



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Curso de Gestão de Políticas Públicas

LUIZA MOREIRA CARDOSO

**Lei Cultura Viva: uma análise sobre os
instrumentos de gestão e a democratização dos
direitos culturais**

Brasília – DF
2017

LUIZA MOREIRA CARDOSO

**Lei Cultura Viva: uma análise sobre os
instrumentos de gestão e a democratização dos
direitos culturais**

Relatório de pesquisa a ser apresentado
como trabalho de conclusão da disciplina
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Dra. Suylan de
Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2017

Aos meus pais, que sempre incentivaram a seguir meus sonhos.

Agradeço a Deus, que iluminou meu caminho durante esta jornada.

Agradeço à minha família, pelo incentivo e amor, principalmente aos meus avós, Maria Licia e Alfredo, pelo apoio incondicional.

Agradeço aos meus amigos, pelas alegrias e dificuldades compartilhadas, em especial Raphael, Israel e Thays.

Agradeço a minha amiga Daniela (in memoriam), que durante o ensino médio me incentivou a estudar e chegar à universidade. Saudades, amiga.

Agradeço aos professores, que me ajudaram a chegar à universidade e concluir o curso de Gestão de Políticas Públicas, em especial meus professores do Centro de Ensino Médio 02 de Planaltina e minha orientadora Suylan.

RESUMO

O presente relatório aborda a Política Nacional de Cultura Viva, especificamente, os novos instrumentos de gestão criados a partir de julho de 2014. Tal pesquisa teve como objetivo averiguar se os novos instrumentos de gestão criados com a Política Nacional de Cultura Viva têm contribuído para a implementação dos Pontos de Cultura no Distrito Federal. A pesquisa teve abordagem qualitativa e os procedimentos metodológicos foram realizados por meio de pesquisa documental, observação participante e entrevistas semi-estruturadas. Os resultados apontam para uma política pública com problemas em sua implementação, principalmente em seus novos instrumentos de gestão, sendo necessária a melhoria na implementação da autodeclaração e do termo de compromisso cultural nos Pontos de Cultura do Distrito Federal.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

1. Figura 1: Participação direta - Política Nacional de Cultura Viva..... 09
2. Quadro 1: Entrevistados (as) por Organização.....40

SUMÁRIO

Sumário

1. Introdução	8
2.Referencial teórico	14
2.1. Cultura: Conceitos e dimensões	14
2.2. Democratização dos direitos culturais	17
2.3. Implementação de políticas culturais	21
2.4 Instrumentos de gestão.....	26
3. Procedimentos metodológicos	29
3.1.Observação participante.....	29
3.2. Pesquisa documental.....	30
3.3. Entrevistas.....	32
3.4. Análise de dados.....	33
4. Diagnóstico da política pública	35
4.1. Implementação dos Pontos de Cultura no Distrito Federal.....	36
4.1.2. Ponto de Cultura em números.....	37
4.2. Instrumentos de gestão da Política Nacional de Cultura Viva e percepção dos Pontos de Cultura.....	40
4.2.1.Autodeclaração de um Ponto de Cultura.....	40
4.2.2. Termo de Compromisso Cultural.....	43
5. Considerações finais	48
Referencias	51

1 Introdução

As políticas públicas culturais no Brasil ainda são muito recentes, até os anos 2000, o Estado via a Cultura apenas pelo viés sociológico, sendo a cultura como produto. O país não possuía políticas públicas específicas para a área da Cultura, para atender a diversidade cultural da população (TURINO, 2009, p.8).

Em julho de 2004, foi criado o Programa Cultura Viva, visando suprir essa necessidade do acesso da população à cultura, foi uma política pública que desenvolveu a perspectiva da Cultura no viés antropológico (TURINO, 2008, p.9).

Contudo, o país não tinha uma política de Estado que suprisse as necessidades das políticas públicas culturais, até que o Programa Cultura Viva de 2004 foi transformado na Política Nacional de Cultura Viva, a qual entrou em vigor em julho de 2014. A partir da Lei 13.018/2014, a qual institui a Política Nacional de Cultura Viva, houve ampliação do acesso aos direitos culturais, conseqüentemente, a tentativa de se aumentar a democratização dos mesmos, a partir dos Pontos de Cultura, conforme os objetivos descritos no artigo sexto da Lei 13.018 (BRASIL, 2014).

Grupos, coletivos e entidades de natureza ou finalidade cultural que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades e em redes, reconhecidos e certificados pelo Ministério da Cultura por meio dos instrumentos da Política Nacional de Cultura Viva. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013).

Esta pesquisação analisou um Ponto de Cultura específico, mas os novos instrumentos de gestão criados a partir da Lei Cultura Viva, sendo eles, a autodeclaração e o termo de compromisso cultural. Buscou-se analisar se tais instrumentos contribuem para a implementação dos Pontos de Cultura, se tal mudança contribuiu para ampliação ou não do acesso aos direitos culturais da população.

A Lei Cultura Viva passou por um processo de democratização, e redesenho estrutural, rumo à ampliação dos direitos culturais para a população, até o Programa Cultura Viva se tornar uma Política de Estado. Em 2004 foi criado o Programa

Cultura Viva, por meio de duas Portarias, a portaria nº 156, de 06 de julho de 2004 e a portaria nº 82, de 18 de maio de 2005 do Ministério da Cultura. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013a).

Para alcançar o protagonismo, a autonomia, o fortalecimento da diversidade cultural do país, assim como, os objetivos propostos pela política pública, a mesma obteve fundamentos em alguns marcos legais. Neste contexto se destacam, as diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura - Lei Nacional nº 12.343, de 02/12/2010 e a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura – Lei Nacional nº 71, de 29/11/2012 (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013).

O Plano Nacional de Cultura possui vinculação com a Lei 13.018/2014, juntamente com seus novos instrumentos de gestão, pois, segundo o Ministério da Cultura (2014), ambos buscam a promoção da diversidade cultural brasileira e lutam para assegurar o direito constitucional à cultura e direcionar os programas, projetos e ações culturais para o desenvolvimento, valorização da cultura.

Constituído por uma abordagem antropológica, o Plano Nacional de Cultura é formado por três dimensões: simbólica, cidadã e econômica (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013). A mesma define cinquenta e três metas, entre elas, cinco estão classificadas como participação direta (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013).

Meta 3	Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada.
Meta 4	Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada.
Meta 6	50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural.
Meta 9	300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local.
Meta 23	15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UF) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Figura 1 - Participação direta - Política Nacional de Cultura Viva

Fonte: MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p. 05

Ao longo desse redesenho, em 22 de julho de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei 13.018/2014, denominada Política Nacional de Cultura Viva (PNCV). Transformou o Programa Cultura Viva (2004) em uma Política de Estado, com o intuito de fortalecer a cultura do Brasil, assim como buscar o reconhecimento da diversidade cultural presente no país.

Essa política pública é implementada por meio do Ministério da Cultura (MinC), especificamente pela Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC), juntamente com as Secretarias de Cultura estaduais/municipais, com o intuito de auxiliar no desenvolvimento e reconhecimento dos Pontos e Pontões de Cultura, por meio de coordenação e repasse de recursos. E tem como principal objetivo a ampliação do acesso da população às condições de exercício aos direitos culturais.

O Papel da coordenação do programa é localizar e formar mediadores na relação entre o Estado e sociedade, aproximar as diferentes formas de expressão e representação artística, bem como diferentes visões de mundo. Para sedimentar a rede, os Pontos de Cultura. Uma das inspirações para o nome Ponto de Cultura surge do discurso de posse do ministro Gilberto Gil, “um do-in antropológico, um massageamento de pontos vitais da Nação”. E que Nação é essa? De certo não é uma massa compacta e estática e muito menos um conjunto de estereótipos e tradições inventadas. A Nação para a qual olhamos precisa ser vista como um organismo vivo, pulsante, envolvido em contradições e necessitado de ser constantemente energizado e equilibrado. Uma acupuntura social que vai direto ao Ponto, mais processo e menos estruturas pré-definidas, menos fossilização, mais vida e, conseqüentemente, assim descobriremos outro Brasil (TURINO, 2008, p.09).

A Política Nacional de Cultura Viva compreende o Brasil como um todo, tanto em relação à diversidade cultural quanto ao seu pluralismo, protagonismo sociocultural e inserção da cultura na economia. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008). Ao se tornar uma Lei, a Política Pública em questão, cria dois instrumentos de gestão, a Autodeclaração e o Termo de Compromisso Cultural, sendo regulamentados pela Instrução Normativa nº08, de 11 de maio de 2016.

As entidades e coletivos culturais na prática, já são “Pontos de Cultura” antes mesmo de se tornarem certificadas pela SCDC/MinC, pois eles são “co-gestores” de políticas culturais, que desenvolvem atividades culturais em suas localidades. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013b). No entanto, a Autodeclaração é primordial para o Ponto de Cultura obter uma chancela institucional, a mesma possui o intuito

de garantir o reconhecimento por parte do Estado, estimular a obtenção de apoios e parcerias e se articularem por meio da Rede Cultura Viva, buscando assim, desenvolver uma rede social dos fazedores e fazedoras de cultura do Brasil. (MINISTÉRIO DA CULTURA, [201-?]).

A Autodeclaração é feita por meio do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura presente na Plataforma virtual Rede Cultura Viva. A partir dos dados cadastrados pelo grupo/coletivo cultural na Plataforma Virtual, ocorre uma análise simplificada para reconhecer ou não o Ponto de Cultura em questão. Outro meio para conseguir a certificação como Ponto de Cultura, é por seleção em edital da SCDC/MinC (MINISTÉRIO DA CULTURA, [201-?a]).

Por sua vez, o Termo de Compromisso Cultural é um instrumento jurídico financeiro, que substitui o convênio e estabelece uma parceria por meio de fomento entre o governo e os Pontos de Cultura certificados. Um novo modelo de prestação de contas, com o objetivo de simplificar e desburocratizar, tanto o repasse de recursos quanto a prestação de contas. Esse termo é utilizado somente pelo Ministério da Cultura. (MINISTÉRIO DA CULTURA, [201-?b]).

Nesse contexto, a Política Nacional de Cultura Viva chama atenção por ser um programa que obteve tanta importância que se tornou uma Política de Estado, uma política pública que cria um marco no âmbito das políticas culturais do Brasil, e tem a percepção da Cultura em um viés antropológico, assim, buscando se relacionar com os mais diversos grupos sociais.

Os instrumentos de gestão para a implementação dos Pontos de Cultura constituem a unidade de análise desta pesquisa. A proposta foi investigar se eles influenciam no funcionamento da política pública em questão, de maneira que fosse possível analisar a implementação da Política Nacional de Cultura Viva.

Os novos instrumentos de gestão foram criados com a finalidade de obter uma Política de Estado mais democrática em seu desenho estrutural, com a intenção de construir mais diálogo com a “ponta”, desde a proposta de simplificar a autodeclaração e desburocratizar a prestação de contas e o repasse de recursos através do termo de compromisso cultural.

A aplicação do conceito de gestão compartilhada e transformadora para os Pontos de Cultura tem por objetivo estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia entre Estado e sociedade. No lugar de impor uma programação cultural ou chamar os grupos culturais para dizerem o que querem (ou necessitam), perguntamos como querem. (TURINO, 2009, p. 63).

Compreendendo a importância desse processo, e através desta pesquisa, foi possível investigar as indagações com relação à implementação dos novos instrumentos de gestão. O estudo buscou averiguar o novo processo de gestão, que se define como mais democrático e participativo e se os novos instrumentos de gestão realmente proporcionaram melhorias para o repasse de recursos, assim como a prestação de contas dos Pontos de Cultura e principalmente se os novos instrumentos estão colaborando para a implementação dos Pontos de Cultura.

Diante disso, essa pesquisa buscou responder a seguinte pergunta norteadora: Em que medida os novos instrumentos de gestão criados com a Política Nacional de Cultura Viva têm contribuído para a implementação dos Pontos de Cultura? Portanto, o objetivo específico foi investigar em que medida esses instrumentos têm contribuído para a implementação da referida Política Pública.

Para isso, foram desenvolvidos três objetivos específicos que auxiliaram no desenvolvimento da pesquisa, sendo eles:

1. Caracterizar as principais ações para implementação dos pontos de cultura no Distrito Federal;
2. Investigar se as formas de divulgação dos novos instrumentos de gestão da política têm sido eficazes; e
3. Investigar a percepção dos Pontos de Cultura com relação ao termo de compromisso cultural e a autodeclaração.

O relatório é composto por cinco seções. A primeira trata da introdução, descrita para situar o(a) leitor(a) com relação ao objetivo da pesquisa e da pública analisada, traçando um panorama para acompanhar o restante do relatório. A segunda seção refere-se ao referencial teórico, que constrói uma base para a

discussão e a interpretação dos dados. A terceira seção é constituída pelos procedimentos metodológicos, descrevendo-os e retratando como a pesquisa foi realizada. A quarta seção aborda o diagnóstico da política pública, dividida em subseções, com a resposta à pergunta norteadora. E a quinta seção trata das considerações finais.

2 Referencial Teórico

O referencial teórico, que visa estabelecer um diálogo entre a pergunta norteadora e a interpretação dos resultados obtidos, está dividido em quatro subseções, abordando o conceito de cultura e suas dimensões, a democratização dos direitos culturais no país, a implementação de políticas culturais e os instrumentos de gestão.

As discussões relacionadas às categorias teóricas possibilitam um maior entendimento sobre os principais aspectos pesquisados e auxiliam no diagnóstico e no olhar crítico sobre os resultados.

2.1 Cultura: conceitos e dimensões

Para se discutir políticas culturais, primeiramente se faz necessário definir o que é Cultura, pois a mesma possui diferentes conceitos, perspectivas e dimensões. Como por exemplo, o amplo conceito de Cultura definido por Silva e Silva,

O significado mais simples desse termo afirma que cultura abrange todas as realizações materiais e os aspectos espirituais de um povo. Ou seja, em outras palavras, cultura é tudo aquilo produzido pela humanidade, seja no plano concreto ou no plano imaterial, desde artefatos e objetos até ideais e crenças. Cultura é todo complexo de conhecimentos e toda habilidade humana empregada socialmente. Além disso, é também todo comportamento aprendido, de modo independente da questão biológica. (SILVA e SILVA, 2006, p.01).

Nessa perspectiva, é concebido outro conceito de Cultura, com algumas semelhanças:

Cultura é uma construção histórica, seja como concepção, seja como dimensão do processo social. Ou seja, a cultura não é "algo natural", não é uma decorrência de leis físicas ou biológicas. Ao contrário, a cultura é um produto coletivo da vida humana. Isso se aplica não apenas à percepção da cultura, mas também à sua relevância, à importância que passa a ter. Aplica-se ao conteúdo de cada cultura particular, produto da história de cada sociedade. Cultura é um território bem atual das lutas sociais por um destino melhor. É uma realidade e uma concepção que precisam ser apropriadas em favor do progresso social e da liberdade, em favor da luta contra a exploração de uma parte da sociedade por outra, em favor da superação da opressão e da desigualdade (SANTOS, 2009, p. 45).

A tarefa de definir Cultura não é fácil, pois se deve levar em consideração suas principais dimensões, a sociológica e a antropológica, e também delimitar seu campo de atuação.

A dimensão sociológica é constituída numa estrutura mais material, como é descrita por Botelho (2001, p.74) “é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão”. Diante disso, a autora afirma que,

A dimensão sociológica da cultura refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Ela compõe um universo que gere (ou interfere em) um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas culturais, deixando o plano antropológico relegado simplesmente ao discurso. (BOTELHO, 2001, p.74).

Por sua vez, segundo Batista (2010), a dimensão antropológica possui acepções diversas, caminhando por um viés de variadas formas, objetiva, subjetiva, material, não-material, real e/ou ideal. Desse modo, a dimensão antropológica age em forma de rede, proporcionando o diálogo entre grupos e/ou coletivos culturais, criando seus símbolos, valores, crenças, dentre outros. Na concepção de dimensão antropológica, Isaura Botelho (2001, p.74) afirma que:

A cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas. Desta forma, cada indivíduo ergue à sua volta, e em função de determinações de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade. Desse modo, a cultura fornece aos indivíduos aquilo que é chamado por Michel de Certeau, de equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários.

Ambas as dimensões são importantes, mas cabe lembrar que cada dimensão possui uma estratégia diferente quando relacionada às políticas culturais. A dimensão sociológica age na perspectiva da indústria cultural e do mercado cultural, como Chauí (2008, p.64) descreve,

Sob a lógica do mercado, a mercadoria “cultura” torna-se algo perfeitamente mensurável. A medida é dada pelo número de espectadores e de vendas, isto é, o valor cultural decorre da capacidade para agradar. Essa mensuração tem ainda um outro sentido: indica que a cultura é tomada em seu ponto final, no momento em que as obras são expostas como espetáculo, deixando na sombra o essencial, isto é, o processo de criação.

Para que a cultura de diferentes movimentos sociais alcançasse reconhecimento e visibilidade, houve muito amadurecimento tanto por parte do Estado como da Sociedade Civil, como esclarece Chauí,

O Estado passa, então, a ser visto, ele próprio, como um dos elementos integrantes da cultura, isto é, como uma das maneiras pelas quais, em condições históricas determinadas e sob os imperativos da divisão social das classes, uma sociedade cria para si própria os símbolos, os signos e as imagens do poder. O Estado é produto da cultura e não produtor de cultura. E um produto que exprime a divisão e a multiplicidade sociais. (CHAUI, 2008, p.64).

A sociedade começou a perceber que a Cultura é um direito de todos, com isso, ocorreu (e ainda ocorre) muita luta para que o acesso aos direitos culturais seja proporcionado de uma forma ampla e democrática.

Desde os anos 1930, os órgãos governamentais federais – tanto no nível presidencial quanto no ministerial – trataram de forma diferente a questão cultural. Passando por períodos de democracia e de ditadura militar, as políticas culturais sofreram processos de continuidade e descontinuidade, de programas, e de instituições, que eram extintas e criadas para atender às novas diretrizes de governo. É também graças à participação estatal que alguns aspectos da cultura popular passam a ser considerados como símbolos da nação. Originalmente vinculado a outros ministérios, em 1985, finalmente ocorre a “independência” e é criado o Ministério da Cultura. A área sofre um novo revés cinco anos mais tarde, quando no governo Collor, perde sua condição ministerial. Esta é retomada dois anos depois e assim permanece até hoje. (SANTOS, 2009, p.01).

As políticas culturais vêm obtendo visibilidade aos poucos desde a década de 1980, entretanto, segundo Botelho (2001), no começo a cultura era vista como um produto, de certa forma, um mercado de cultura.

Não se pode esquecer que a área da cultura tende a ser vista como acessória no conjunto das políticas governamentais, qualquer que seja a instância administrativa. Quase sempre são os militantes da área cultural (criadores, produtores, gestores, etc.) os únicos a defender a ideia de que a cultura perpassa obrigatoriamente todos os aspectos da vida da sociedade e de que, sem ela, os planos de desenvolvimento sempre serão incompletos e, como alguns defendem, fadados ao insucesso. (BOTELHO, 2001b, p.76).

Por volta dos anos 2000, a cultura começa a ser vista como direito de todos, as políticas públicas culturais ganham reconhecimento, e começam a conquistar seu espaço de direito na sociedade, através de um conceito de cultura antropológico,

O governo Lula e o ministro Gilberto Gil se defrontam em 2002 com complicadas tradições que derivam agendas e desafios: relações históricas entre autoritarismo e intervenções do estado na cultura; fragilidade institucional; políticas de financiamento da cultura distorcidas pelos poucos recursos orçamentários e pela lógica das leis de incentivo; centralização do Ministério em determinadas áreas culturais e regiões do país; concentração dos recursos utilizados; incapacidade de elaboração de políticas culturais em momentos democráticos etc. (RUBIM e BARBALHO, 2007, p.29).

Tal perspectiva caminha rumo à democratização dos direitos culturais e preservação da diversidade cultural do país. Como afirma Gil (2003, p.1), “não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável”.

Essa abordagem mais relacionada ao direito se aproxima ao conceito trabalhado por Cavalcante (CUNHA, 2005 apud CAVALCANTE, 2012, p.02), que aborda o conceito de Cultura no viés de Cultura como Direito: “cultura é a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos”.

Cavalcante (2012, p.3) ainda propõe um caminho para a proteção e a implementação concreta do viés antropológico, “para que o Estado efetue, de forma concreta, a proteção à cultura em seu sentido antropológico, sendo esta toda manifestação de um determinado grupo de pessoas, é necessário que exista vínculo fundamental com o princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro”. Tal perspectiva caminha para a democratização dos direitos culturais.

2.2. Democratização dos direitos culturais

As políticas culturais no Brasil tiveram um desenvolvimento dificultoso. Segundo Coutinho (2000 apud Rubim e Barbalho, 2007, p.16), as políticas culturais no Brasil foram originadas por uma triste tradição, desta maneira, seu desenvolvimento ocorreu de uma forma autoritária, elitista e tardia,

A oligárquica república brasileira dos finais do século XIX até os anos 1930 também não teve condições de forjar um cenário propício para o surgimento das políticas culturais nacionais. Apenas foram realizadas ações culturais pontuais, em especial, na área de patrimônio, preocupação presente em alguns estados. Nada que possa ser tomado como uma efetiva política cultural. (RUBIM e BARBALHO, 2007, p.16).

Nesse contexto, o site do Ministério da Cultura (2013) menciona a criação do MinC através do Decreto 91.144 de 15 de março de 1985, e que através de tal acontecimento, pretendeu reconhecer tanto a autonomia quanto a importância desta área, sendo um período onde a cultura começa a surgir no âmbito governamental. Nessa perspectiva, Martins (2007, p.63) descreve que “um dos sentidos de democratizar a cultura é ampliar o acesso aos bens culturais universais, já existentes, permitindo que as pessoas construam o seu modo próprio de ser e de participar na comunidade e na sociedade como um todo”.

Contudo, nada disso seria possível sem os Direitos Culturais, que ganharam reconhecimento na Constituição Federal de 1988, assim corroborando tal acontecimento o Art. 215 da Constituição Federal, considerando que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (Emenda Constitucional nº 96 de 06/06/2017).

O Artigo 215 da Constituição Federal de 1988 trata do exercício dos direitos culturais de uma maneira bastante ampla, o que aborda Machado (2011, p.106) “Embora o Artigo 215 da Constituição da República Federativa do Brasil, que abre a seção de cultura, faça menção explícita aos direitos culturais – “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” –, essa mesma Constituição não chega a listá-los”.

Nesse contexto, o autor lista uma série de direitos, com base nos documentos das Nações Unidas,

A lista proposta é a seguinte: Direito à identidade e à diversidade cultural (ou direito à memória ou, ainda, direito à proteção do patrimônio cultural); direito à participação na vida cultural (que inclui os direitos à livre criação, ao livre acesso, à livre difusão e à livre participação nas decisões de política cultural); direito autoral; e direito/dever de cooperação cultural internacional (ou direito ao intercâmbio cultural). (MACHADO, 2011, p. 106).

Nesse contexto, a democratização dos direitos culturais engloba o acesso aos bens culturais universais, tanto na perspectiva de incentivar a valorização dos movimentos sociais, quanto de ampliar o acesso aos bens de cultura. Portanto, torna-se essencial a formulação de políticas públicas culturais com um viés mais democrático e participativo, a fim de auxiliar nesse exercício dos direitos culturais. Dessa forma, Barbalho (2009), acompanhando a visão de Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (2000), descreve que:

Os movimentos sociais atuam na interface entre os campos político e cultural, de modo que suas reivindicações por direitos e igualdades estão indissolavelmente ligadas aos vetores de sentido e visões de mundo que colocam em funcionamento em suas lutas. Todos os movimentos de transformação social (sejam urbanos, sejam rurais) propõem, direta ou indiretamente, políticas de cultura. O que os autores desejam evidenciar com essa afirmação são os vínculos entre cultura e poder nas experiências, práticas e ações dos movimentos sociais. Portanto, a análise das políticas de cultura dos movimentos sociais permite avaliar o alcance de suas lutas pela democratização e, principalmente, perceber suas implicações menos visíveis, porque subjetivas, ao atingirem os aspectos microfísicos do poder (gênero, etnia, geração, sexualidade) – implicações que, em grande parte, questionam a cultura política dominante. (BARBALHO, 2009, p.94)

A fim de efetivar a democratização dos direitos culturais, Barbalho (2009) enfatiza a importância dos movimentos sociais na luta pelo fortalecimento da cidadania e democracia culturais, Boschi (1999) apud Barbalho (2009, p.94) expõe tal visão, “são eles que pressionam o Estado no sentido de ampliar o alcance da democracia, garantindo a participação popular e reforçando a governança, entendida como interação entre o poder público e a sociedade civil com o intuito de garantir participação popular, controle, transparência e eficácia das políticas públicas”.

Nesse contexto, a democratização dos direitos culturais está ligada ao exercício da cidadania, como Cavalcante (2012, p.5) ressalta “o Estado deve priorizar a inclusão, protagonismo dos atores sociais e considerar especialmente a dignidade e a qualidade de vida dos cidadãos que serão atingidos pelas políticas”. Sendo assim, a partir do momento em que a cultura é compreendida como direito, o Estado deve proporcionar a democracia das expressões culturais, principalmente integradas à liberdade e pluralidade.

Apesar das dificuldades enfrentadas para a ampliação do acesso aos direitos culturais, assim como no processo de criação de Políticas Culturais democráticas, Lacerda (2010, p.5) considera que

A democratização da cultura teve papel crucial na formação de paradigmas para a formulação de políticas culturais em todo mundo, sendo até os dias atuais norteador de ações que constituem a atuação de muitos órgãos públicos e privados.

Todavia, a implementação de tais políticas públicas deve cumprir com a democratização dos direitos culturais, tal processo corrobora principalmente com a dimensão sociológica. Entretanto, não se deveriam separar as duas dimensões (sociológica e antropológica), pois é através da dimensão antropológica que a cultura ganha uma visão simbólica, a qual compreende os hábitos, costumes e crenças de determinado grupo social.

Do ponto de vista estrito de uma política cultural, a dimensão antropológica necessita penetrar no circuito mais organizado socialmente, característica fundamental da outra dimensão, a sociológica. E isso só é possível a partir de uma articulação das pessoas diretamente interessadas, unindo, pelos laços de solidariedade, demandas dispersas em torno de objetivos comuns, formalizando-as de modo a dar essa visibilidade ao impalpável, em torno de associações de tipos diversos. (BOTELHO, 2001, p.75)

Desse modo, a dimensão antropológica deveria se relacionar com a dimensão sociológica para a real democratização dos direitos culturais, como aborda Botelho (2001):

Embora uma das principais limitações das políticas culturais seja o fato de nunca alcançarem, por si mesmas, a cultura em sua dimensão antropológica, esta dimensão é, no entanto, geralmente eleita como a mais nobre, já que é identificada como a mais democrática, em que todos são produtores de cultura, pois ela é a expressão dos sentidos gerados interativamente pelos indivíduos, funcionando como reguladora dessas relações e como base da ordem social. (BOTELHO, 2001, p.75).

Nesse contexto, a democratização dos direitos culturais precisa ir além de produtos culturais, além da dimensão sociológica. Tal democratização da cultura compreende o amplo conceito de cultura, o conceito de cultura na dimensão antropológica, o qual busca o protagonismo e o empoderamento sociocultural.

Uma política pública de cultura pautada pelo princípio da cidadania cultural deve ser administrada de forma integrada, sistêmica. Reconhecendo no patrimônio histórico e cultural a base para toda a sua ação, preservando todos os bens que se constituem em referências fundamentais para a

afirmação e construção de nossas identidades e, ao mesmo tempo em que forma identidades, não teme a diferença. Importar cultura. Exportar cultura. Esse é o motor da mudança: pelo intercâmbio e a troca, nos desenvolvemos. A cultura forma consciências, oferece alternativas, amplia o repertório cultural do povo; informa, democratiza o conhecimento, respeita as diferenças, fomenta a produção criativa. Convida as pessoas a refletirem sobre sua realidade. Cria. Transforma. (TURINO, 2009, p.202).

Acreditando que a democratização dos direitos culturais é uma das razões que gera mudanças na realidade da população, por meio da autonomia e empoderamento de coletivos culturais. Sendo assim, fica explícita a necessidade de implementação de políticas culturais no país, com o intuito de assegurar tal direito.

2.3. Implementação de políticas culturais

A implementação de políticas culturais deve suprir as necessidades da população, como aborda Calabre (2007, p.11): “Uma política cultural atualizada deve reconhecer a existência da diversidade de públicos, com as visões e interesses diferenciados que compõem a contemporaneidade. No caso brasileiro, temos a premência de reverter o processo de exclusão, da maior parcela do público, das oportunidades de consumo e de criação culturais”. Com tal aparato, deve se lembrar o conceito de política pública,

As Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. (LOPES e BRENNER, 2008, p.05).

O ciclo de uma política pública geralmente tem cinco fases, sendo formulação da agenda, formulação de políticas, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. Cabe ressaltar que tais fases do ciclo são “separadas” apenas para uma melhor compreensão, entretanto, todas são interligadas.

As políticas públicas em si são tentativas de mudar uma realidade, e a implementação da política é um ponto crucial, pois é nesta fase que as decisões e

os objetivos da política são implementados, ou seja, saem do papel buscando alcançar o que foi estabelecido nas fases anteriores do ciclo da política.

A implementação, contudo, vai muito além da simples execução das decisões inicialmente tomadas. Mesmo já tendo havia um processo decisório durante a formulação da política pública, sua implementação não somente enseja execução, como também requer novas decisões. Isso resulta do fato de que, na formulação são selecionadas alternativas que definem apenas os dispositivos gerais e iniciais e os arranjos preliminares para que algo venha a ser executado posteriormente. Muitas outras questões exigirão decisões subsequentes ao longo da trajetória de qualquer política pública. Por isso, é importante ter em mente que as decisões não se encerram durante a formulação - se estendem por todo o período de vigência de uma política pública. (RUA e ROMANINI, 2013, p. 04).

De acordo com Oliveira (2006), a área da implementação teve seus primeiros trabalhos em 1973, realizada pelos estudiosos Pressman e Wildavsky. Esses trabalhos deram início aos demais. Como citado por Oliveira (2006), as publicações de Rein e Rabinovitz(1977), Bardach (1977), Berman(1978), Elmore(1983), Grindle(1988), Najam(1995), dentre outros.

Implementação trata-se de como políticas mudam à medida que elas passam de diretivas administrativas para prática com (1) uma declaração governamental de suas preferências, (2) mediada por um número de atores sociais que (3) criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação. (REIN e RABINOVITZ, 1977 apud OLIVEIRA, 2006, p.277).

A implementação da política traz duas abordagens para uma melhor compreensão da evolução e transformação desta fase, são nomeados de “Modelo Top-Down” sendo o Modelo de Cima para Baixo, e o “Modelo Bottom-up” sendo o Modelo de Baixo para Cima. Estudiosos ainda acrescentam uma terceira abordagem, denominada de “Modelos Híbridos”.

O Modelo Top-Down é centralizado, gera uma concepção de hierarquia do âmbito político e foi o primeiro modelo a ser analisado no campo da implementação de política públicas. Rua e Romanini (2013) apresentam os primeiros estudiosos desta área, como por exemplo, estudos desenvolvidos por Pressman e Wildavsky (1973), Donald S. Van Meter e Carl E. Van Horn, Bardach, Hogwood, Gunn, Sabatier, Mazmanian, e outros. Diante disso,

O Modelo Top-Down - Também conhecido como “Implementação Programada” - tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a qual define

a relação entre os objetivos da política pública - determinados pelas lideranças políticas - e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos. [...] O Modelo Top-Down reproduz, assim, a noção weberiana de que há uma nítida separação entre a política (*politics*) e a administração. Essa última seria despolitizada, como se os seus agentes públicos não tivessem projetos, preferências e até clientelas políticas e atuassem puramente segundo o princípio da obediência às normas e às determinações dos políticos. (RUA e ROMANINI, 2013, p. 6-7).

Secchi (2010) também define o Modelo Top-Down de uma maneira clara e objetiva:

O modelo Top-Down de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para "lavar as mãos" em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo é conhecido na literatura política como *blameshifting*, ou deslocamento da culpa. (SECCHI, 2010, p.47).

Em contrapartida, o Bottom-Up é um modelo descentralizado, executado pelos burocratas, sendo responsáveis pelo processo de negociação. Por se tratar de um modelo "de Baixo para Cima" supõe uma política participativa e democrática, que englobe os cidadãos. Rua e Romanini (2013) citam estudiosos importantes desta área, como por exemplo, Lipsky (1980), Hjern e Porter (1981), Hjern e Hull (1982), Elmore (1980), dentre outros. Para os autores,

De acordo com esse modelo, em vez de configurar a mera execução despolitizada e técnica de decisões oriundas do topo do sistema político, a implementação consiste em um conjunto de estratégias criadas pela burocracia de nível de rua para a resolução de problemas cotidianos. [...] A implementação expressa um amplo e intenso processo de negociação no interior de redes de implementadores, com papel crucial da base social, das organizações implementadoras e da burocracia de nível de rua. (RUA e ROMANINI, 2013, p. 12).

Por sua vez, Secchi (2010) também propõe uma definição para o Bottom-Up.

Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade

daquele que se depara com os problemas práticos de implementação. (SECCHI, 2010, p.48).

A terceira abordagem, o Modelo Híbrido, engloba elementos das duas abordagens descritas anteriormente.

Em decorrência dos acertos e das incorreções desses modelos, um conjunto de estudos vem propondo as denominadas “Teorias Híbridas”. Elas derivam da terceira geração de estudos de implementação, após a década de 1980. Seu intuito é tentar superar as lacunas entre os dois modelos, mediante a composição e o ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos. As teorias híbridas concebem a implementação como uma grande interrogação (resultados em aberto) e não admitem a concepção do ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas (RUA e ROMANINI, 2013, p. 18).

De modo geral, percebe-se a importância de um processo participativo e democrático na implementação de políticas públicas. A fase de implementação, assim como os instrumentos de gestão, existem para possibilitar que as políticas públicas sejam realizadas de forma correta, eficiente e eficaz.

No caso das políticas culturais, a implementação tem ocorrido de forma limitada e muitas vezes sem muita democratização. Cabe ressaltar a dificuldade em agregar os processos culturais específicos com os direitos à cidadania (CALABRE, 2007). Contudo, os gestores responsáveis pela implementação de políticas culturais devem atentar para o processo de gestão, o que ressalta Calabre (2007):

A ação na área da cultura tem sido frequentemente vista através de uma visão limitada ao acontecimento episódico, ao evento, inclusive por muitos dos gestores da área pública. Qualquer processo de gestão requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e com a cultura não ocorre diferente. Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura na avaliação das ações implementadas tem relação com os objetivos e à multiplicidade de efeitos buscados ou por ele alcançados [...]. O grande desafio é o de criar projetos que não sejam desmontados a cada nova administração, gerando um ciclo contínuo de desperdício de recursos e de trabalho. (CALABRE, 2007, p.100).

Segundo Calabre (2007), para que as políticas culturais sejam implementadas de maneira eficiente, se faz necessária a participação da sociedade civil, ou seja, dos agentes culturais e pessoas que estão ligadas ao “fazer cultura”, assim como, o reconhecimento da diversidade cultural.

Os produtores, os agentes, os gestores culturais, os artistas, o público em geral, também vêm buscando formas de participar e de interferir nos processos de decisões no campo das políticas públicas culturais.

Ressurgem movimentos de valorização das manifestações culturais locais que incentivam tanto a redescoberta dos artistas da comunidade, como de novas formas de produção artístico-culturais. Aumentam as demandas por uma maior formação e especialização dos agentes culturais locais em todos os níveis, do artesanato aos responsáveis pelas atividades burocráticas, que devem implementar seus projetos buscando uma autonomia cultural (CALABRE, 2007, p.101).

Por fim, são os instrumentos de gestão utilizados corretamente que tornarão a implementação de políticas culturais eficaz.

A base de um novo modelo de gestão está no reconhecimento da diversidade cultural dos distintos agentes sociais e na criação de canais de participação democrática. A tendência mundial aponta para a necessidade de uma maior racionalidade do uso dos recursos, buscando obter ações ou produtos (um centro de cultura, um museu, uma biblioteca, um curso de formação) capazes de se transformar em multiplicadores desses ativos culturais. (CALABRE, 2007, p. 101).

Nesse sentido, a democratização dos direitos culturais surge, novamente, buscando a autonomia e o desenvolvimento na perspectiva de implementação de políticas culturais. Como afirma Calabre (2007, p.106) durante a elaboração de políticas públicas na área de cultura é que se deve pensar nas plenas condições de desenvolvimento da mesma. “O Estado não deve ser um produtor de cultura, mas pode e deve ter a função de democratizar as áreas de produção, distribuição e consumo. Cultura é fator de desenvolvimento”.

A eficácia em políticas públicas corresponde à finalização de um processo dinâmico, realizando a implementação correta para solucionar o problema da política pública, conforme os objetivos previstos. Para que ocorra tal eficácia, é preciso desenvolver estratégias que possuam conhecimento da área em questão, assim como, esforço dos poderes públicos para essa realização (BOTELHO, 2001). Na busca pela eficácia, existem algumas etapas que devem ser seguidas, como descreve Teixeira (2002, p.5-6):

- a) Elaboração e formulação de um diagnóstico participativo e estratégico com os principais atores envolvidos, no qual se possa identificar os obstáculos ao desenvolvimento, fatores restritivos, oportunidades e potencialidades; negociação entre os diferentes atores;
- b) Identificação de experiências bem-sucedidas nos vários campos, sua sistematização e análise de custos e resultados, tendo em vista possibilidades de ampliação de escalas e criação de novas alternativas;

- c) Debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas mais entre os atores;
- d) Decisão e definição em torno de alternativas; competências das diversas esferas públicas envolvidas, dos recursos e estratégias de implementação, cronogramas, parâmetros de avaliação;
- e) Detalhamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégias; identificação das fontes de recursos; orçamento; mobilização dos meios disponíveis e a providenciar; mapeamento de possíveis parcerias, para a implementação;
- f) Na execução, publicização, mobilização e definição de papéis dos atores, suas responsabilidades e atribuições, acionamento dos instrumentos e meios de articulação;
- g) Na avaliação, acompanhamento do processo e resultados conforme indicadores; redefinição das ações e projetos.

No caso das políticas culturais, a implementação tem ocorrido por meio da formulação de diretrizes que auxiliem na implementação da política pública no âmbito cultural, recuperação das políticas de democratização e descentralização, assim como reavaliação do papel do Estado na formulação e gestão destas políticas públicas culturais (LEITE, 2015).

Por sua vez, apesar de a dimensão antropológica abordar de uma ampla maneira o conceito de cultura, tal perspectiva precisa delimitar seu campo de atuação para que a política pública construa instrumentos de gestão eficazes, reduzindo, assim, as “ilusões” e pontos da agenda que não poderiam ser realizados (Botelho, 2001). Na próxima seção, será discutido o papel dos instrumentos de gestão.

2.4. Instrumentos de gestão

Os instrumentos de gestão existem para possibilitar que as políticas públicas sejam implementadas corretamente, com mais participação e democracia dentro da área. Compreende por instrumentos de gestão:

Partes constitutivas da dinâmica organizacional de todas e quaisquer instituições de natureza pública ou privada. Mais especificamente em organismos de caráter público, defendemos que a utilização de instrumentos e mecanismo no desempenho das competências regimentalmente estabelecidas permite desencadear processos participativos e decisórios mais qualificados de gestão. (KLEBA, COMERLATTO e FROZZA, 2015, p.1062).

Os instrumentos de gestão podem ser definidos, como meios e/ou mecanismos que o gestor (a) utiliza para implementar as políticas públicas. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que:

Base e fundamento que compõem o ordenamento oficial/legal e legítimo para orientar o processo decisório na gestão de políticas, instruindo sua formulação, deliberação, implementação, fiscalização e avaliação. Podemos citar, por exemplo, leis, políticas, normatizações, planos, programações anuais (instrumentos com caráter regulador/propositivo) ou relatórios (com caráter analítico/indicativo), os quais alimentam e concretizam o processo contínuo de planejamento na gestão pública. (KLEBA, COMERLATTO e FROZZA, 2015, p.1065).

Dentre alguns exemplos de instrumentos de gestão, estão a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). (Kleba, Comerlatto e Frozza, 2015). Nesse contexto, se pode afirmar que o Plano Nacional de Cultura (PNC) também é um instrumento de gestão importante para o desenvolvimento do país com um viés mais democrático.

Tais instrumentos podem ser alterados, de acordo com o objetivo da política pública, como aborda Labrea e Silva (2017) com relação do redesenho do Programa Cultura Viva para a Lei Cultura Viva:

O uso de instrumentos tradicionais de ação da administração pública mudou do plano discricionário, isto é, das escolhas do gestor, para a estratégia de lançar chamadas públicas 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 manteve espaço de escolha para o gestor nos projetos especiais. [...] Em seguida, foram feitos os repasses para estados, Distrito Federal e municípios, e, ao mesmo tempo, implementadas ações de fomento e formação por intermédio de bolsas e transferência de recursos para premiar e reconhecer pessoas, mestres, associações e práticas. (LABREA e SILVA, 2017, p. 23).

Tais instrumentos de gestão propõem definir e orientar as atividades, assim como, estruturar por quais meios caminhará a implementação da política pública, conseqüentemente, a busca pelo êxito dos objetivos estabelecidos.

Nesse contexto, os instrumentos de gestão influenciam a política pública, fornecem estrutura para a política pública ser implementada e estão mais ligados às regras e aos instrumentos normativos. Já em relação aos mecanismos de gestão, estes estão vinculados às ações, como forma de apoio na atuação dos atores envolvidos na política em questão (KLEBA, COMERLATTO e FROZZA, 2015).

Os instrumentos de gestão são descritos como “instituições”, no sentido de fornecer estruturas às políticas públicas (OLLAIK e MEDEIROS, 2011). Diante disso, Ollaik e Medeiros (2011, p. 1949) afirmam que “os instrumentos determinam parcialmente quais recursos serão usados e por quem. Como qualquer outra instituição, os instrumentos permitem que formas de ação coletiva estabilizem e façam o comportamento dos atores serem mais previsível e provavelmente também mais visível”.

Rua e Romanini (2013) também abordam a concepção de instrumentos de gestão. Para lidar com os problemas, os tomadores de decisão precisam responder duas perguntas: “o que fazer?” e “como fazer?”, a segunda pergunta é respondida por meio dos instrumentos de gestão, sendo os meios que possibilitam a implementação das políticas públicas.

Para cada área existem instrumentos de gestão específicos, como por exemplo, na Política Nacional de Cultura Viva os principais instrumentos de gestão são: a Autodeclaração, o Termo de Compromisso Cultural e os Pontos de Cultura, que foram pesquisados neste trabalho e serão discutidos na seção 4 deste relatório. A seguir, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa.

3. Procedimentos Metodológicos

A análise da Política Nacional de Cultura Viva foi desenvolvida por meio de três procedimentos metodológicos, entre eles, observação participante, pesquisa documental e entrevistas individuais semi-estruturadas com roteiro pré-definido. A imersão da Residência em Políticas Públicas foi realizada no período de 14 de agosto de 2017 a 06 de outubro de 2017, na Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura (SCDC/MinC).

Foi realizada uma pesquisa qualitativa com apresentação de alguns dados quantitativos sobre o número de Pontos de Cultura autodeclarados no Distrito Federal, sem rigor estatístico. Na pesquisa exploratória, foram utilizados dados primários e secundários, que auxiliaram na resposta do objetivo geral e dos objetivos específicos. Os diários de campo, totalizando cinco, também contribuíram para o registro e organização dos dados da pesquisa.

Cabe ressaltar, apesar dos servidores da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC/MinC) serem receptivos e ajudarem na busca por dados, que houve dificuldade na coleta de informações vinculadas à autodeclaração dos Pontos de Cultura no DF em relação aos dados quantitativos, principalmente por utilizarem planilhas de Excel e uma plataforma virtual, que passam por algumas desatualizações. Os procedimentos utilizados serão descritos nas próximas subseções.

3.1 Observação participante

Por observação participante, entende-se a técnica de coleta de dados que ocorre no ambiente natural de vida dos observados, sendo uma relação “face-a-face” do observador e observado, que interagem em uma pesquisa (SERVA e JUNIOR, 1995). Nesse contexto, a observação participante é considerada uma técnica que ajuda a conhecer a vida de determinado grupo, a partir do interior do mesmo (GIL, 2008).

No caso desta pesquisa, a observação participante ocorreu principalmente na Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, especificamente na Coordenação Geral de Mobilização (CGMOB) em Brasília – DF. A primeira observação participante foi realizada no dia 14 de junho de 2017 para conhecer o local da imersão, momento ainda de elaboração do projeto de pesquisa. Apenas no dia 23 de agosto de 2017 a imersão começou formalmente quando foi possível conhecer o ambiente de trabalho e a equipe gestora da Política. Neste dia, foi também possível acompanhar uma reunião composta por três Coordenadores Gerais da SCDC/MinC.

A observação participante também foi desenvolvida junto aos Pontos de Cultura selecionados pela pesquisa, sendo as entrevistadas realizadas no local de funcionamento dos Pontos de Cultura em questão. Assim, foi possível observar atentamente o local onde são realizadas as atividades culturais.

Nesse contexto, ocorreu a observação participante na Secretaria de Estado de Cultura do DF, buscando dados, especificamente, ao buscar uma pessoa de referência que respondesse sobre os Termos de Compromisso Cultural do DF e, assim, agendar uma entrevista. Por fim, todo esse processo foi registrado ao decorrer de cinco diários de campo.

Cabe lembrar que a observação participante auxiliou nas respostas ligadas aos objetivos específicos, principalmente dos dois primeiros: caracterizar as principais ações para implementação dos Pontos de Cultura no Distrito Federal e investigar se as formas de divulgação dos novos instrumentos de gestão da política têm sido eficazes.

3.2. Pesquisa documental

Para Antônio Carlos Gil (2008), a pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, com diferenças na natureza da fonte, a pesquisa documental busca por materiais que ainda não possuem algum tipo de tratamento analítico. Neste trabalho, foram realizadas pesquisas tanto documental, quanto bibliográfica, de caráter primário e secundário, corroborando com a construção dos

diários de campo e, da mesma forma, com a resposta do objetivo geral e dos objetivos específicos.

Entre os documentos pesquisados estão a Lei 13.018, de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva; o Documento Base sobre o Programa Cultura Viva, elaborado pelo Ministério da Cultura em 2013; a Instrução Normativa Nº08/2016/MinC; o livro *As metas do Plano Nacional de Cultura*, 3ª edição, desenvolvido pelo Ministério da Cultura; e planilhas disponibilizadas pela SCDC/MinC.

Entre os principais dados estão as planilhas disponibilizadas pela Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural/MinC; a primeira planilha, Cadastro Nacional dos Pontos de Cultura – v. 1.0 – 2016, apresenta um levantamento sobre os Pontos de Cultura do país; a segunda planilha, Dados_Rede_Cultura_Viva (SCDC, 2017), contém os dados da Plataforma Rede Cultura Viva; a terceira planilha, Controle Operacional de Projetos, contém todos os projetos da SCDC/MinC; e a quarta planilha, Investimento em Pontos, Pontões e Redes de Pontos de Cultura, dispõe de dados de Pontos de Cultura premiados e/ou conveniados.

Ainda sobre os dados coletados, estão a Portaria Nº30, de 3 de maio de 2016 e a Portaria Nº33, de 14 de julho de 2016, ambas referentes à Autodeclaração. E uma lista disponibilizada pela Secretaria de Estado de Cultura do DF, com relação aos Pontos de Cultura que firmaram Termo de Compromisso Cultural. A partir da interpretação dos dados coletados, foi possível viabilizar a análise proposta pela pesquisa.

Também foram utilizadas bibliografias de diversos autores, como Botelho (2001), Turino (2009), Rua (2013), entre outros. Todos abordam conceitualmente cultura e políticas culturais, além de discutirem o conceito de implementação de políticas públicas, principalmente nas pesquisas bibliográficas dos autores Calabre (2007) e Rua e Romanini (2013), os quais esclarecem o conceito de implementação, em especial o *bottom-up*, contribuindo para uma melhor compreensão do assunto tratado e, conseqüentemente, para responder os objetivos da pesquisa.

3.3. Entrevistas

Entrevistas são uma forma de interação social, uma forma de diálogo assimétrico, no qual o entrevistador formula perguntas para o entrevistado, buscando dados que sejam importantes para sua pesquisa (GIL, 2008). As entrevistas foram realizadas com diversas organizações, sendo elas: Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC/MinC), Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal e em dois Pontos de Cultura do Distrito Federal: Ludocriarte e Música na Árvore. Ao todo, seis entrevistas individuais e semi-estruturadas, com roteiro pré-definido e impresso. Todas as entrevistas formais foram gravadas em aparelho de áudio, contabilizando cerca de três horas de transcrição.

Na SCDC/MinC, as entrevistas foram realizadas com dois coordenadores gerais, e um analista-técnico administrativo. Ao todo, três entrevistas individuais semi-estruturadas formais e mais uma conversa informal com a Coordenadora de Apoio Administrativo (COOAD). A primeira entrevista foi realizada com a pessoa de referência para a imersão, Coordenador Geral de Mobilização (CGMOB); a segunda se deu com o Coordenador Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas (CGPCO); e a terceira com o Analista Técnico-administrativo da SCDC/MinC. A conversa informal aconteceu na Coordenação de Apoio Administrativo no início da imersão, e a Coordenadora de Apoio Administrativo descreveu as atividades da coordenação. A partir das entrevistas com os servidores da SCDC/MinC foi possível compreender um pouco do funcionamento da política e obter dados para a pesquisa.

Na Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, a entrevista foi realizada com o Diretor de Ações Estruturantes em Cidadania e Diversidade. Tal entrevista corroborou com os dados obtidos relacionados aos Termos de compromisso cultural, assim como outros dados para complementar a pesquisa documental.

Por meio das entrevistas na SCDC/MinC e Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal houve a intenção de responder ao terceiro objetivo específico,

que pretendeu averiguar as principais mudanças ocorridas na implementação da política após a criação dos novos instrumentos de gestão.

As entrevistas nos Pontos de Cultura Ludocriarte e Música na Árvore foram realizadas com os responsáveis legais pelos Pontos de Cultura. A partir destas entrevistas foi possível responder ao terceiro objetivo específico, o mesmo propunha investigar a percepção dos Pontos de Cultura com relação ao Termo de compromisso cultural e à Autodeclaração.

Quadro 1 – Entrevistados /as por organização

Organização	Entrevistados/as
Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC/MinC)	1. Coordenador Geral de Mobilização (CGMOB) 2. Coordenador Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas (CGPCO) 3. Analista Técnico Administrativo 4. Coordenadora de Apoio Administrativo (COOAD)(conversa informal)
Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal	5. Diretor de Ações Estruturantes em Cidadania e Diversidade
Pontos de Cultura do Distrito Federal	6. Responsável legal pelo Ludocriarte 7. Responsável legal pelo Música na Árvore

Fonte: elaboração própria

3.4 Análise dos dados

Foi utilizada análise de conteúdo para interpretar os dados, que foram organizados a partir de categorias, conforme os objetivos específicos. Segundo Richardson (2011, p.224), a análise de conteúdo é utilizada em pesquisa qualitativa e costuma ser feita com começando com uma primeira leitura do material coletado para organizar “as ideias incluídas para, posteriormente, analisar os elementos e as regras que a determinam”.

No caso desta pesquisa, as categorias de análise foram: Implementação dos Pontos de Cultura no Distrito Federal e Instrumentos de gestão da Política Nacional de Cultura Viva e percepção dos Pontos de Cultura.

4. Diagnóstico da Política Pública

Tal seção apresenta o diagnóstico da pesquisa a partir das categorias de análise organizadas com base nos objetivos específicos. São eles: Caracterizar as principais ações para implementação dos pontos de cultura no Distrito Federal; Investigar se as formas de divulgação dos novos instrumentos de gestão da política têm sido eficazes; e Investigar a percepção dos Pontos de Cultura com relação ao Termo de Compromisso Cultural e a Autodeclaração.

Portanto, essas categorias serão discutidas em duas subseções: Implementação dos Pontos de Cultura no Distrito Federal, em que são apresentadas as principais ações previstas para criação dos Pontos; e Instrumentos de gestão da Política Nacional de Cultura Viva e percepção dos Pontos de Cultura, onde são elencados os dois novos instrumentos e suas formas de divulgação, bem como demonstrada a percepção dos dois Pontos de Cultura do Distrito Federal que foram pesquisados. No caso, esta segunda categoria de análise discute os dois últimos objetivos específicos.

4.1. Implementação dos pontos de cultura no Distrito Federal

A Lei 13.018, a qual institui a Política Nacional de Cultura Viva foi sancionada em 2014, transformando o então Programa Cultura Viva (2004) em uma Política de Estado. O Programa Cultura Viva tinha como principal objetivo a ampliação do acesso da população aos direitos culturais, conseqüentemente a democratização da mesma. Contudo, após a PNCV, a este mesmo objetivo principal foi acrescentada a desburocratização e a simplificação da implementação desta política pública nos Pontos de Cultura.

Para que a implementação ocorresse nos moldes desse redesenho institucional, idealizada pela PNCV, se fez necessária a criação de novos instrumentos de gestão, sendo eles: a Autodeclaração dos Pontos de Cultura e o Termo de Compromisso Cultural, o qual substitui o convênio que era celebrado entre o Estado e o Ponto de Cultura por meio de edital, para repasse de recurso. Criados

por meio da Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), tais instrumentos possuem o intuito de incentivar, reconhecer e auxiliar ações culturais, dessa maneira, busca concretizar os objetivos da PNCV (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2015). Estes instrumentos serão melhor analisados na subseção 4.2.

Cabe lembrar que a política pública em questão propõe uma abordagem antropológica, dentro de um viés de implementação *Bottom-up*. Gil (2003) afirma que a política cultural, como dito anteriormente, tem um viés antropológico, ressaltando pontos da própria cultura brasileira. E a ideia de gestão compartilhada traz uma visão de implementação *bottom-up*, como esclarece Turino (2009, p.63): “no lugar de impor uma programação cultural ou chamar os grupos culturais para dizerem o que querem (ou necessitam), perguntamos como querem”. É possível observar a intenção de se fazer uma implementação *bottom-up* com os novos instrumentos de gestão a partir da Instrução normativa nº8/2016, que propõe uma gestão compartilhada da PNCV (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016). Tal perspectiva se faz presente no depoimento do Coordenador Geral de Mobilização (2017): “A Lei foi toda construída entre sociedade civil, governo e legislativo, sempre teve uma participação, uma incidência dos agentes, porque eles entendiam que aquilo era um Direito deles e, logo, eles tinham que arbitrar sobre isso”.

O Coordenador Geral de Mobilização da SCDC/MinC (2017) cita que um dos problemas para a efetiva implementação dos Pontos de Cultura sempre foi a prestação de contas, o que gerou um grande passivo.

O único marco legal ligado ao Ponto de Cultura era a Lei de Licitações (Lei nº 8.666), o que causou um problema, porque tais marcos legais não conseguiam acompanhar a rotina, vida e existência desses Pontos de Cultura, principalmente com relação à prestação de contas. Hoje em dia, [os Pontos] possuem um passivo grande, porque as pessoas não conseguiam prestar contas e criar relatórios de prestação de contas com base nas exigências da Lei de Licitações (COORDENADOR GERAL DE MOBILIZAÇÃO DA SCDC/MINC, 2017).

Para o Coordenador Geral de Mobilização (2017), problemas como esses podem ser resolvidos com a PNCV, pois “a Lei Cultura Viva já nasce com uma metodologia de descentralizar a relação do poder público com os Pontos de Cultura”. No entanto, ele explica que em 2016 ocorreu um esvaziamento da pauta

Cultura, tanto de recurso quanto de pessoal. Tal acontecimento interferiu drasticamente na implementação da Política Nacional de Cultura Viva e, conseqüentemente, na implementação dos novos instrumentos de gestão e no apoio ao funcionamento dos Pontos de Cultura.

Há que se lembrar que o período mencionado pelo entrevistado se refere, principalmente, à mudança de governo com o impeachment da Presidenta Dilma, uma vez que logo após o Ministério da Cultura foi extinto, só voltando a ser Ministério dias depois, em função de inúmeras mobilizações.

O Coordenador Geral de Mobilização (2017) aponta que a Lei foi construída entre governo, sociedade civil e legislativo, buscando uma gestão compartilhada, com autonomia e empoderamento social. Porém, por meio tanto da pesquisa documental como das entrevistas foi possível observar que a gestão ainda não tem acontecido de forma tão compartilhada assim.

O Ponto de Cultura Ludocriarte afirma sentir que faz parte da Rede Cultura Viva, todavia aponta que a informação chega de forma fácil e rápida porque já se encontra dentro do circuito da Rede Cultura Viva, mas não vê tal perspectiva para os demais Pontos de Cultura que não são certificados (RESPONSÁVEL LEGAL PELO PONTO DE CULTURA LUDOCRIARTE, 2017).

Por sua vez, o Ponto de Cultura Música na Árvore descreve que no momento da criação da PNCV houve muita divulgação dos novos instrumentos de gestão, contudo, após o Impeachment da Presidente Dilma e a mudança de governo, a PNCV perdeu um pouco sua essência. O entrevistado também afirma que é muito complexo o fomento e o empoderamento social para os Pontos de Cultura, porque a implementação da política tem levado muito tempo para ser executada, dificultando a execução do plano de trabalho. (RESPONSÁVEL LEGAL PELO PONTO DE CULTURA MÚSICA NA ÁRVORE, 2017).

4.1.2. Ponto de Cultura em números

A implementação da PNCV não prevê em Lei a criação de certa quantidade de Pontos de Cultura, entretanto conforme o Art.2º da Lei 13.018/2014, a PNCV

deve contribuir para o cumprimento das metas do PNC, especificamente a meta 23, que propõe 15 mil Pontos de Cultura até 2020 (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013). A partir das informações da SCDC/MinC, a meta 23 está com o percentual de alcance em 31,3%, totalizando 4555 Pontos de Cultura no país (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016), contudo, a SCDC engloba nesses 4555 Pontos de Cultura, Pontão de rede estadual, distrital, municipal e intermunicipal; ponto e pontão por convênio direto, ponto indígena e pontão de bens que recebem algum tipo de repasse de recurso.

A informação referente à meta 23 é ambígua, pois não estão contabilizando apenas Pontos de Cultura certificados, no contexto do novo instrumento de gestão, assim como tais dados não são correspondentes aos dados disponibilizados pela SCDC/MinC para esta pesquisa. A SCDC/MinC não possui sequer uma relação completa de dados quantitativos sobre os Pontos de Cultura e pouco contato com esses Pontos para averiguar se a implementação tem ocorrido de forma eficaz.

Para quantificar os Pontos de Cultura, foram utilizadas planilhas de dados da SCDC/MinC, sendo quatro planilhas e duas Portarias que comprovam a autodeclaração dos Pontos de Cultura do Distrito Federal, por exemplo.

A Portaria Nº30, de 3 de maio de 2016, divulga a lista de grupo/coletivos certificados como Pontos de Cultura por meio da Plataforma Rede Cultura Viva, sendo ao todo 121 Pontos de Cultura, entre eles apenas três estão localizados no Distrito Federal. A segunda Portaria Nº33, de 14 de julho de 2016, retifica a Portaria Nº32 e apresenta os Pontos de Cultura selecionados no Edital de Seleção Pública Nº4, de 2 de julho de 2015, chamado de Cultura em Redes - Fomento a Redes Culturais do Brasil - Categoria Nacional/Regional. O mesmo certifica 27 Pontos de Cultura no país, e apenas dois Pontos de Cultura no Distrito Federal.

A planilha Cadastro Nacional dos Pontos de Cultura – v. 1.0 - 2016 disponibilizada pela SCDC/MinC, apresenta um levantamento feito em 2014 e que não teve atualização desde então, sendo 44 Pontos de Cultura do Distrito Federal. Cabe lembrar que tais Pontos de Cultura foram certificados por meio de Edital,

contudo o fato de estarem nesta lista não significa que estão cadastrados na Plataforma Virtual, pois tal cadastro deve partir do próprio Ponto de Cultura.

A planilha Dados_Redde_Cultura_Viva (SCDC, 2017), que também faz parte do acervo documental da SCDC/MinC, contém todos os dados da Plataforma Rede Cultura Viva e apresenta 3020 Pontos de Cultura que realizaram o cadastro. Vale lembrar que a última atualização foi realizada em 17 de outubro de 2017. Dentre os 3020, existem Pontos de Cultura que começaram o cadastro e não concluíram, alguns que faltam documentação e também Pontões de Cultura. Foram certificados 372 Pontos de Cultura pela Plataforma, pois é necessário que o próprio Ponto realize corretamente esse cadastro e seja aprovado pela comissão certificadora. Nesta planilha, foi possível encontrar apenas um Ponto de Cultura cadastrado e localizado no Distrito Federal.

A planilha Controle Operacional de Projetos, contendo todos os projetos da SCDC/MinC, dispõe de alguns dados de Pontos de Cultura conveniados ou premiados pelos projetos, tendo 70 Pontos de Cultura, entre eles, 30 estão no Distrito Federal (SCDC, 2017).

E a última planilha disponibilizada pela SCDC/MinC denominada de Investimento em Pontos, Pontões e Redes de Pontos de Cultura, dispõe de 4.363 Pontos e Pontões, entre eles 94 Pontos de Cultura estão localizados no Distrito Federal, mas não foi especificado se estes Pontos de Cultura já possuem a autodeclaração (SCDC, 2017).

O Analista Técnico Administrativo da SCDC/MinC (2017) esclareceu que os números devem ser somados para se ter uma estimativa dos Pontos de Cultura no Distrito Federal, totalizando 174 Pontos de Cultura autodeclarados.

Por fim, tais dados foram retirados de planilhas de Excel, o que demonstra certa fragilidade dos mecanismos utilizados para a execução da Política. Um dos problemas apontados pela própria equipe da SCDC na utilização de planilhas de Excel como banco de dados é que elas são fáceis de ser modificadas por qualquer pessoa, com possibilidade de perda de dados. Ou seja, falta um sistema operacional

para tratar os dados, sendo difícil interpretar e acompanhar tantos dados em planilhas.

Como uma implementação de fato requer antes mesmo de instrumentos de gestão específicos uma boa estrutura de implementação, nota-se certa dificuldade na sistematização de dados quando não se tem um sistema que garanta mais segurança e precisão nos dados. Fica, portanto, difícil afirmar que a política tem sido eficaz diante da fragilidade dos dados documentais.

A partir das entrevistas, foi possível perceber que a implementação da PNCV no que se refere à concepção dos Pontos de Cultura dentro de uma abordagem *bottom-up* necessitaria de mais “discrecionabilidade por parte dos gestores e burocratas” (SECCHI, 2010), uma vez que apenas prever uma gestão democrática em lei não garante que a gestão assim ocorra. Talvez, conforme analisaram alguns entrevistados, as mudanças políticas tenham interferido na forma de implementação da política, neste caso, necessitaria de mais tempo de análise da política para se ter conclusões mais acertadas.

Para compreender melhor a eficácia da política, serão analisados a seguir os dois novos instrumentos de gestão: a Autodeclaração e o Termo de Compromisso Cultural.

4.2. Instrumentos de gestão da Política Nacional de Cultura Viva e percepção dos Pontos de Cultura

Como dito anteriormente, os principais instrumentos utilizados depois do redesenho da Política Nacional de Cultura Viva são a Autodeclaração dos Pontos de Cultura e o Termo de Compromisso Cultural (TCC), apresentados a seguir, ressaltando as suas formas de divulgação e a percepção dos dois Pontos de Cultura do Distrito Federal analisados sobre a implementação da Política a partir desses novos instrumentos.

4.2.1 Autodeclaração de um Ponto de Cultura

A Autodeclaração de um Ponto de Cultura é um novo mecanismo de gestão, uma iniciativa da sociedade civil, na qual o Ministério da Cultura juntamente com Estados, Municípios e Distrito Federal oferecem apoio e instrumentos para que, por meio da iniciativa de autodeclaração, os coletivos culturais possam ser certificados como Pontos ou Pontões de Cultura (BRASIL, 2014a).

Para que a Autodeclaração fosse feita, foi lançada a Plataforma Rede Cultura Viva, um site que abarca o Cadastro Nacional dos Pontos de Cultura. Esse cadastro possibilita o reconhecimento, o mapeamento e a certificação dessas entidades e coletivos culturais (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2015).

A Autodeclaração pode ser realizada por meio de dois procedimentos: a Plataforma Rede Cultura Viva, na qual o Ponto de Cultura preenche um cadastro e uma comissão formada por entes do governo e da sociedade civil analisam se aquele coletivo/entidade cultural pode receber ou não a chancela institucional de certificação como Ponto de Cultura; e o Edital, onde os ganhadores do edital solicitam a autodeclaração.

O primeiro procedimento, ou seja, o cadastro feito por meio da Plataforma Virtual tem apresentado algumas dificuldades de funcionamento, desde o processo de cadastramento realizado pelos Pontos de Cultura até os dados que deveriam ser armazenados pela SCDC/MinC, como esclarecem os entrevistados.

Para o Analista Técnico Administrativo da SCDC/MinC (2017), “um dos nossos problemas hoje é gerar relatório. A Política existe, temos alguns números sobre ela, mas temos um sério problema com relatórios, com os números da Política. A Plataforma Virtual é uma das ferramentas que nós estamos trabalhando para resolver esse problema”. O entrevistado afirma que até o mês de setembro de 2017, a Plataforma Virtual para o cadastro dos Pontos de Cultura possuía 355 análises pendentes, 170 finalizadas e 15 em análise.

Como o intuito da Autodeclaração é de reconhecer e mapear os Pontos de Cultura existentes no país foi criado o site Mapa da Cultura, entretanto, o site está desatualizado e há muita dificuldade de se pesquisar dados, como afirma o entrevistado:

O Mapa da Cultura é um site que está acima da Plataforma Rede Cultura Viva, na plataforma você vai cadastrar seu Ponto de Cultura e seu Ponto de Cultura vai trazer as informações para o Mapas, ele também tem informações de outras políticas culturais. Mas o site não é muito prático, você viu que eu filtrei por “DF”, mas está aparecendo Pontos de Cultura do Brasil inteiro. É o que estamos trabalhando para mudar. E esse é um dos nossos problemas hoje. (ANALISTA TÉCNICO ADMINISTRATIVO DA SCDC/MINC, 2017).

Nesse contexto, ao entrevistar os Pontos de Cultura, foi perceptível a falta de contato dos Pontos com a Plataforma Virtual. Os Pontos de Cultura não veem uma divulgação por meio da SCDC/MinC tanto da própria Plataforma Virtual quanto dos eventos e oficinas, que poderiam ser divulgados pelo site em questão, como descreve o responsável legal pelo Ponto de Cultura Música na Árvore,

Eu utilizo muito pouco a Plataforma. Não lembro de colocar os calendários, e eu sinto a Plataforma meio abandonada, muito desatualizada. O que acontece também, é que não vemos alguém de lá fazendo essa gestão, por que não acontece, não atualiza, a minha percepção é de que aquilo está meio abandonado. Não tem ninguém ali que abraçou e disse que ficaria responsável por isso. A gente desanima, por que não tem ninguém nem olhando isso, também não vejo divulgação do MinC. (RESPONSÁVEL LEGAL PELO PONTO DE CULTURA MÚSICA NA ÁRVORE, 2017).

Desta maneira, percebeu-se que as plataformas virtuais da SCDC/MinC, entre eles, os sites “Mapa da Cultura” e “Plataforma Rede Cultura Viva”, possuem uma estrutura considerável, todavia, estão desatualizados e com dificuldade em pesquisar certos assuntos, como por exemplo, o número de Pontos de Cultura e suas informações cadastrais, a localização e o estado dos Pontos de Cultura, e, principalmente, a dificuldade em realizar o cadastro da Autodeclaração, que deveria ser realizada de uma maneira simplificada como descrita na PNCV.

Por meio da observação participante na SCDC/MinC foi possível perceber algumas incorreções no site Plataforma Rede Cultura Viva, como por exemplo erros ao decorrer do cadastramento realizado pelo Pontos de Cultura, dificuldade em pesquisar certos assuntos dentro da plataforma virtual e algumas desatualizações relacionadas a divulgação da PNCV.

Cabe lembrar a importância da plataforma virtual, a mesma é responsável pelo cadastro dos Pontos de Cultura que buscam por uma certificação, por uma

chancela institucional como Ponto de Cultura, assim como é por meio da plataforma virtual que a SCDC extrai os dados que serão arquivados em suas planilhas.

Nesse contexto, o Analista Técnico Administrativo da SCDC/MinC (2017) aponta que a SCDC/MinC tem problemas relacionados a certos números da Política, mas a mesma tem se esforçado na construção de ferramentas para traduzir números, alimentar a política e obter um feedback para a SCDC/MinC. Até o final da pesquisa, não foi possível perceber se foram criadas ferramentas que suprissem tal necessidade.

Observou-se que essas dificuldades operacionais influenciam na implementação da Política, uma vez que a coleta de dados realizada pela SCDC é feita por meio das informações contidas na plataforma virtual, a implementação da autodeclaração é desenvolvida principalmente com a plataforma virtual e, conseqüentemente, a proposta de uma gestão compartilhada e transformadora é prejudicada por causa das dificuldades operacionais.

Sendo assim, existe o desafio de instalar um sistema operacional que funcione corretamente tanto para a coleta de dados da SCDC, quanto para ações de melhoria no cadastramento dos Pontos de Cultura, e também para o aperfeiçoamento da divulgação de informações atualizadas para a população nos sites da SCDC/MinC.

4.2.2 Termo de Compromisso Cultural

De acordo com a Secretária da Cidadania e da Diversidade Cultural, o Termo de Compromisso Cultural (TCC) é definido como um instrumento jurídico que constitui a parceria entre Estados, Municípios e Distrito Federal e o Ponto de Cultura, com o objetivo de executar ações da Política Nacional de Cultura Viva. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2015). Com apoio financeiro, surge um novo modelo de financiamento e prestação de contas, assim substituindo os convênios. O principal objetivo da prática do Termo de Compromisso Cultural é adequar tal necessidade à realidade dos Pontos e Pontões de Cultura, facilitando e

desburocratizando a área de prestação de contas, como, por exemplo, dispensando a utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Sinconv) por parte das entidades e coletivos culturais.

Na entrevista com o Coordenador de Acompanhamento e Prestação de Contas da SCDC/MinC (2017) foi possível compreender o processo para firmar os Termos de Compromisso Cultural. Cabe ressaltar que o Termo é um instrumento de gestão utilizado somente pelo Ministério da Cultura para projetos oriundos do Cultura Viva.

A Lei 13.018/2014 foi regulamentada pela Instrução Normativa Nº08 de 2016, essa legislação diz que em caso de convênio com alguma ONG, a SCDC deve utilizar o TCC. Geralmente o TCC traz um escopo de que o recurso seja repassado em três parcelas, cada parcela é anual. Uma parcela a cada ano. Transfere-se a primeira parcela, a instituição executa, encaminha o relatório de prestação de contas, avaliamos e se entendermos que está tudo certo, repassamos a segunda parcela e, assim, sucessivamente. E se entendermos que há algo de errado, evita-se o repasse da próxima parcela, isso é uma responsabilidade com o recurso público. (COORDENADOR DE ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SCDC/MinC, 2017).

A partir da imersão na SCDC, foi possível compreender que o Termo de Compromisso Cultural pode ser assinado entre os estados e o MinC, ou diretamente entre Pontos de Cultura e o MinC. A principal diferença entre o convênio que era assinado anteriormente no lugar do TCC, é a forma como será avaliada a prestação de contas.

Nós temos quatro Pontos de Cultura que já assinaram o TCC diretamente com o MinC, porque existe a possibilidade de o MinC fomentar um Ponto de Cultura diretamente ou por meio dos estados/municípios. A Lei 13.018 entrou em vigor em datas diferenciadas para os estados e para os municípios, então o município teve um prazo maior, o relacionamento do município com o Ponto de Cultura hoje ainda é convênio. O município tem até janeiro de 2018 para transformar tais convênios em Termo de Compromisso Cultural. A relação entre os estados e os Pontos de Cultura já foram transformados em Termo de Compromisso Cultural em 23 de janeiro de 2017. (COORDENADOR DE ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SCDC/MinC, 2017).

O Termo de compromisso cultural avalia apenas sob o aspecto físico da execução se tais Pontos de Cultura executaram o que foi designado no plano de trabalho, e o MinC retira esse olhar de avaliação apenas da parte financeira.

Contudo, caso possua qualquer indício de irregularidade, o MinC poderá solicitar os documentos relacionados à execução financeira.

Durante a entrevista com o Coordenador de Acompanhamento e Prestação de Contas da SCDC/MinC foi possível indagar se um instrumento de gestão depende do outro, e ele esclareceu que é possível realizar a autodeclaração e não participar do edital de seleção do TCC, pois o Ponto de Cultura pode continuar realizando suas atividades com os próprios recursos. Entretanto, se faz necessária a certificação do Ponto de Cultura para participar do Termo de Compromisso Cultural e, assim, receber algum recurso.

Contudo, esta pesquisa analisa apenas os Pontos de Cultura do Distrito Federal e, por isso, o Coordenador de Acompanhamento e Prestação de Contas da SCDC/MinC (2017) focou sua explicação apenas nesta região.

Em Brasília hoje nós temos registrados em média 102 Pontos de Cultura, pode ser que haja muito mais. Se cadastrar no sistema não é uma obrigatoriedade, mas é obrigatório para que tal Ponto de Cultura assine um TCC direto com o MinC. Desse modo, ele está obrigado a se cadastrar, a ser certificado. Mas se ele está caminhando com recursos próprios, ele não precisa da certificação e não precisa estar cadastrado aqui nessa plataforma. (COORDENADOR DE ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SCDC/MinC, 2017).

A SCDC/MinC não possui relação com os Termos de compromisso cultural assinados entre os Pontos de Cultura e o Distrito Federal, mas, sim, com a Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal. A partir da pesquisa documental e entrevista com o Diretor de Ações Estruturantes em Cidadania e Diversidade, foi possível compreender que das 20 entidades culturais conveniadas com a Secretaria de Cultura em 2010, só 13 estão em atividades como Pontos de Cultura no ano de 2017(DIRETOR DE AÇÕES ESTRUTURANTES EM CIDADANIA E DIVERSIDADE, 2017).

Segundo o Diretor de Ações estruturantes em Cidadania e Diversidade (2017), a Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal tem grandes

dificuldades na implementação do Termo de compromisso cultural, entretanto ela possui interesse em implementar o instrumento de gestão, como ele esclarece:

Nós temos algumas entidades que tiveram seus instrumentos modificados, e passaram a ser TCC. Mas não tivemos um acréscimo de entidades que passaram a assinar TCC, essas eram as mesmas que já haviam assinado. Só fez a transformação e não aumentou, não contribuiu para além do que já existia. A gente tem previsto realizar um edital para ser lançado no final desse ano, estaremos abrindo 22 Pontos de Cultura e um Pontão, a expectativa é ampliar nossa rede. (DIRETOR DE AÇÕES ESTRUTURANTES EM CIDADANIA E DIVERSIDADE, 2017).

Contudo, neste Edital podem concorrer novos Pontos de Cultura, mas também podem concorrer os atuais Pontos de Cultura que já têm vínculo com a Secretaria de Estado de Cultura do DF por meio do Termo de compromisso cultural. Por conta disso, o Diretor de Ações estruturantes em Cidadania e Diversidade não garante que serão 22 novos Pontos de Cultura, mas fala sobre ampliação, pois os novos Pontos de Cultura podem ser reconhecidos e integrar o Cadastro Nacional dos Pontos de Cultura. Até o momento o Termo de compromisso cultural não está contribuindo para a implementação de novos Pontos de Cultura do Distrito Federal.

Nesse contexto, o Diretor de Ações Estruturantes em Cidadania e Diversidade afirma que até o momento nenhum Termo de Compromisso Cultural assinado no Distrito Federal foi avaliado, ainda não se tem um *feedback*. Ocorreu a mudança de convênio para Termo de Compromisso Cultural de forma que os Pontos de Cultura receberiam a terceira parcela já em forma de Termo de Compromisso Cultural, mas o repasse do recurso está atrasado, então, os Pontos de Cultura do Distrito Federal ainda não receberam o recurso referente à terceira parcela.

Ainda não temos uma avaliação desses TCCs, temos única e exclusivamente uma entidade que concluiu a execução do plano de trabalho sob forma de convênio, apresentou a prestação de contas e como tinha um artigo na Lei 13.018, na IN nº8/2016, que permitia que a análise de prestação de contas fosse feita com fundo na prestação do objeto, do alcance de resultado, mesmo para aquelas que tivesse executado sob o formato convênio, então eles solicitaram que fosse analisado só o relatório de cumprimento do objeto. Concordamos, fizemos a análise com esses documentos e está tramitando aqui dentro, mas não temos um parecer conclusivo. (DIRETOR DE AÇÕES ESTRUTURANTES EM CIDADANIA E DIVERSIDADE, 2017).

O Ponto de Cultura ao qual o Diretor se refere se chama Ludocriarte, um dos Pontos analisados por esta pesquisa. Foi, então, possível realizar uma entrevista com o responsável legal pelo Ponto de Cultura e compreender a percepção sobre os novos instrumentos de gestão, assim como esse primeiro contato de um Ponto de Cultura com o Termo de Compromisso Cultural.

Cabe lembrar que o repasse do recurso deveria ser feito de forma anual, ou seja, três parcelas em três anos, o responsável legal pelo Ponto de Cultura Ludocriarte (2017) diz ter recebido o recurso em três parcelas na forma de convênio, entretanto esse repasse durou cerca de seis anos, uma parcela a cada dois anos, segundo ele, em função de problemas burocráticos da SCDC/MinC.

A partir da entrevista, compreendeu-se que o Ponto de Cultura Ludocriarte teve conhecimento dos novos instrumentos de gestão por meio da Rede dos Pontos de Cultura, especificamente durante uma oficina realizada pelo GDF junto ao MinC, que propunha apresentar o edital para Pontos de Cultura do Distrito Federal que será lançado em dezembro de 2017.

Após o conhecimento dos novos instrumentos de gestão, o Ponto de Cultura Ludocriarte solicitou que a Secretaria de Estado de Cultura do DF avaliasse a prestação de contas da terceira parcela como Termo de Compromisso Cultural, e não como convênio. Tal procedimento foi autorizado e o responsável legal pelo Ponto de Cultura afirma que a prestação de contas como TCC é mais fácil de desenvolver, contudo, ainda não houve retorno da Secretaria sobre esta prestação de contas.

Ou seja, no geral o que se pode perceber é que desde a criação da Política Nacional de Cultura Viva, o Estado não tem conseguido implementar com eficácia os novos instrumentos de gestão. Fica claro por meio dos documentos, observação dos procedimentos e das entrevistas que tem havido dificuldade em efetivar o Termo de Compromisso Cultural, principalmente por causa do repasse de recurso, mas também em função dos editais, que ainda são poucos e abrem poucas vagas para os Pontos de Cultura.

5. Considerações Finais

O presente relatório aborda a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), especificamente o Termo de compromisso cultural (TCC) e a Autodeclaração. Cabe ressaltar que o Programa Cultura Viva (2004) ganhou tanto reconhecimento que se tornou uma Política de Estado em 2014. Neste sentido, a Lei 13.018/2014, a qual institui a Política Nacional de Cultura Viva tem o intuito de ampliar o acesso da população aos direitos culturais, seja por meio de produção, circulação, fruição e fomento da diversidade cultural do país, tudo em parceria com os estados e municípios, principalmente por meio dos Pontos de Cultura.

O presente relatório pretendeu responder se os novos instrumentos de gestão criados com a Política Nacional de Cultura Viva têm contribuído para a implementação dos Pontos de Cultura no Distrito Federal. Nesse contexto, buscou-se caracterizar as principais ações para implementação dos Pontos de Cultura no Distrito Federal, investigar se as formas de divulgação dos novos instrumentos de gestão da política têm sido eficazes e investigar a percepção dos Pontos de Cultura com relação ao Termo de Compromisso Cultural e à Autodeclaração.

Por meio da imersão na SCDC foi possível averiguar que a Política Nacional de Cultura Viva tem tido algumas dificuldades para ser implementada, em função de diversas barreiras para operacionalizar os novos instrumentos de gestão.

Na fase atual da implementação, a maioria dos Pontos de Cultura conseguem se cadastrar na Plataforma Virtual, mas o processo de análise feito pela comissão certificadora tem sido lento. Por meio de observação participante, foi possível perceber que existem Pontos de Cultura que realizam ligações telefônicas para a SCDC/MinC, reclamando sobre erros na Plataforma Virtual no momento do cadastramento. E o edital que possibilita a chancela institucional da Autodeclaração ainda será lançado no Distrito Federal no final de 2017.

Com relação aos dados quantitativos da Autodeclaração, cabe lembrar que a SCDC/MinC é responsável por tal organização, contudo todos os dados

quantitativos referentes a Política Nacional de Cultura Viva estão armazenados em planilhas de Excel, muitos dados não se relacionam com uns com os outros, e ainda há um passivo com relação a dados quantitativos da PNCV e seus instrumentos de gestão.

O Termo de Compromisso Cultural apresenta-se como um bom instrumento, todavia no Distrito Federal ainda não foi implementado um Termo de Compromisso Cultural completo, apenas ocorreu a mudança de convênio para Termo de Compromisso Cultural. Segundo as entrevistas com os Pontos de Cultura, anteriormente quando o instrumento era o convênio, o repasse do recurso chegava extremamente atrasado e era muito difícil realizar a prestação de contas. Agora, com o Termo de Compromisso Cultural, eles têm uma boa expectativa de que tal simplificação e desburocratização ajude na efetivação da implementação.

Outro aspecto observado é que a PNCV propõe gestão participativa, autonomia dos Pontos de Cultura, simplificação da Autodeclaração e desburocratização no repasse de recurso por meio do Termo de Compromisso Cultural. Entretanto, isso não tem ocorrido como planejado nem por parte da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, do Ministério da Cultura, nem pela Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal. O sistema operacional desenvolvido para realizar a autodeclaração ainda está tomando forma, o site requer ações mais visíveis das Secretarias, como, por exemplo, ajustes na execução e no monitoramento. Cabe lembrar que o TCC ainda não foi efetivamente implementado, apenas houve uma mudança do convênio para o Termo de Compromisso Cultural, e mesmo com tal mudança o fomento ainda não tem ocorrido como previsto, principalmente porque o repasse de recurso está atrasado.

Para que haja efetiva implementação com os novos instrumentos de gestão, esta pesquisa faz as seguintes sugestões em relação aos itens abaixo:

Sistema operacional próprio- Desenvolvido com um painel de controle simples e dinâmico, *software* livre e com “nuvem” para armazenamento que demonstrem segurança dos dados essenciais, e uma composição de banco de dados, assim, facilitaria o acompanhamento dos Pontos de Cultura; opções de

busca que funcionem corretamente e busque por filtros determinados, como, por exemplo, filtros de estados e temática do Ponto de Cultura.

Autodeclaração– campanhas e oficinas junto aos Pontos de Cultura autodeclarados para que eles realizem o cadastro formal; capacitação para uso do sistema; articulação entre as Secretarias e os Pontos de Cultura, com o intuito de demonstrar que os Pontos fazem parte da Rede Cultura Viva a partir do momento que possuem a Autodeclaração; e parcerias/apoios para auxiliar no desenvolvimento e reconhecimento dos Pontos de Cultura, como, por exemplo, com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), assim como com demais organizações públicas ou privadas que possuam relação com a temática abordada pelos Pontos de Cultura.

Termo de Compromisso Cultural – Criação de mais editais para Pontos de Cultura e divulgação sobre o novo instrumento de gestão.

Gestão compartilhada– construção de mecanismos de aproximação com os Pontos de Cultura, seja por meio de oficinas, palestras, seminários e outros; visitação sistemática com previsão de apoio específico, conforme demanda de cada Ponto, porém, dentro dos objetivos da Política; intensificação dos mecanismos de participação social de forma a garantir participação nas decisões em relação à Rede Cultura Viva.

Referências

BATISTA, Jefferson Alves. Reflexões sobre o conceito antropológico de cultura. Jussara-GO: Revista saber eletrônico. Vol.01. 2010.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo: Em perspectiva, 2001.

BRASIL. Instrução Normativa Nº08, de 11 de maio de 2016. Altera a Instrução Normativa nº01, de 7 de abril de 2015, para dispor sobre procedimentos relativos à Lei nº13.018, de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva. Diário Oficial da União, Brasília - DF, p.31, Nº90, 12 de maio de 2016, seção I.

BRASIL. Constituição da República Federativa do (1988). Emenda Constitucional nº96, de 06 de junho de 2017. Artigo 215. Garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais: Teoria e práxis. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; 2011.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: Balanço e perspectiva. Bahia:III Encontro de estudos multidisciplinares em cultura, 2007.

CARVALHO, BARBOSA E SOARES. Maria de Lourdes de, Telma Regina da Costa Guimarães e Jeferson Boechat. Implementação de política pública: Uma abordagem teórica e crítica. Mar Del Plata. 2010.

CAVALCANTE, Hermano Barreira. A implementação de políticas públicas culturais: Fomento da cultura como forma de combate à exclusão social. Fortaleza: I Encontro Internacional de Direitos Culturais. 2012.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia. Revista Latinoamericana de ciências sociais. 2008.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Editora Atlas S.A., 6ª edição, 2008.

GIL, Gilberto. Discurso de posse. Ministro da Cultura. 2003.

KLEBA, COMERLATTO e FROZZA, Maria Elisabeth, Dunia e KeniaMunaretti. Instrumentos e mecanismo de gestão: Contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. Rio de Janeiro. Rev. Adm. Pública. 2015.

LACERDA, Alice Pires de. Democratização da Cultura x Democracia Cultural: Os pontos de Cultura enquanto política cultural de formação de público. 2010.

LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. Políticas Públicas para cultura: Concepção, monitoramento e avaliação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

LOPES, Brenner; **AMARAL**, Jefferson Ney; **CALDAS**, Ricardo Wahrendorff. Políticas Públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

MACHADO, Bernardo Novais da Mata. Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política. In: Lia Calabre (org). Políticas Culturais: teoria e práxis. São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p.104-117.

MARTINS, Maria Helena Pires. Democratização cultural: Um desafio a ser enfrentado. Disponível em: <<http://www.blogacesso.com.br/?p=63>>. Acessado em 17 de outubro de 2017.

MINISTÉRIO DA CULTURA. As metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília. 3ª edição, 2013.

MINISTÉRIO DA CULTURA, Cultura Viva: Saiba mais. Disponível em: <<http://culturaviva.gov.br/saiba-mais/>>. Acessado em 13/11/2017. [201-?].

MINISTÉRIO DA CULTURA, Legislação. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnIPZ8/content/programa-cultura-viva-legislacao/10937>

Acessado em 13/10/2017. 2013a.

MINISTÉRIO DA CULTURA, Meta 23 da Política Nacional de Cultura. Em <<http://pnc.cultura.gov.br/2017/07/28/meta-23/>> Acessado em 07/11/2017.

2016.**MINISTÉRI DA CULTURA**, Perguntas frequentes. Disponível em: <<http://culturaviva.gov.br/perguntas-frequentes/>>. Acessado em: 13/11/2017. [201-?a] e [201-?b].

MINISTÉRIO DA CULTURA, Ponto de Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva/ponto-de-cultura/apresentacao>>. Acessado em: 13/10/2017. 2013.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva: Autonomia, Protagonismo e Fortalecimento Sócio-cultural para o Brasil. Brasília: Realização Ministério da Cultura, 2008.

MINISTÉRIO DA CULTURA, O que é a Política Nacional de Cultura Viva?. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/cultura-viva1>> acessado em 07/11/2017.

OLLAIK, Leila Giandoni. **MEDEIROS**, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: Reflexões para uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2011.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: Diferentes visões e práticas. Rio de Janeiro, 2006.

RUA, Maria das Graças; **ROMANINI**, Roberta. A implementação de Políticas Públicas: Para aprender políticas públicas. Unidade IX. 2013.

RONCONI, Governança pública: Um desafio à democracia. Universidade Estadual de Ponta Grossa: Revista Emancipação, 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; **BARBALHO**, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. Política Cultural no Brasil: Histórico de retrocessos e avanços institucionais. São Paulo: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengagelearning, 2012.

SECRETARIA DE CIDADANIA E DIVERSIDADE CULTURAL. Programa Cultura Viva - Documento Base, São Paulo Brasília: Ministério da Cultura, julho de 2013.

SERVA, Mauricio. **JUNIOR**, Pedro Jaime. Observação participante e pesquisa em administração: Uma postura antropológica. São Paulo. Revista de Administração de Empresas, 1995.

SILVA, Frederico Barbosa da; **LABREA**, Valéria. As múltiplas redes do programa cultura viva. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SILVA, Kalina Vanderlei; **SILVA**, Maciel Henrique. Dicionário de conceitos históricos. São Paulo: Ed. Contexto. 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Cadernos da AATR-BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia). Bahia, 2002.

TURINO, Célio. Ponto de Cultura: O Brasil de baixo para cima. São Paulo. Anita Garibaldi. 1ª edição, 2009.