

# PROGRAMA CULTURA, EDUCAÇÃO E CIDADANIA – CULTURA VIVA

Ludmila Rodrigues Machado<sup>1</sup>

## RESUMO:

O presente artigo tem por objetivo apresentar, sucintamente, o conceito de cidadania, primeiramente para o senso comum e, em seguida, para T. H. Marshall. Com base na obra “Cidadania no Brasil, o longo caminho” de José Murilo de Carvalho, demonstrar-se-á a evolução dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil, fazendo uma referência à sua problematização e respectivas conquistas e efetivações que são de suma importância para o país.

**PALAVRAS-CHAVE:** cidadania. direitos civis. direitos políticos. direitos sociais.

## ABSTRACT:

The present article aims to present, concisely, the concept of citizenship for the common sense and, then, for T. H. Marshall. Afterwards, based in the work "Cidadania no Brasil, o longo caminho" of José Murilo de Carvalho, the article shows the evolution of the civil, political and social rights in Brazil and how they were conquered and executed.

**KEYWORDS:** citizenship. civil rights. political rights. social rights.

## 1. Introdução

O presente texto tem por objetivo apresentar os primeiros resultados do processo de avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, coordenado pelo IPEA no decorrer dos anos 2007 e 2008.

A primeira seção discorre sobre questões que envolvem a delimitação e a avaliação de políticas públicas de cultura. A segunda descreve mais especificamente o programa a ser avaliado, e, por fim, a terceira apresenta alguns resultados preliminares da avaliação empreendida. Finalmente, a título de conclusão, tecem-se alguns comentários sobre os potenciais e os limites do programa para alcançar seus objetivos.

## 2. Políticas públicas e cultura

As políticas culturais federais são organizadas em programas para os quais são elaborados enunciados que definem problemas e estratégias para enfrentá-los, resolvê-los ou minimizá-<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mestranda em Sociologia Política na UVV, Universidade Vila Velha (2012/2014), Graduada em Educação Física na Ufes, Universidade Federal do Espírito santo, Pós Graduada (especialização) em GR, Ginástica Rítmica na Faculdade Castelo Branco, no Rio de Janeiro, Graduada pela Royal Academy of Dancing of London, Especializada em Técnica Clássica e Metodologia de Ensino da Escola Cubana de Ballet, Diretora do Ballet Ludmila Machado (desde 1991), Delegada do CBDD, Conselho Brasileiro da Dança no ES (desde 2004), Membro do CID, Conselho Internacional da Dança.

<sup>2</sup>los, ou seja, seguem uma *teoria do programa*, como apontado na *Metodologia de elaboração do modelo lógico* (FERREIRA *et al.* 2009), que ainda inclui a ideia de alcance de resultados.

Os programas da área cultural federal têm denominadores comuns que se referem à garantia de direitos culturais e à construção da democracia cultural. Em última análise, os direitos culturais têm como objeto o processo de formação dos indivíduos, o reconhecimento de suas formas de vida em suas dimensões simbólicas e materiais, o enriquecimento de seu repertório, bem como a ampliação de sua capacidade de ação cultural sobre a realidade.

Os direitos culturais devem garantir aos indivíduos e às coletividades o direito à criação, à fruição, à difusão de bens culturais, além do direito à memória e à participação nas decisões das políticas culturais. Portanto, dizem respeito também à internalização, por indivíduos e grupos sociais, dos recursos sociais gerados no processo de desenvolvimento, envolvendo enriquecimento material e simbólico. Devem ser garantidos pelo Estado, como indica o comando Constitucional, de forma democrática e por políticas de desenvolvimento econômico e social.

O desenvolvimento significa o grau de transformação do contexto social e ambiental no sentido de melhoria da qualidade de vida. Sendo assim, deve ser medido pela distribuição dos recursos gerados, ou seja, tanto é orientado por valores culturais – a exemplo das tecnologias que permitem a apropriação e transformação do mundo e dos critérios como Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, liberdade e equidade – quanto é determinado pela capacidade de uso, criação e recepção de recursos culturais objetivos. No campo cultural, o desenvolvimento implica ampliação e a consolidação de circuitos culturais, conceito que será apresentado mais adiante.

Nesse registro é que atua o Ministério da Cultura (MinC), incentivando a produção artística e desenvolvendo programas de proteção ao patrimônio cultural, conforme preconiza a Constituição Federal (CF) de 1988, e por meio dos programas Engenho das Artes; Monumenta; Brasil Patrimônio Cultural; Museu, Memória e Cidadania; Livro Aberto; Programa Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural; e Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC). Finalmente, temos o Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, que apoia, valoriza e dinamiza as culturas tradicionais e comunitárias, promovendo também sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural.

A avaliação é momento destacado na implementação dos programas governamentais, pois permite o aprendizado institucional, com correção de erros e manutenção de acertos, assim como faculta a percepção da efetividade das ações. No entanto, a avaliação de programas na área de cultura impõe dificuldades de diversos tipos, podendo neste momento ser destacado, a delimitação do objeto das políticas culturais e da natureza dos processos e dos objetivos a serem avaliados.

Desta forma devemos, em primeiro lugar, responder a uma questão básica: o que é fazer política cultural?

Para o caso da análise do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, faz-se necessário estabelecer relações com as especificidades das ações públicas nesta área. Não se trata de pergunta retórica, e respondê-la, pelo menos em parte, permite delimitar especificidades do desenho e dos dinamismos singulares comparativamente a outras políticas, cujos objetos e objetivos são mais padronizados, homogêneos e claramente delimitados.

Em geral, há confusões a respeito da cultura como objeto de política. Ainda não é incomum se dizer ou ouvir que a cultura não deve e não pode ser administrada, que intervenção ou planejamento são impossíveis, como se as artes, peças de teatro, apresentações musicais, exposições de artes plásticas e fotografias, dança etc., não fossem objeto de cuidadoso planejamento. Mas a confusão decorre da

---

fluidez dos processos culturais e da ideia de que a cultura deve ter autonomia do campo administrativo, dos mercados e do cotidiano das comunidades.

Obviamente, o planejamento político e a atuação do Estado na forma de política pública têm lógica diferente daquela que orienta os agentes culturais. Não se trata de discutir tal questão, mas simplesmente de contextualizar o que ora interessa pontuar, qual seja, a necessidade de definir o "fazer política" no espaço da cultura e precisar o objetivo deste texto, que é avaliar determinada ação pública relacionada à cultura, não à arte, ao fazer estético ou às experiênciassingulares do fazer cultural.

O marco analítico, desta forma, parte da ideia desenvolvida por J. J. Brunner (1985b), reinterpretada para os fins deste texto, de que as políticas culturais têm como objeto os *circuitos culturais*.

Em breves linhas, estes circuitos organizam fluxo de eventos articulados que incluem produção, transmissão e recepção – consumo ou reconhecimento – de conteúdos tipicamente culturais, sendo realizadas por agentes culturais – do teatro, dança, audiovisual, artes plásticas, literatura, cultura popular etc. – e articuladas por formas de organização social – administração pública, mercado e comunidade. Os circuitos associam sistematicamente agentes culturais e instituições, que regulam a comunicação entre eles, seja na forma de trocas monetárias, simbólicas, seja na produção de regras. O importante é que a comunicação deve ser vista como processo de coordenação do fluxo das ações. Assim sendo, propõe-se que *a avaliação das políticas culturais deve se relacionar a análise de sua capacidade em incentivar, multiplicar, consolidar e reconhecer circuitos culturais, articulando-os e coordenando-os em diferentes escalas*.

A diversidade dos circuitos culturais indica a necessidade de multiplicidade de políticas culturais, cada uma delas com desenhos e formas de ação específicas e arranjos institucionais variados. Os incentivos à consolidação destes circuitos implicam, adicionalmente, valorizar a diversidade e reconhecer os atores do jogo político cultural. Ademais, a comunicação de agentes culturais entre si e com as instituições reguladoras é a questão central da avaliação de políticas públicas, já que envolvem padrões de ação. Como se verá, a primeira questão é inteiramente contemplada pelo Programa Cultura, Educação e Cidadania, mas a segunda ainda sofre de muitas deficiências e problemas.

Portanto, há de se dizer que a resposta às questões apresentadas anteriormente, deve ser dada em dois níveis. Primeiro no âmbito dos valores políticos mais amplos, implicando então relacionar a política cultural ao campo dos valores democráticos, e segundo, relacionando-a a espaços de questões específicas. O Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, diz respeito à garantia dos direitos culturais e à construção da democracia cultural, mas atua estimulando circuitos cujos agentes culturais principais, são associações periféricas e comunitárias que, sem políticas deste tipo, não ganhariam visibilidade, e sequer receberiam apoio público. A proposta deste programa, na verdade, implica na construção de instrumentos e qualificação das instâncias administrativas estatais, de suas capacidades para coordenar, obter cooperação e incentivar as instâncias comunitárias para o desenvolvimento de circuitos culturais. A avaliação do programa pauta-se, portanto, por estas premissas, encontradas detalhadamente na seção seguinte, que apresenta os principais elementos que caracterizam e justificam o programa.

### **3. Descrição do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva**

O Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva pretende contribuir para enfrentamento de problemas relativos às carências de instrumentos e estímulos para produção e circulação da expressão da cultura local e ao isolamento das comunidades em relação às novas tecnologias e aos instrumentos de produção e educação artístico-culturais disponíveis em outros meios.

#### 4. Programa Cultura, Educação e Cidadania

Problema – desvalorização da produção cultural de grupos e comunidades e sua exclusão dos meios de produção, fruição e difusão cultural.

Objetivos – fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira, valorizando as iniciativas culturais de grupos e comunidades excluídos e ampliando o acesso aos bens culturais.

Público-alvo – populações com baixo acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural. Adolescentes e jovens expostos à situação de vulnerabilidade social.

O programa foi implantado a partir de 2004 e passou a envolver conjunto de iniciativas distribuídas em cinco eixos e desenvolvidas com diferentes graus de consolidação, como ações públicas: Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs (Mestres dos Saberes) e Escola Viva. Os Pontos de Cultura, eixo central do programa, são unidades de produção, recepção e disseminação cultural em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais.

O programa parte da metodologia de reconhecimento das iniciativas associativistas e comunitárias já existentes, para, depois, estimulá-las por meio de transferências de recursos definidos em editais, e da doação de *kits* de cultura digital – compostos de equipamentos de informática, câmeras, *kit* multimídia e pequena ilha de edição – que permitem que cada Ponto de Cultura esteja apto a realizar produção audiovisual própria. Os *kits* também têm objetivo de interligar os pontos em rede, via internet banda larga, contribuindo para abrir canais de comunicação direta entre as ações do poder público e as ações da comunidade e destas entre si.

Os Pontos de Cultura, os Pontões – pontos especiais encarregados de estabelecer articulações entre diversos pontos – e as Redes – o poder público municipal ou estadual atuando como mediador das transferências federais para os pontos – são unidades de ação que organizam os circuitos culturais e os ligam a agentes culturais com a administração pública. Mais duas iniciativas do programa têm impactos nos circuitos culturais, quais sejam: o Prêmio Cultura Viva e a Teia. O Prêmio Cultura Viva, desenhado pelo MinC, tem apoio da Petrobras e do Canal Futura, coordenação técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e visa reconhecer, estimular e dar visibilidade às iniciativas culturais associativas em todo o país, valorizando a cultura como meio de consolidação da identidade e de construção da cidadania. A Teia é o encontro entre os Pontos de Cultura, e tem como objetivo, a troca de experiências, a circulação da produção cultural e o diálogo político entre agentes culturais e administração pública federal.

O Programa Cultura, Educação e Cidadania, em termos orçamentários, foi criado em 2004, e, em 2007, já representava 15% (quinze por cento) do total do orçamento do MinC, o que representava 28,7% (vinte e oito virgula sete por cento) dos dispêndios finalísticos. A organização atual dos programas do Plano Plurianual (PPA) permite que algumas despesas não finalísticas sejam alocadas nos vários programas do MinC.

Como constata-se, os programas finalísticos tomam mais da metade das despesas, e chegaram em 2007 ao patamar de 61,6% (sessenta e um virgula seis por cento) do total, um aumento real de 50% (cinquenta por cento) em relação a 2005, enquanto as despesas não finalísticas aumentaram menos, 28% (vinte e oito por cento).

No ano de 2007, momento em que se iniciou o processo de avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania, os Pontos de Cultura estavam localizados em 270 (duzentos e setenta) municípios distribuídos em todas as unidades da Federação (UF), totalizando aproximadamente 550 (quinhentos e cinquenta).

Ao fim de 2008, os Pontos de Cultura somavam 824 (oitocentos e vinte e quatro), com dispêndio de R\$ 119,7 (cento e dezenove, virgula sete) milhões.

## **5. Alguns resultados preliminares da avaliação do ‘Cultura Viva’**

Apesar dos êxitos do programa, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC)/MinC, preocupada com possíveis problemas de desenho, implementação, e ainda visando avaliar o conjunto das suas ações, por meio de indicadores adequados de desempenho, demandou ao IPEA a elaboração de um modelo lógico do programa. A partir deste método, que permite estabelecer indicadores, explorar a realidade da implementação, estabelecer as condições de avaliabilidade do programa e indicar elementos para seu aperfeiçoamento, foi possível traçar plano de avaliação intensiva do Programa Cultura, Educação e Cidadania, que foi conduzido em três etapas, tal como apresentado a seguir.

### **5.1. O Modelo Lógico**

O primeiro passo da avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva foi a elaboração do modelo lógico. Esta metodologia surgiu no governo federal, a partir da constatação de alguns problemas e deficiências na concepção e no gerenciamento de parte dos programas governamentais, fragilidades que impactavam nos resultados e nos processos internos das secretarias ou em outras estruturas de implementação das ações públicas.

Dessa forma, o método emprega instrumentos que permitem construir as referências conceituais para desenvolvimento e aperfeiçoamento de programas e para sua avaliação.

Depois das entrevistas com a equipe de gestão e elaboração do modelo lógico, seguiram-se às seguintes etapas do Plano de Avaliação do programa: Elaboração e desenho de questionário com pesquisadores de diferentes instituições; Aplicação dos questionários e entrevistas com gestores dos Pontos de Cultura; Entrevista com gestor principal do programa; Realização de grupo focal com os pesquisadores que participaram da aplicação dos questionários e com a equipe da SPPC.

A metodologia de elaboração do modelo lógico de programas foi desenvolvida no âmbito da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA), composta pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), pela Secretaria de Gestão (Seges), pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pelo IPEA. Tinha como meta a melhoria no processo de formulação de programas do PPA. Além da qualificação do planejamento, o modelo lógico permite a discussão coordenada dos princípios de organização dos programas e, ao mesmo tempo, o compartilhamento das apostas conceituais, das explicações e das razões de certas práticas que servem de fundamento ao programa.

A aplicação do modelo lógico foi demandada ao Ipea pela SPPC com objetivo específico de formular indicadores próprios para a avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania e verificar se o mesmo estaria pronto para ser avaliado, isto é, se tinha componentes claros e suficientemente elaborados para a avaliação. Em caso negativo, seriam necessárias reformulações do desenho e da implementação.

Gradualmente, os objetivos da SPPC foram ampliados para além da construção da teoria do programa, isto é, das explicações que o fundamentam, e da verificação de sua avaliabilidade. Por fim, definiu-se caminho que levou até a pesquisa de avaliação de campo, o que foi justificado pela heterogeneidade das ações, do perfil de agentes, das atividades culturais envolvidas e da ausência de informações para construção de indicadores de desempenho.

A aplicação do modelo lógico foi realizada com a presença da totalidade da equipe gestora do programa e revelou algumas preocupações comuns. Destacaram-se, como elementos desfavoráveis do contexto em que ocorre a implementação do programa, as insuficiências do quadro de pessoal envolvido diretamente com a gestão do programa. Tal quadro é composto por número baixo de servidores estáveis, o que gera dificuldades no processo de gestão, induzindo a alta rotatividade dada à

presença de *terceirizados* o que dificulta a rotinização do domínio de procedimentos e do processo de qualificação.

Também foram assinaladas as dificuldades na celebração de convênios, em especial, pelas interpretações divergentes de normas, da situação de inadimplência dos proponentes ou do não atendimento de documentação obrigatória.

Outra das questões levantadas pela gerência, foi a inexistência de norma legal, que fundamentasse especificamente o relacionamento do Estado brasileiro, com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização/institucionalização.

Além desses elementos foram apresentados outros relativos à insuficiência e à inadequação dos fluxos de recursos e às dificuldades com relação à coordenação das ações por parte da administração pública.

Finalmente, a questão da descentralização foi apontada como solução para as dificuldades do MinC na administração de convênios. A descentralização é o repasse de recursos do MinC para estados e municípios, os quais realizam convênios diretamente com os Pontos de Cultura.

Em relação aos elementos favoráveis, foram indicadas a legitimidade que o programa passou a gozar entre os agentes culturais, o surgimento de oportunidades conferidas pelo aparecimento de novas tecnologias, em especial aquelas que favorecem a comunicação e o estabelecimento de redes – educação à distância, troca de experiências e soluções etc. –, a priorização por parte do governo e a emergência de novos atores no campo cultural que apoiariam as ações do programa.

## 5.2. O questionário

O questionário que foi empregado na pesquisa de campo contou em sua elaboração com a participação de especialistas na área cultural e agentes culturais, entre os quais professores universitários, gestores de políticas municipais, gestores de Pontos de Cultura, SPPC, equipe do Ipea e da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).

Dos 550 (quinhentos e cinquenta) Pontos de Cultura conveniados, com exceção daqueles do Amazonas, que ainda não tiveram a análise dos dados concluída, foram analisados os questionários aplicados em 390 (trezentos e noventa). Vários Pontos não foram localizados, não puderam ser entrevistados na data programada ou opuseram-se à entrevista. Além disso, foram excluídos da análise, mesmo se entrevistados, aqueles que não receberam verba do MinC e, portanto, não começaram a funcionar como Ponto de Cultura, bem como aqueles que haviam interrompido suas atividades por atraso no repasse de verbas ou outra razão.

Dos 390 (trezentos e noventa) questionários de pesquisa já analisados, 348 (trezentos e quarenta e oito) correspondem a Pontos de Cultura, 14 (quatorze) a Pontões e 22 (vinte e dois) a pontos de redes – municipais e estaduais. Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, maiores estados em população, concentram 40% (quarenta por cento) dos Pontos pesquisados. Mas eles já estavam em todos os estados brasileiros no fim de 2007. O mais importante na análise parcial dos resultados da pesquisa, que ora se apresenta, é observar que os problemas levantados pelos gestores federais durante a elaboração do modelo lógico do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, foram corroborados pelos gestores dos Pontos de Cultura, embora por ângulos diversos.

A grande parte dos gestores dos Pontos de Cultura, com questionários considerados válidos, respondeu que a filosofia do programa era adequada à realidade da cultura, mas que problemas de gestão nos marcos legais e no processo de repasse de recursos precisariam de mudanças.

Citam-se exemplos de resposta para a questão. O Programa Cultura Viva está bem adequado à realidade do mundo da cultura? Por quê? *Quais* apareceram com maior frequência e enfatizaram as dificuldades de gestão em contraposição ao bom desenho conceitual do programa?

1. A filosofia do programa, sim. O programa deu a oportunidade de a cultura realmente ser viva, mas a burocracia não. É preciso mudar a parte burocrática, ela amarra a filosofia da coisa.

2. Como teoria está. O problema é na gestão.
3. Conceitualmente sim. O que não está adequada é a gestão do programa – pelo MinC, pois devido à descontinuidade, as conquistas obtidas acabam sendo prejudicadas.
4. Em termos de filosofia, a proposta está adequada, porém na operacionalização, os requisitos legais tornam difícil a realização das atividades.

### **Problemas apontados com mais frequência**

1. Atraso nos repasses de recurso Simplificação dos procedimentos
2. Insuficiência de recursos Maior articulação das redes de Pontos
3. Complexidades dos procedimentos Capacitação da equipe do Ponto

Os maiores problemas apontados referem-se à questão dos repasses de recursos, que sofrem descontinuidades e atrasos frequentes por razões diversas de contingenciamentos, condicionamento à complicadas prestações de contas, mudanças constantes das regras que definem quais gastos podem ser realizados. Associado a essa primeira opção foi apontado pelos coordenadores dos Pontos de Cultura que os montantes de recursos são insuficientes e que a complexidade dos procedimentos dificulta o desenvolvimento das atividades. Como soluções imediatas para a segunda questão, apareceu nas respostas a simplificação de procedimentos, que implicaria mudanças dos marcos legais que definem o funcionamento do setor público, em especial quanto às regras de uso de recursos financeiros. Também foi frequente se falar em descentralização de recursos para os municípios e capacitação das equipes dos Pontos, soluções que, em parte, contornam problemas e dificuldades do MinC, dadas suas limitações institucionais.

A descentralização para redes foi ideia muito frequente, segunda opção agregada para o Brasil. O tema tem variações sensíveis de frequência para as grandes regiões e estados, sendo que, para alguns casos, há muita desconfiança em relação à participação das municipalidades por razões políticas e por argumentos que apontam que as prefeituras teriam condicionantes similares às do órgão federal, ou seja, eles estariam sujeitos à mesma legislação – Lei no 8.666,21 de junho de 1993. Aliás, diga-se que grande parte dos gestores avalia que princípios presentes nesta lei são importantes, embora devam ser adaptados para instituições com características e especificidades das pequenas associações.

Com relação à valorização e ao incentivo ao desenvolvimento de circuitos culturais comunitários, a tabela 2 (dois) indica multiplicidade de circuitos culturais com presença de agentes culturais de diferentes tipos. O questionário contém perguntas que identificam os tipos de agentes e suas atividades: produtores artísticos – pessoas ou grupos –, associações/comunidade, empresas e agência pública. Outra questão apresentada na tabela 2 (dois) é que apenas 17% (dezessete por cento) dos agentes culturais começaram a realizar atividades depois da criação do programa, ou seja, o programa potencializa as ações, mas a dinâmica dos circuitos comunitários é independente dele.

Portanto, embora o perfil dos participantes possa se caracterizar como de membros da comunidade, sua atuação é mais abrangente, inclusive com articulação de circuitos internacionais – 3,5% (três vírgula cinco por cento) dos Pontos de Cultura. Há diferenças regionais importantes nesta qualificação, a exemplo do que acontece no Centro-Oeste e no Sudeste, onde há uma maior atuação dos Pontos em áreas de comunidades – 25,7% (vinte e cinco vírgula sete por cento) e 16,7% (dezesseis vírgula sete por cento), respectivamente.

### **Escala de atuação do Ponto de Cultura**

Outra questão a destacar é que os agentes articulam-se entre si. Entretanto, quando

se pergunta pelas três primeiras opções de articulação, surgem com destaque as escolas e as instituições de ensino, depois organizações não governamentais (ONGs) e fundações e outras associações comunitárias. É interessante constatar forte preferência por articulações com órgãos públicos, isto é, além do MinC, os agentes culturais recorrem e articulam-se com secretarias municipais.

Quando somam os vínculos com outras instituições, constata-se que 43% (quarenta e três por cento) deles são feitos com instituições privadas. Voltando a atenção mais uma vez à tabela 1 (um), constata-se que apenas 17% (dezessete por cento) dos pontos não realizavam atividades antes do programa. Isto indica a capacidade desta ação pública em capturar dinâmicas preexistentes incentivando seu desenvolvimento, mas também, seu potencial para criação de novas experiências. Dessa forma, pode-se dizer que as dinâmicas associativistas comunitárias não estão acontecendo de forma isolada, ao contrário, estão obtendo apoios do estado e de instituições da sociedade civil – empresas, fundações etc. –, o que deve ser considerado nas estratégias de ampliação do programa. Nesse ponto, devem-se explicitar outras unidades de análise e avaliação, em especial alguns dos resultados do programa. Considerou-se em primeiro lugar que a avaliação seria focalizada na capacidade do poder público em coordenar ações, conferir-lhes certas qualidades e resultados. Ressalta-se a seguir três aspectos principais:

a) Número de pessoas atendidas e beneficiadas

Foram quase 87 (oitenta e sete) mil pessoas diretamente atendidas, sendo em número bastante relevante, àquelas da própria comunidade – 59 (cinquenta e nove) mil. As beneficiadas indiretamente chegam a 896 (oitocentas e noventa e seis) mil pessoas, segundo informaram os gestores dos Pontos de Cultura nas entrevistas.

b) Público

Como se viu anteriormente, a descrição do público do programa é:

Público-alvo – populações com baixo acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural. Adolescentes e jovens expostos à situações de vulnerabilidade social.

c) Pessoas que trabalham nos Pontos de Cultura

Os Pontos de Cultura têm, em média, dez pessoas que desenvolvem suas atividades. 4.241 (quatro mil, duzentas e quarenta e uma) pessoas trabalham nos 390 (trezentos e noventa) Pontos analisados, sendo que 2.761 (duas mil, setecentos e sessenta e uma) são da própria comunidade, ou seja, 65% (sessenta e cinco por cento), e entre estes 60% (sessenta por cento) são voluntários e 40% (quarenta por cento) remunerados.

No Norte e no Nordeste, o percentual de pessoas da comunidade que trabalham no Ponto e são remuneradas sobe para 60% (sessenta por cento) e 53% (cinquenta e três por cento) respectivamente, revelando face pouco explorada e que deverá ser aprofundada, seja pela capacidade de geração de renda pela própria atividade cultural desenvolvida nos Pontos de Cultura, seja pela via da remuneração da atividade realizada, ou mesmo pela comercialização dos produtos e das produções culturais.

### 5.3. O grupo focal

A técnica de grupo focal foi adotada com o objetivo de que os pesquisadores e a equipe de gestores federais pudessem formalizar e enunciar claramente o que foi observado durante a pesquisa de campo e que não estava bem representado nos questionários.

Um dos argumentos recorrentes nesta etapa da avaliação foi o de que o programa é diferenciado por focar as comunidades, valorizando sua cultura, sua diversidade, sua autonomia, mais do que dependência, uma vez que os Pontos de Cultura levam à construção de cidadania e ao resgate da autoestima e da cultura popular. Entretanto, assinalou-se com certa veemência que é preciso



tempo para que o programa se consolide, inclusive com a necessidade de maior clareza na definição de suas estratégias.

O grupo também focalizou o problema da falta de capacitação para a gestão por parte dos coordenadores dos Pontos de Cultura, as dificuldades na prestação de contas, as dificuldades para planejar as atividades a serem desenvolvidas – apesar da grande quantidade de reuniões e de discussões em grupo – e a falta de pessoal para desenvolver as ações.

Outra questão de destaque foi a possibilidade de que o MinC converta-se apenas em repassador de recursos, já que as funções de coordenação, qualificação e acompanhamento de ações são frágeis. Dessa forma, surgiram críticas quanto à falta de estrutura do MinC, fenômeno admitido pela própria SPPC, e foram apontados problemas e dificuldades de articulação do MinC com os Pontos de Cultura.

Ainda se chamou atenção para os riscos da descentralização que mantêm os problemas e adiciona mediador no processo de transferência de recursos. A imagem do arquipélago foi utilizada durante a realização do grupo focal para situar e sintetizar o programa: “faltam pontes entre as ilhas – que são os próprios Pontos. Por isso, o impacto é local, localizado”.

Sintetizam-se abaixo alguns dos resultados do grupo focal:

- A descontinuidade dos repasses de verbas por parte do MinC;
- O encontro de dados cadastrais desatualizados e a dificuldade de orientação por parte do MinC nas questões gerenciais dos Pontos;
- Dada a heterogeneidade de configurações dos Pontos de Cultura e a diversidade sociocultural das comunidades com as quais interagem, seu formato interno deveria ser mais flexível.
- Há grande temor no que se refere às ingerências político-partidárias, além disso, a capacidade de acompanhamento, avaliação e processo de descentralização do MinC atualmente é vista como insuficiente para garantir autonomia, transparência e participação.
- O MinC não se preparou institucionalmente para a complexidade dos desafios, seus desdobramentos e articulações, em termos de pessoal, infraestrutura e fluxos técnicos e administrativos.
- Quanto ao Teia, sua importância é inegável, mas seus efeitos e capacidade de articulação são vistos como restritos e insuficientes.
- Houve certo consenso na necessidade de investir-se na formação e na capacitação dos gestores dos Pontos de Cultura, tanto no que se refere à gerência de projetos quanto ao planejamento estratégico no campo da cultura.
- Há consenso no que se refere à sua contribuição para trazer à cena pública sujeitos, grupos e manifestações culturais que restavam secundários e invisíveis para as políticas públicas de cultura.

## **6. Considerações finais**

O Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, articula associações da sociedade civil e tem conseguido, com certo êxito, proporcionar o acesso destes agentes a recursos públicos, facultando fortalecimento e reconhecimento de circuitos culturais com bases comunitárias e associativistas.

Tem obtido resultados no processo de produção cultural, na transmissão e na circulação cultural, pois sua escala não é apenas local, mas amplia-se ultrapassando a escala restrita da própria comunidade, alcançando e, por vezes, também ultrapassando a municipalidade.

Também conseguiu beneficiar grande número de pessoas, gerando possibilidades de renda, fruição de cultura e remuneração pelas atividades desenvolvidas no âmbito do próprio programa.

De qualquer forma, deve-se enfatizar que a política pública propriamente refere-se às ações e ao uso de mecanismos variados de coordenação disponíveis: prestar informações claras a respeito dos critérios de funcionamento do programa; estabelecer marcos regulatórios que facilitem as ações, sem descuidos da transparência desejável no uso dos recursos públicos; qualificar as ações administrativas realizadas por

associações e comunidades – cursos, oficinas, capacitações em temas diversos, inclusive gestão e prestação de contas.

Nessas dimensões, a pesquisa demonstrou que há problemas com relação às condições estruturais da administração central do programa, em relação à inadequação dos marcos legais para uso de pequenas associações e, especialmente, que há ainda grande confusão com relação à interpretação e aos usos que podem ser dados às normas federais que disciplinam transferências e prestações de contas. Assinale-se mais uma vez que tais conclusões são parciais e deverão ser objeto de aprofundamentos em momentos posteriores da pesquisa.

## **Bibliografia**

Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC)

FERREIRA *et al.* 2009

J. J. Brunner (1985b)

Minc

Pesquisa Avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, Ipea/FUNDAJ, 2008.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Pontos de Cultura, SPPC, equipe do Ipea e da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).

Plano Plurianual (PPA)

Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)/Ipea.