mar. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa Social – Teoria, método e criatividade**. 21ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Gabinete do Ministro. Criar o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - CULTURA VIVA. Portaria n. 156, de 6 de julho de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, N. 129, p. 13, em 7 jul. 2004.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Gabinete do Ministro. Reformula o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva. Portaria n. 118, de 30 de dezembro de 2013. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, N. 253, p. 7, em 31 dez. 2013.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Programa Cultura Viva – Análises e observações. In: Seminário Internacional do Programa Cultura Viva. Pirenópolis, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural. Relatório Redesenho do Programa Cultura Viva – Grupo de Trabalho Cultura Viva. Brasília, nov. 2012.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria n. 677, de 10 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno da CGU. Disponível em

<<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2019.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Pesquisa de Relatórios. Disponível em <<https://auditoria.cgu.gov.br/>>. Acesso em 4 de maio de 2019.

OLLAIK, Leila Giandoni; ZILLER, Henrique Moraes. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, 229-241, 2012.

RAMOS, M. G; LIMA, V. M. R; AMARAL-ROSA, M. P. Contribuições do software IRAMUTEQ para a Análise Textual Discursiva. In: 7º CONGRESSO IBERO-AMERICANO EM INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA, **Atas CIAIQ2018**, Investigação Qualitativa em Educação, v. 1, p. 505-514, 2018.

RIBEIRO, H. L; BRASIL, M. L (Orgs.). **Programa Cultura Viva – impactos e transformações sociais**. Brasília: Universidade Federal de Brasília, 2016.

SALVADOR, P. T. C. O. et al. Uso do software Iramuteq nas pesquisas brasileiras da área da saúde: uma scoping review. **Rev Bras Promoç Saúde**, v. 31(Supl), p. 1-9, nov. 2018.

SALVIATI, Maria Elisabeth (Org.). **Manual do aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3)**. Planaltina, mar. 2017a. Disponível em <<http://www.iramuteq.org/documentation>>. Acesso em 12 jan. 2019.

SALVIATI, Maria Elisabeth (Org.). **Manual do aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3). Anexo – Exemplo de uma aplicação**. Planaltina, mar. 2017b. Disponível em <<http://www.iramuteq.org/documentation>>. Acesso em 12 jan. 2019.

SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. Políticas socioculturais brasileiras e os interesses formativos do Programa Cultura Viva. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 249-274, abr. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812013000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 jun. 2019.

SILVA, F. A. B; ARAUJO, H. E. (Orgs.). **Cultura Viva – Avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

SILVA, F. A. B; LABREA, V. V. (Orgs.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SILVA, F. A. B; LABREA, V. V. **As múltiplas redes do Programa Cultura Viva**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

SOUZA, Marli Aparecida Rocha de et al. Uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Rev Esc Enfermagem USP**, v. 52, 2018.

SOUZA JÚNIOR, M. B. M.; MELO, M. S. T.; SANTIAGO, M. E. Análise de conteúdo como forma de tratamento dos dados numa pesquisa qualitativa em Educação Física escolar. **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 31-49, jul./set. 2010.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil: aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde. **Rev Panam Salud Publica**, v. 24, n. 2, p. 91-100, 2008.