

DO DO-IN ANTROPOLÓGICO À POLÍTICA DE BASE COMUNITÁRIA - 10 ANOS DO PROGRAMA CULTURA VIVA: UMA TRAJETÓRIA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Lia Calabre¹

Deborah Rebello Lima²

Resumo: O foco deste artigo é refletir sobre a trajetória do Programa Cultura Viva, uma política pública criada pelo Ministério da Cultura do Brasil, em 2004, e que ganhou grande visibilidade em outras partes do mundo. O objetivo principal da discussão é analisar como a ação governamental problematiza o campo de avaliação de políticas públicas, além de tensionar as formas de relacionamento entre Estado e grupos sociais.

Palavras-chave: Programa Cultura Viva. Relação Estado e sociedade. Cidadania.

Abstract: This article is focused on the trajectory of the Program Cultura Viva, a public policy developed by the Ministry of Cultural Affairs of Brazil, in 2004, which received a lot of attention worldwide. The main objective of this discussion is to analyze the way the government actions ponder about public policies assessment besides elaboration on the relationship manners between State and Society.

Keywords: Cultura Viva Program. The relationship between State and society. Citizenship.

O Programa Arte, Educação e Cidadania, mais conhecido como Programa Cultura Viva, foi criado em 2004, pelo Ministério da Cultura, tornando-se uma experiência fundamental para a reflexão sobre problemáticas tais como: a noção de participação da sociedade civil, na gestão e produção da cultura; a ideia de que o exercício da cidadania ultrapassa os direitos civis e políticos e também perpassa a garantia de direitos culturais; os desafios de uma gestão em rede, onde Estado e grupos sociais buscam conjugar direções a serem percorridas, ou ainda, a construção de novas concepções sobre desenvolvimento.

Como uma ação governamental, o Programa Cultura Viva fomenta o relacionamento entre governo e sociedade civil, através de uma postura cooperativa e que vise ao compartilhamento das responsabilidades. Como exposto na Portaria de criação do Programa, seu objetivo é “promover o acesso aos meios de fruição, produção

¹ Doutora em História, chefe do Setor de Estudos de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa, Ministério da Cultura. e-mail: liacalabre@rb.gov.br.

² Mestre em História, Política e Bens Culturais, pesquisadora associada no Setor de Estudos de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa, Ministério da Cultura. e-mail: deborahrebellolima@hotmail.com.

e difusão cultural, assim como potencializar energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade” (MINC, 2004, p. 1).

O Cultura Viva nasceu como uma estrutura de fomento direto a grupos culturais com ações e diálogo em suas localidades, sem a preocupação com a criação de espaços ou o estabelecimento de direções predeterminadas a serem seguidas. Os valores repassados para cada Ponto de Cultura são modestos – o primeiro edital começa com um montante de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), em cinco parcelas semestrais, aumentado nos editais seguintes para R\$ 185.000,00 (cento e oitenta e cinco mil reais), valor que, em média, se manteve nos editais de 2014. O destaque do programa está mais no recorte do público escolhido e na própria modalidade de seleção, que tem por princípio respeitar e potencializar ações, do que necessariamente no volume individual de recursos fornecidos. O Programa Arte, Educação e Cidadania substituiu uma ação delineada pelo MinC na época (que não chegou a ser colocada em prática), que tinha como propósito a construção de diversos centros culturais comunitários, por todo o país, que seriam as chamadas BAC – Base de Apoio à Cultura.

O foco principal do Programa Cultura Viva estava na escolha de organizações da sociedade civil que já possuíssem histórico de atuação em suas localidades. Por meio de chamadas públicas, o governo federal escolhia quais organizações receberiam os recursos e poderiam executar as propostas delineadas nos planos de trabalho por elas apresentados. No que tange ao processual administrativo, o Cultura Viva não representou nenhuma inovação instrumental – na medida em que teve que utilizar o convênio e, em algumas ocasiões, prêmios –, mas seu desenvolvimento resultou na clara visão da necessidade de investimentos governamentais na criação de novos mecanismos, tanto para o estabelecimento de ações com os grupos da sociedade civil, quanto no campo da gestão compartilhada com grupos sociais.

Certamente o elemento inovador do Programa, em termos de desenhos de políticas e programas no campo da gestão pública da cultura, está exatamente no fato do foco sair da estrutura para as pessoas, mesmo que a cultura esteja aliada aos temas apontados por Yúdice (2006): investimento no potencial econômico, turístico ou na melhoria das condições sociais. A análise e o acompanhamento do Programa, ao longo de sua gestão, permite-nos compreender o quanto esta posição distinta do Estado proporcionou a grupos sociais um “outro lugar no campo cultural”, fortalecendo, ou mesmo criando a noção de cidadania cultural. O Estado, com esta postura, sinalizava

que a riqueza das manifestações culturais estava viva na sociedade, era preciso, pois, criar meios para que outros circuitos de produção cultural pudessem ser ativados, permitindo que a diversidade cultural brasileira fosse mais visível aos próprios brasileiros.

Entende-se que analisar e acompanhar o desenvolvimento das ações empreendidas na gestão do Cultura Viva é também tentar refletir e debater sobre as mudanças que se configuram no cenário das políticas públicas de cultura nessa última década. Com isso, o objetivo deste artigo, mais do que fazer uma análise histórica de uma ação governamental, ou se propor a uma avaliação de política pública (discutindo noções de eficiência, efetividade e eficácia, por exemplo), é o de refletir sobre algumas das novas percepções presentes nas políticas culturais desenvolvidas no Brasil, a partir de uma ação concreta. Buscamos tornar como questões centrais em nosso debate a importância e os desafios na construção de políticas e ações governamentais democráticas, que tenham como foco a inclusão de novos atores sociais em processos de produção, circulação e difusão de fazeres e práticas culturais, tendo o Programa Cultura Viva como nosso objeto de estudo.

É observável que o papel da política de cultura dentro do arcabouço proposto pela agenda governamental brasileira tem ganhado mais centralidade. O país vinha de um período de ditadura civil-militar (1964-1985), imediatamente seguida por mais de uma década de governos de tendência neoliberais, resultando no desmantelamento de projetos e de instituições. Este último foi o período no qual a ação do Estado foi reduzida como um todo e a área da cultura duramente afetada, submetida – e mesmo relegada – a leis de incentivo regidas por lógicas mais do mercado (1986-2002).

Os avanços no sentido da construção de políticas culturais democráticas foram significativos, contudo, e os 10 anos de existência do Cultura Viva devem ser considerados como um período tanto de avanços, como de tensões na relação entre Estado e sociedade. Reconhece-se que este diálogo entre Ministério da Cultura (governo) e partícipes da ação (sociedade civil) não é um todo linear, homogêneo e sem contradições. Pelo contrário, percebemos momentos de maior proximidade entre grupos e governo, mas tantos outros em que a posição crítica e o anseio por mudanças eram latentes e não correspondidos. Isso corrobora com a ideia da necessidade de acompanhamento e avaliação das políticas públicas de cultura, desenhadas em um

cenário contemporâneo, segundo novos parâmetros, assim como de redefinição do papel do Estado e dos agentes sociais envolvidos.

Uma política cultural contemporânea, como o Cultura Viva, deve reconhecer a existência de uma diversidade de públicos, portadora de visões e interesses diferenciados e que necessita ter seus direitos culturais garantidos pelo Estado. No caso brasileiro, há a premência de reverter um histórico processo de exclusão, de uma significativa parcela da sociedade, das oportunidades de consumo e de criação cultural. O caminho a ser trilhado pela implementação das mudanças deve estar assentado, deve ter como base a construção de processos decisórios compartilhados entre a sociedade e o Estado, princípio básico da construção das políticas culturais na contemporaneidade. Como alerta o sociólogo francês Pierre Bourdieu, a promoção de políticas de caráter mais universal traz como desafio a existência de um processo de “desigualdade natural das necessidades culturais”. A política de franqueamento das diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade tem como desafio o compartilhamento dos desejos por essas múltiplas linguagens com esse mesmo conjunto social diverso e complexo. Segundo Tereza Ventura, “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais” (2005, p. 88)

Considera-se que a escolha de gestão empregada no Cultura Viva foi mais do que uma tipologia de ação no campo da cultura, ela contribui para outras vinculações sociopolíticas e aponta para transformações na forma como os indivíduos dialogam com o Estado. Afinal, encara-se a cultura, como reforça a visão de Tereza Ventura,³ como um mecanismo de empoderamento e de participação social. O exercício de cidadania não está somente no acesso aos bens e serviços culturais produzidos, mas também na possibilidade de gerar e circular suas manifestações artísticas, criando outros circuitos de produção cultural; essas foram algumas das percepções/resultados observados no período.

Assim, mergulhando nas ações empreendidas, ao analisarmos a trajetória do Programa Cultura Viva, ao longo de 10 anos de atividades, acredita-se ser interessante

³ A relação entre cultura e representação política tem sido objeto de redefinição e debate nas políticas públicas contemporâneas. Governos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, setor privado e agências multilaterais de desenvolvimento estão em coalizão no sentido de implementar políticas de empoderamento comunitário. Todos esses atores, de acordo com sua lógica específica de atuação, estão envolvidos na legitimação de concepções alternativas de reconhecimento cultural das minorias. (VENTURA, 2005, p. 1)

partir de uma discussão fundamental para o nosso campo: qual a importância e o papel que a cultura passou a exercer na agenda governamental do país? O diálogo entre a proposta de atuação governamental presente na ação e a vinculação com as reflexões teóricas sobre o contexto contemporâneo de política pública de cultura é pilar central para entendermos como o ambiente de investimento na cultura vem tomando novos contornos no Brasil.

O ano de 2003 é um marco e um momento fundamental para a compreensão histórica de novos contornos para o campo da cultura. O simbolismo da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo político mais importante da República trouxe com isso a esperança de que novas escolhas e abordagens seriam tomadas. Pela primeira vez, o país elegia um presidente oriundo das classes populares, um operário. Para além do caráter político em si mesmo, tal fato é acrescido de uma carga de esperança na superação das profundas e históricas desigualdades sociais vigentes no Brasil. Nessa conjuntura, um programa que busca a efetiva garantia dos direitos culturais e a construção da democracia cultural, tendo por base a ampliação do conceito de cultura e a valorização e a potencialização do que já existe, ganha uma importância muito maior. O próprio Presidente Lula, em um discurso, refere-se da seguinte forma ao Programa:

Meus amigos e minhas amigas, estamos empenhados, governo e sociedade, em criar o máximo de possibilidades para expressar, cada vez mais nossa criatividade. Uma política cultural contemporânea precisa ampliar o acesso aos bens culturais, ao mesmo tempo expandindo a possibilidade de as pessoas darem vazão a seu espírito criador. Com os Pontos de Cultura, por exemplo, o companheiro Gilberto Gil e sua equipe começarão, em breve, a repassar às comunidades organizadas não só verba para seus projetos, mas também câmeras de vídeo, computadores. Nosso objetivo é que os artistas populares consigam materializar sua criatividade [...]. Silva (s.d., p. 7)

O gestor da pasta escolhido para ocupar o cargo após as eleições não acompanhou diretamente este esforço realizado durante a campanha, mas, já em seu discurso de posse, se aproximou de questões caras à estrutura de pensamento governamental que vinha sendo desenvolvida. Gilberto Gil, artista, com amplo histórico de debate político e, inclusive, experiência pública anterior, foi o nome escolhido para dar corpo a uma estrutura de atuação governamental, no campo da cultura, que marcasse uma diferença ideológica importante.

A alegoria mais famosa do discurso de posse de Gilberto Gil foi um ponto emblemático e carregado como proposição fundamental ao longo de sua gestão, inclusive para a criação do Programa Cultura Viva. Durante sua fala, o novo ministro buscava deixar claro qual o papel do Ministério da Cultura do Brasil na produção/circulação/difusão de práticas culturais. Segundo a visão proposta pelo gestor: não, não era papel do Estado produzir cultura, não em sentido estrito. No entanto, era dever dele fomentar processos e garantir que grupos e indivíduos tivessem condições de produção no campo. Daí surgiu a noção de que o Estado deveria fazer uma espécie de DO-IN antropológico, um esforço alegórico para massagear “pontos” vitais da sociedade civil e liberar energias represadas. O papel do governo era, portanto, o de atuar como uma espécie de mediador de processos, garantindo a centralidade da produção para a sociedade civil. A noção de partilha e de colaboração entre governo e sociedade civil ganhava força no discurso.

Logo de início, a nova equipe elabora uma proposta de reformulação na estrutura do MinC, onde as secretarias passam a ser organizadas sob a lógica da implementação de políticas, substituindo a estrutura anterior, que estava voltada para as atividades e finalidades da lei de incentivo. A reformulação da Lei Rouanet foi, igualmente, um importante ponto de pauta, logo no momento inicial da gestão do Ministro Gil. Aqui é importante uma digressão histórica sobre o processo de reformulação da lei de incentivo, que, ao longo das gestões dos ministros Gilberto Gil (2003-2007) e Juca Ferreira (2007-2010), sofreu uma série de ajustes, tendo um novo projeto de lei sido enviado para análise do Congresso Nacional, somente no final da gestão Juca Ferreira e que até o final de 2014 (momento de fechamento do presente artigo), ainda se encontrava em processo de tramitação.

A ideia era substituí-la por uma mais adequada à nova realidade nacional. Para discutir e buscar subsídios para a reformulação da Lei Rouanet foram realizados os seminários “Cultura para todos”, que percorreu parte significativa do país. Estes seminários ocorreram ao longo de 2003 e a primeira e maior contribuição dos mesmos foi a de abrir canais de diálogo entre o MinC e os mais variados atores sociais que atuam no campo da cultura. O Ministério foi a regiões do país onde nunca havia estado, criou uma rede de interlocutores até então inexistente, além de optar publicamente por um sistema de escuta pública, como o caminho de construção de novas políticas culturais. Na tentativa de alterar uma conjuntura de ausência de políticas públicas de

cultura, o MinC, na fala do Ministro Gil, passa a atuar em três frentes: “ampliando o conceito de cultura; valorizando os conceitos de política pública, planejamento e ação sistêmica; mudando diretrizes e metas e elevando a capacidade de trabalho, para dar um sentido prático às novas visões e atitudes” (ALMEIDA, 2013, p. 354).

No que tange a reformulação da estrutura organizacional do Ministério da Cultura, foram criadas secretarias destinadas a: diversidade e identidade cultural; articulação institucional; políticas culturais, financiamento à cultura, e programas e projetos culturais (logo transformada em Secretaria de Cidadania Cultural e atualmente Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural). Esta última foi responsável pelo lançamento do Programa Arte, Educação e Cidadania – Cultura Viva, que obteve um grande destaque entre as ações do Ministério, em especial, por atender a uma parcela da população que, em sua grande maioria, nunca havia acessado recursos públicos.

A ideia básica do programa, criado em 2004, era a de fomentar por um determinado período, iniciativas culturais já realizadas nas diversas comunidades, nas áreas periféricas ou, ainda, no atendimento a grupos em situação de vulnerabilidade social. As instituições eram reconhecidas como “pontos de cultura” e, a partir de um edital, acessariam recursos públicos por um período de três anos. O Programa gerou um processo de reconhecimento de uma série de atividades, saberes e fazeres, de certa forma antes invisíveis para o poder público. Junto com isso o programa também acumulou uma série de problemas, pela própria estrutura rígida da prestação de contas na utilização de recursos públicos, pouco adequada a ações realizadas junto à sociedade civil.

Neste cenário, a sociedade civil era percebida como a força motriz de um processo de redefinição dos pilares do campo. Isso ficou evidente, não somente na elaboração e no crescimento que o Cultura Viva alcançou, ao longo dos anos, mas também era perceptível em outras ações institucionalizantes dentro do governo. A criação do Sistema Nacional de Cultura e o empenho em redefinir as bases de financiamento do campo (por meio do Procultura), podem ser percebidos como esforços que se aproximavam deste olhar contemporâneo para as políticas públicas de cultura.

Com isso, ao refletirmos sobre o processo de gestão do Cultura Viva, tocamos em questões fundamentais para o aperfeiçoamento das políticas públicas, caminhamos para a construção de posturas mais democráticas e que possibilitem o fortalecimento de

redes de circulação da produção cultural, especialmente as deslocadas dos grandes centros.

Entende-se, portanto, que ao se falar em política cultural, estamos tratando de produções de sentido que devem ser construídas coletivamente, pois desta forma poderão reproduzir de maneira mais fidedigna os interesses latentes nos diversos atores culturais. Tratamos de discussões sobre o que deve ser uma postura democrática e como o governo pode trabalhar para garantir a maior pluralidade possível de atendimentos em sua gestão.

Em síntese, o debate sobre a democracia não pode ser circunscrito à defesa de direitos civis e políticos, os direitos sociais também devem estar presentes e confluírem para a garantia de uma verdadeira sociedade democrática. Esta perspectiva constrói em novas bases as relações entre governo e demandas sociais. Aponta o caminho para a consolidação de processos de gestão pública, de forma mais ampla e participativa, trazendo a população para a centralidade da discussão. A perspectiva apontada pelo governo e absorvida pelos gestores aponta para uma postura mais cooperativa entre governo e sociedade, como defende o então ministro no trecho a seguir:

A gestão dos dias atuais não constrói sua agenda dentro de gabinetes, mas neste espaço, no corpo de cada um de nós, na corporificação das redes ou na encarnação permanente de todas as ideias. Ideias que nos dizem em alto e bom som que a incorporação da diversidade em nossos corações – e em nossas instituições – é o reconhecimento de que diferenças culturais são positivas, mas desigualdades sociais não são e não serão jamais. (GIL, 2006, p. 3)⁴

O que salienta que o objetivo do Cultura Viva é o de estabelecer uma abertura com a sociedade civil, para possibilitar uma maior aproximação/integração de grupos periféricos à dinâmica cultural brasileira mais evidenciada e conhecida. Adota-se a postura de que o exercício da cidadania, da cidadania cultural, não estava no acesso aos bens simbólicos, mas no direito de produzir e distribuir os frutos do fazer cultural. Problematizando, inclusive, a estrutura de análise e acompanhamento de políticas públicas com esta abordagem.

⁴ Artigo publicado no periódico *Le Monde Diplomatique*, em 17/01/2007. Disponível em: http://www.gilbertogil.com.br/sec_texto.php?id=131&page=1. Acesso em: 02 mar. 2014.

Neste novo cenário, o Estado assume o papel de facilitador e não de direcionador. Afinal, o diálogo entre governo e sociedade apresenta outra lógica: a da negociação, o que fortalece a gestão e a elaboração de políticas públicas.

As políticas culturais locais fomentam a diversidade e a pluralidade, isto é, tanto possibilitam a convivência das mais diversas formas de expressão, a utilização de muitas linguagens expressivas, como também buscam a participação das minorias, de todos os setores da sociedade civil. (MARTINELLI, 2003, p. 99)

O Programa foi construído como uma espécie de materialização da estrutura de pensamento de como deveriam se portar Estado e sociedade civil, no campo da cultura. Havia a busca de modelos centrados na mobilização popular e no estímulo para que o cidadão se sentisse protagonista da gestão governamental. Ou seja, uma ação sem o perfil de entrega de um serviço, mas de construção coletiva de programas, de apropriação de espaços, de fiscalização de todos os cidadãos etc.

Opera-se com outra abordagem de relacionamento com a sociedade, o que proporciona a criação de outros modelos de política pública, que possibilitem a real participação social na estrutura decisória. Esta é uma categoria importante e bastante presente nas experiências mais recentes. Inúmeros podem ser os motivos geradores desta postura, mas o dado importante é que este caráter participativo possibilita um diálogo mais aberto e produtivo para a ação governamental.

Logicamente, é preciso reforçar que este não é um percurso fácil, pois há uma tensão inerente a projetos em formulação e que precisam ser readequados. A postura governamental de maior diálogo com grupos sociais historicamente excluídos, com pouco ou nenhum acesso a recursos públicos, expõe também fragilidades estruturais do Estado brasileiro como um todo e não exclusivamente do campo da cultura. Fato que exige um olhar mais qualificado e analítico para separarmos o que se configurou como proposta e bandeira governamental e quais os cenários efetivos encontrados no cotidiano da gestão.

A percepção sobre o Programa nos direciona à visão de que a cultura pode ser entendida como vetor, ambiente gerador de processos sociais de geração de novas solidariedades. Possibilita a ampliação do espaço de trocas e conhecimentos sobre a diversidade cultural brasileira. Contudo, a aproximação entre Estado e Sociedade e a defesa de uma gestão política em rede coloca em debate instrumentos e estruturas

governamentais de atuação, ou, nas palavras de Ana Paula Paula, redefinimos o papel do Estado e a tipologia de atuação dos grupos sociais, aproximando-nos de uma abordagem societal.⁵

Um processo que não é simples e pressupõe a redefinição do papel a ser exercido por distintos atores sociais. Expõe fragilidades e demandas que estavam latentes e que ganham espaço e voz no momento em que o diálogo se constrói. A gestão em rede, propagada pelos criadores do Cultura Viva, pode proporcionar um avanço na participação da sociedade civil em estruturas decisórias, por outro lado também evidencia gargalos que atrapalham o fluxo das ações (tanto do lado do governo como da própria sociedade civil) e redefinições que o próprio Estado deve realizar para atuar nessa direção. A necessidade de novos modelos analíticos para a compreensão de ações como o Cultura Viva foi uma questão latente.

O Programa Cultura Viva e os processos de avaliação de políticas públicas

Dentre os destaques que podem ser feitos na gestão Gilberto Gil no MinC, está o empenho na busca de produção de informações e indicadores no campo da cultura – em parcerias com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – assim como a preocupação com a avaliação das ações, programas e políticas – em parcerias com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Entre as atividades que buscaram parcerias ou contrataram consultorias para sua avaliação está o Programa Cultura Viva. O caráter inovador do mesmo já apontava para uma série de possíveis problemas em sua operacionalidade.

Nas considerações sobre o Programa, o Ipea nos informa que:

O número de assuntos e sua complexidade demonstram a seriedade, a vontade dos decisores e gestores do programa Cultura Viva, mas também as dificuldades em estabelecer uma visão estratégica. As ações – escola viva, cultura digital,

⁵ Recorremos a um trecho da autora, para uma maior reflexão sobre o que seria esta abordagem societal: “[...] uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito da vertente societal: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para exercer um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas. Consolidava-se assim a visão que orienta o discurso da vertente societal; a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político”. (PAULA, 2005, p. 155)

economia solidária, trabalho, artes, diversidade cultural, etc. – multiplicaram-se sem que a elas correspondessem os necessários requisitos institucionais para conduzi-las e mesmo monitorá-las. (IPEA, 2011, p. 18)

O Programa passou por três avaliações de grande porte. A primeira, conduzida pelo Laboratório de Políticas Culturais (LPP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), sob a coordenação do Núcleo de Políticas Públicas de Cultura, e a duas seguintes, conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Trabalharemos a seguir com algumas das questões que estiveram presentes nas avaliações.

A pesquisa do LPP foi iniciada em dezembro de 2005 e visava abranger os 152 Pontos de Cultura selecionados pelo primeiro edital. A pesquisa foi realizada através de formulário enviado eletronicamente (uma pesquisa de abrangência censitária à distância). As respostas começaram a ser processadas, em abril de 2006, quando foi atingida a marca de 100 respondentes, patamar que havia sido estabelecido como o número mínimo a ser alcançado. A pesquisa contou também com 20 visitas técnicas a Pontos de Cultura. É importante ressaltar que vários Pontos ainda não haviam conseguido se conveniar com o MinC ou iniciar suas atividades. A pesquisa tinha como objetivo central a avaliação e o monitoramento do Programa, buscando entender o alcance e o impacto da iniciativa e como objetivos específicos:

- a) Estabelecer um marco analítico para o melhor entendimento do processo de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura, que possibilite a verificação da consonância dos projetos em cursos com as metas, concepções, linhas de ação e atuação definidas pelo Programa Cultura Viva;
- b) Fornecer dados e indicadores (quantitativos e qualitativos) que permitam apreciar a dinâmica e modalidades de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura;
- c) Elaborar e testar metodologias de avaliação processual que forneçam subsídios analíticos e estratégicos para o fortalecimento do trabalho nos Pontos de Cultura e na gestão do Programa Cultura Viva;
- d) Elaborar subsídios teóricos que permitam apoiar a gestão e execução do Programa Cultura Viva, no contexto de uma política pública de cultura inclusiva e democrática; e

e) A formulação de alternativas destinadas a fortalecer sua eficiência, eficácia e efetividade social. Cultura MINC – Programa Cultura Viva (2006, p. 5-6)

A segunda avaliação do Programa foi realizada em 2007 e 2008, a partir de uma pesquisa censitária, de um universo inicial de 526 pontos, dos quais apenas 386 (73%) foram considerados – 7% estavam com suas atividades suspensas; 5% não haviam ainda iniciado as atividades; 2% não foram encontrados; 4% estavam desativados e 1% havia concluído suas atividades Silva (2010, p. 64). O desenho de avaliação do Ipea (com uma larga expertise em avaliação de políticas públicas), estava voltada, tanto para a efetividade do Programa no território, quanto para os problemas operacionais existentes dentro da própria SCC e do MinC, que impactam diretamente a efetividade do mesmo.

A terceira pesquisa, também realizada pelo Ipea, foi originada por uma série de questões que surgiram na segunda e que apontavam para a necessidade de uma investigação de caráter mais etnográfico, aprofundando o conhecimento das práticas cotidianas dos pontos. Nessa segunda pesquisa, o Ipea considerava que o grande desafio da análise continuava a ser o de avaliar os diferentes elementos que compõem o Programa, para além dos que dizem respeito ao apoio financeiro, como, por exemplo, a criação efetiva de uma nova lógica operacional assentada na autonomia e no fortalecimento dos atores sociais envolvidos.

Segundo a análise do Ipea, a potência do Programa, que é a diversidade das instituições com perfis e atuações completamente distintos entre si, na lógica das políticas públicas, traz grandes dificuldades ao processo de avaliação, que extrapole a simples identificação de concessão de recursos: “a heterogeneidade é algo que necessariamente se faz presente e tem reflexo imediato na análise do programa tornando praticamente impossível tecer generalizações durante o processo de avaliação” (IPEA, 2011, p. 28).

Alguns problemas, inclusive os do próprio MinC para a efetivação do Programa, aparecem na primeira pesquisa e permanecem não solucionados nas investigações posteriores, transformando-se em enormes fragilidades nos períodos de transição política.

Vejamos algumas questões presentes nas duas pesquisas censitárias que nos revelam um pouco da evolução do Programa. Tendo em vista que o elemento comunicação e trabalho em rede é fundamental dentro do Programa, o conhecimento

por parte dos Pontos das outras ações, dos conceitos norteadores e do conjunto das ações do MinC são reveladores da eficácia, ou não, do processo comunicativo. Na primeira pesquisa, havia uma pergunta sobre o conhecimento de outras ações do Programa que, na segunda pesquisa, é complexificada, pois a questão não é mais só conhecer, mas aderir ou interagir.

Sobre a Ação Agente Cultura Viva, na primeira pesquisa, 89% dos Pontos conheciam bem a ação, mas a segunda nos informava que só 41% interagiram com ela. A ação Cultura Digital, como já foi dito, tem um papel fundamental, inclusive para potencializar o uso do equipamento multimídia e estimular o trabalho em rede. Na primeira pesquisa, 53% dos Pontos conheciam bem a Cultura Digital, 34% haviam ouvido falar muitas vezes e 12% haviam ouvido falar poucas vezes. Na segunda pesquisa, vemos que a relação havia sido ampliada e 61% dos pontos interagem com a Cultura Digital, ainda que 33% não tivessem nenhum contato – um percentual muito alto de ausência para uma ação estratégica do Programa. Na primeira pesquisa os Pontões eram pouco conhecidos pelos pontos, pois 22% os conheciam bem; 22% tinham ouvido falar várias vezes; 32% somente poucas vezes e 24% nunca haviam ouvido falar. Na segunda pesquisa já temos 60% dos Pontos em interação com os Pontões. Pelas pesquisas, podemos observar um crescimento do envolvimento dos Pontos com as outras ações do Programa, mas em graus ainda insuficientes, tendo em vista os objetivos do mesmo.

Na percepção da participação no processo de seleção na primeira pesquisa 35% dos Pontos declararam que as informações e esclarecimentos do MinC foram insatisfatórios e 8% insuficientes. Na segunda pesquisa, o problema se manteve com 11% declarando que o MinC não esclarecia as dúvidas, e 10% com dificuldades de comunicação com o Ministério. Um problema frequente que impacta fortemente nas ações é o do atraso na liberação das verbas. Na primeira pesquisa, 87% dos Pontos declararam que as verbas foram liberadas com atraso. A segunda pesquisa identifica o crescimento do problema de fluxo das parcelas. Por exemplo, dos 195 conveniados em 2005, que no início de 2008 já deveriam ter recebido as cinco parcelas, somente 19 (ou seja 10% do total) tinham conseguido recebê-las e outros 65 haviam recebido apenas duas parcelas (SILVA, 2010, p. 99).

Alguns problemas são recorrentes ao longo de toda a existência do Programa. A terceira avaliação do Ipea ressaltou que “o excessivo encantamento com os

imprescindíveis elementos discursivos em detrimento dos cuidados com aspectos operacionais são índice, embora apenas provável, de deficiência nos outros planos das políticas, isto é, do plano normativo-estratégico e do plano operacional” (IPEA, 2011, p. 60). A avaliação também propõe algumas ações para minorar os problemas, tais como: pactuação de critérios, formação continuada, capacitações técnicas no processo de conveniamento; permissão de pagamento de consultores em contabilidade e até o uso de funcionários capacitados do próprio MinC. E complementa com recomendações sobre a necessidade de “elaboração de documentos precisos e exatos na descrição de normas, tipificação estratégica das relações do poder público com a sociedade civil e a criação de capacidades de agenciamento coletivo das ações” (IPEA, 2011, p. 66).

Em suma, a análise e o acompanhamento da trajetória do Cultura Viva feitos pelo próprio Estado, em diversas abordagens, coloca em debate a própria relação construída entre governo e grupos sociais, ora permeada por aproximações, ora por distanciamentos, evidenciando a necessidade da construção efetiva, e não da adaptação, de novos instrumentos e ferramentas de gestão pública específicos para ações que envolvam o Estado e a sociedade civil.

Alternâncias nas formas de interação entre Estado e sociedade, ao longo do histórico do Cultura Viva

Ao olhar o desenvolvimento das ações do Cultura Viva, ao longo dos seus dez anos, e refletindo sobre o percurso de formação desta rede de gestão proposta pelo MinC, compreende-se que a mesma viveu o que poderíamos denominar de três fases distintas.

A primeira delas foi derivada do esforço estatal de construção da atividade e fomento à criação da rede e interação dos atores. Falamos do período em que as organizações participantes do Cultura Viva eram vinculadas diretamente ao Ministério da Cultura. Estes Pontos fazem parte de uma primeira geração da ação, onde o papel do Estado era quase pedagógico, fomentando o fortalecimento de uma rede em que a sociedade civil fosse efetiva protagonista. Sem querer fazer grandes esforços de divisão temporal, mas analisando características conceituais e operacionais, acredita-se que este cenário predominou entre os anos de 2004 e 2007.

Não falamos de uma tutela do Estado, mas de uma aproximação entre agentes. Afinal, tratamos de uma política pública que, em seu norte principal, propunha o diálogo com grupos sociais antes excluídos da estrutura dominante de fomento e incentivo à cultura. Uma boa parcela dos Pontos de Cultura participantes nunca tivera acesso a recursos públicos para a execução de ações, não até aquele momento. É fato que posturas dissonantes desta característica mais geral eram sim percebidas, mas se compreende que a maioria dos Pontos via na ação empreendida pelo governo federal, tanto um ganho para a arregimentação das atividades desenvolvidas, quanto ganhos simbólicos, ganhos políticos que reforçavam que o investimento público no campo da cultura deveria primar pelo diálogo e pela inclusão de distintos atores. Pode-se mesmo dizer que havia uma espécie de postura de certa “gratidão” pelo reconhecimento e pela possibilidade de ampliação de escopo do que vinha sendo desenvolvido, na maioria das vezes, por esforço comunitário.

Na segunda fase, temos um contexto em que os grupos culturais pertencentes ao Cultura Viva adotam uma postura mais proativa em relação aos fatos vividos. O contato entre Estado e sociedade civil é caracterizado por dinâmicas mais conflitivas, em relação à fase anterior. A rede de pontos busca falar por si e costurar bandeiras comuns entre os mesmos. Questões sobre a mudança na gestão, continuidade das atividades, tipologia de repasse de recursos, ou ainda uma espécie de criminalização de alguns Pontos, por problemas com o uso dos recursos, revisão de prestação de contas, entre outros tópicos, ganham fôlego e força nas discussões implementadas pelos partícipes.

Percebe-se, inclusive, uma aproximação dos gestores de Pontos de Cultura a outras reflexões e ações fundamentais para o campo das políticas públicas no Brasil, tais como as conferências de cultura, o Sistema Nacional de Cultura e as reformas nos mecanismos de fomento existentes para o campo. Ressalta-se que os criadores da ação defendiam de um maior “empoderamento” destes agentes. Os partícipes buscavam defender mudanças que trariam ao ambiente cultural novas configurações – não somente em relação ao universo dos Pontos de Cultura. A relação entre Estado e sociedade vai ganhando outros contornos, a posturas destes agentes é fator estruturante frente aos novos desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas de cultura.

Alia-se a este período uma significativa transformação na forma de operação do Cultura Viva, antes centrada no governo federal, como o único ente público envolvido no processo. Neste momento, há o início da chamada “federalização” do programa, que

já havia alcançado todo o país. A responsabilidade financeira e de gestão não poderia mais ficar centralizada no Ministério da Cultura, era preciso aproximar a gestão dos agentes. Diante disso, outros entes da federação (Estados e municípios, além do reforço a outros órgãos do governo federal) são “convidados” a assumirem responsabilidade nesta gestão em rede, participando da ação. Tal processo ocorre no âmbito do Programa Mais Cultura e é visto, pelo MinC, como uma espécie de embrião do que virá a ser o Sistema Nacional de Cultura.

A federalização do Programa, naquele momento, era entendida como uma necessidade diante das dinâmicas operacionais da ação. O olhar mais localizado de Estados e municípios tenderia a ser um ganho importante para a diminuição de ruídos e o melhor acompanhamento das atividades executadas. Contudo, esta nova configuração resultou na multiplicidade de atores e na pulverização de demandas entre os Pontos de Cultura, conferindo novos desafios à gestão. Entende-se que estas características estão presentes entre os períodos de 2007 e 2010.

A terceira e última fase a ser observada nessa proposta de análise dá conta de um novo capítulo, com duas vertentes. A gestão em rede dos próprios pontos, operacionalizada nas ações do programa, ganhou outros fóruns e elementos de diálogo, extrapolando o cenário nacional e havendo o fortalecimento e a vinculação da atividade como uma ação de base comunitária, já existente em parte da América Latina. Por outro lado, o processo de federalização do Programa alcança todo o país, ao mesmo tempo que os problemas de gestão na esfera federal continuam a ser o ponto principal da pauta de diálogo dos Pontos com o MinC.

Os agentes e o governo expandem suas redes de relação e o Cultura Viva passa ser tido como um exemplo interessante de proposta de política pública no campo da cultura, fazendo com que vários países da América Latina sinalizem para a adoção de ações que dialoguem com a lógica principal do Programa. Com isso, a gestão em rede brasileira passa a lidar não apenas com dinâmicas e processos focalizados em percepções locais. Reflexões e diálogos empreendidos em outros territórios passam a influenciar a postura, tanto dos grupos sociais quanto do Estado.

Neste percurso de internacionalização da ação, é possível perceber que grupos sociais caminham para o fortalecimento de fóruns e atividades autônomas. O que, de certa forma, também contribui para o fortalecimento de um bloco conceitual original do Cultura Viva, pois tais processos ocorrem mais por força dos movimentos sociais do

que pelo esforço do Estado. A partir desse movimento, as noções de políticas de base comunitária ganham maior destaque no Brasil – ainda que sendo bem apropriadas por alguns grupos sociais, mas encontrando certa resistência em tantos outros. Por outro lado, na esfera pública, governos de distintos países estabelecem acordos de cooperação, com o intuito de executar ações multilaterais e permitir o contato entre estas diversas ações de “base comunitária”, que se espalharam pela América Latina. O IberCultura Viva pode ser compreendido como um esforço fundamental para o fortalecimento de tais políticas públicas de cultura, no âmbito da América Latina

Internamente, após um período de intensa crise na relação entre o MinC e os Pontos de Cultura, os diálogos foram retomados, ainda que de maneira não completamente satisfatória. As reformulações internas ocorridas no próprio MinC somadas à chegada de novos participantes ao Programa, originários dos editais estaduais e municipais, alteram parte do cenário vigente. O ano de 2014 talvez venha a se tornar um “divisor de águas” da história do Programa Cultura Viva, tendo em vista que foi aprovada a Lei Cultura Viva, em pleno processo de regulamentação.

Para concluir

É importante observar que os gestores do Programa Cultura Viva, desde o início, tinham consciência dos problemas que poderiam vir a enfrentar, ao proporem um modelo tão diferenciado de relação com a sociedade civil, fato evidenciado na contratação, já nos primeiros anos do programa, de pesquisa e avaliação do mesmo. Entretanto, ainda assim, entre as principais críticas dos técnicos do Ipea ao Programa está a da ausência de planos de monitoramento e avaliação integrados ao processo inicial de planejamento e implementação da ação pública – o Instituto realizou duas das três avaliações às quais o Cultura Viva foi submetido. Segundo este, “o desenvolvimento das ações, a implementação e a avaliação não foram lineares, e que o próprio programa foi se constituindo ao longo do tempo” (IPEA, 2011, p. 80). Nesse ponto, o Ipea expõe uma fragilidade do Programa, ao afirmar que faltou ao Cultura Viva “o estabelecimento, desde seus primórdios, da construção de uma base de dados compartilhada e atualizada, de maneira a permitir o conhecimento de informações mínimas compondo um perfil básico das instituições integrantes” do mesmo, tendo em vista a diversidade de atores que o compunham (IPEA, 2011, p. 80).

A opção em estruturar o Programa, menos em desenhos fechados e mais em conceitos, como autonomia, protagonismo e empoderamento, gerou excelentes resultados de apropriação discursiva, mas poucos efeitos concretos na inovação da gestão de recursos públicos. A proposta do MinC extrapolou a tradicional forma assistencialista de comportamento do Estado, em relação às camadas populares, aos grupos menos privilegiados da sociedade. Entretanto, a lógica de construção das políticas públicas está assentada em uma série de ferramentas e instrumentos burocráticos que tratam de maneira, teoricamente igual, os desiguais, ou seja, não há espaço nem para a diversidade cultural e menos ainda para as desigualdades sociais, econômicas e políticas que nos compõem. Os mecanismos de controle, a cobrança das prestações de contas não consideram, em nenhum grau, as especificidades das atividades e dos públicos atendidos pela ação ou política.

É importante ressaltar que uma série de outras políticas que vêm sendo implementadas pelo MinC dialogam com as bases das ações do Cultura Viva, tais como o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. O grande esforço atual da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural é efetivar o Cultura Viva como um programa de base comunitária disseminado pelo conjunto de secretarias e órgãos vinculados ao MinC, além das atividades compartilhadas com o conjunto dos Estados brasileiros e muitos municípios.

Em síntese, um olhar para os 10 anos de gestão do Programa Cultura Viva permite-nos vislumbrar questões fundamentais que são próprias do ambiente contemporâneo das políticas públicas de cultura. Os anos 2000, no Brasil, podem ser compreendidos como o período de maior esforço governamental de ampliação do debate com a sociedade civil e com o aumento do escopo de atividades no campo da cultura.

O Cultura Viva pode ser considerado um exemplo de ação que internamente tem um papel fundamental na construção de novas bases para a política cultural e que dialoga com temáticas e questões que já estavam sendo construídas e fortalecidas na agenda públicas de distintos países na América Latina. Ao mesmo tempo, os principais agentes do Programa, que são os Pontos de Cultura, vêm participando (ou fomentando) a formação de novas redes entre os movimentos culturais latino-americanos, contribuindo para a consolidação de novas formas de organização e de cooperação cultural internacional.

Referências

ALMEIDA, Armando, et al. (Orgs.). *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura 2003-2010*/Gilberto Gil & Juca Ferreira. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp; Zouk, 2003.

CALABRE, Lia. *Políticas Culturais diálogo indispensável*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do ministro Gil na solenidade de transmissão do cargo. Brasília, agosto de 2003. Brasília, DF: MINC, 2005. Disponível em: <http://www.gilbertogil.com.br/sec_texto.php?id=131&page=1>. Acesso em: 02 mar. 2014.

GIL, Gilberto; MINISTÉRIO DA CULTURA. Discurso do ministro Gil na comissão de Educação e Cultura da câmara dos Deputados. Brasília, agosto de 2006. Brasília, DF: MINC, 2006.

IPEA. *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões*. Ipea/Coordenação de Cultura. Brasília, DF: Ipea, 2011.

LIMA, Deborah Rebello. *As teias de uma rede: uma análise do Programa Cultura Viva 2013*. 231 f. Dissertação (Mestrado em História, Políticas e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: 2013.

MARTINELLI, Alfons. *Cultura e cidade: uma aliança para o desenvolvimento. A experiência da Espanha*. In: UNESCO. *Políticas Culturais para o desenvolvimento*, Brasília: UNESCO, 2003. p. 93-104.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Portaria de criação do Programa Cultura Viva (nº 156)*. Brasília, julho de 2004. Brasília, DF: MINC, 2004. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/12916/portaria-156-de-2004.pdf/2389bd2c-52f9-409f-9309-04e8890e0946>>. Acesso em: 20 abr. 2011

MINC. *Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária*. 3. ed. revis. Brasília, DF: MINC, s.d.

MINC – *Programa Viva. Avaliação Piloto – relatório final*. (2006) Coordenação e execução: Núcleo de Políticas Públicas de Cultura do LPP – Laboratório de Políticas

Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, setembro/2006.
Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A Imaginação a serviço do Brasil*. São Paulo: PT, 2002.

PAULA, Ana Paula. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SILVA, Frederico A. Barbosa. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In: SILVA, Frederico A. Barbosa et al. (Orgs.). *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ipea, 2011.

SILVA, Frederico A. Barbosa; ARAÚJO, Herton Ellery. (Orgs.). *Cultura Viva: avaliação do programa arte, educação e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso*. 09/11/2004. In: MinC. Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária. 3. ed. revis. Brasília, DF: MINC, s.d.

TURINO, Célio. *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea. *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, p. 77-90 jan.-abr. 2005.

YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.