

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO CULTURAL: ANÁLISE DO PROGRAMA CULTURA VIVA EM TRÊS ESTADOS BRASILEIROS

Anny Karine de Medeiros¹

RESUMO: O presente artigo analisa o programa “Cultura Viva” como uma proposta de financiamento de projetos muito distintos dos projetos comumente atendidos pelas demais políticas públicas de financiamento cultural, surgidas na década de 1990. Busca-se analisar o programa a partir da comparação de sua implementação nos Estados do Amapá, Ceará e São Paulo. Chega-se à conclusão de que os Pontos de Cultura marcam, além de um avanço em termos de descentralização e abrangência, um modelo de transferência de recursos públicos que, apesar dos entraves iniciais apresentados, aponta grande potencialidade futura, principalmente a partir da aprendizagem institucional que permite ao inserir organizações da sociedade civil no contexto da administração pública.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Cultura; Pontos de Cultura; Financiamento Cultural; Descentralização de Recursos.

INTRODUÇÃO

As políticas culturais apresentam dificuldades históricas para serem consideradas na agenda governamental. No Brasil, por exemplo, são bastante baixos os investimentos no setor cultural, setor este usado como instrumento de propaganda dos governos ditatoriais e negligenciado pelos governos democráticos subsequentes (ARRUDA, 2003; RUBIM, 2009). A cultura é assumida na agenda governamental brasileira durante a década de 1980 a partir de um modelo neoliberal de incentivo à cultura, que se expandiu durante a década de 1990. As políticas públicas de cultura foram implementadas então por força normativa, através principalmente da política de renúncia fiscal, cujo principal expoente é a Lei Rouanet (1995) em âmbito nacional (ARRUDA, 2003; OLIVIERI, 2004).

Como contraponto a esse modelo, surge o programa Cultura Viva, que tem por objetivo implementar uma política cultural que atenda à diversidade e abrangência que

¹ Mestranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP/FGV e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP. anny@usp.br

compõem a sociedade brasileira, através de políticas culturais mais democráticas e participativas (MINC, 2010), ampliando as linguagens financiadas pela política cultural.

Mediante este quadro, o artigo tem por objetivo analisar os “Pontos de Cultura”, principal ação do programa Cultura Viva, e de que forma os mesmos se estabelecem em três diferentes regiões do país. Uma vez que a ação Pontos de Cultura busca reverter grande parte dos entraves das políticas culturais, destaca-se a dúvida acerca da efetividade do programa em avançar enquanto forma de financiamento para um efetivo plano nacional de cultura, abrangente e descentralizado. Parte-se da hipótese de que esta política recente do governo brasileiro traz várias mudanças com relação às políticas culturais anteriores, tanto em relação ao seu financiamento e abrangência, quanto ao modo de se entender a política cultural.

Para buscar responder estes questionamentos, a pesquisa analisa a forma como a ação dos Pontos de Cultura foi implementada nos estados do Amapá, Ceará e São Paulo, escolhidos a partir dos dados nacionais do programa. Foi possível, a partir dos dados levantados nas bases nacionais e com gestores estaduais dos Pontos de Cultura e representantes de Pontos de Cultura, caracterizar a implementação do programa nos três estados, bem como relacionar os mesmos e obter algumas conclusões gerais acerca dos Pontos de Cultura.

O presente artigo estrutura-se, dessa forma, entre (1) a forma como o Estado brasileiro aborda o tema cultura, a estrutura da política cultural existente, suas maiores características e principais entraves; (2) a necessidade de um novo modelo de cultura, mais descentralizado e diversificado, (3) o surgimento da ação dos Pontos de Cultura como alternativa para alcançá-lo, detalhando suas características, potencialidades e resultados obtidos até o momento; (4) o estudo de caso do programa adotada em três estados de diferentes regiões do Brasil; (5) a comparação entre os estados escolhidos, retomando o contexto explicitado, os limites e as potencialidades explicitados até então, para desenvolver (6) as considerações finais.

1. ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE CULTURA BRASILEIRA

A política cultural brasileira retorna ao cenário governamental na década de 1990, a partir dos programas de financiamento baseados no incentivo fiscal, através de um complexo aparato legal e normativo, que disponibiliza verbas para produções

culturais através de dedução de impostos devidos por empresas privadas, que por sua vez alocam os recursos não recolhidos pelos impostos sob sua vontade (prática chamada *mecenato*).

Passa-se a perceber um movimento no qual a gestão de políticas de cultura não mais se concentra na execução de programas e ações para promover a cultura², mas sim, instituições como o Ministério e as Secretarias de Cultura assumem um papel meramente burocrático e de regulação de programas implementados por meio dos sistemas de incentivo (OLIVIERI, 2004).

Esse modelo, o mecenato, foi implantado como um modelo suficiente para apoiar a cultura, sobretudo para sanar as necessidades do mercado cultural. Ao analisar dados de execução orçamentária do período, entretanto, é possível perceber redução dos recursos adicionais investidos pelo setor privado (SILVA, 2004), que deveriam se ampliar para garantir a continuidade da política, além de efeitos perversos gerados pela estrita relação do financiamento com os interesses de mercado.

Apenas uma parte dos projetos culturais apresentados aos programas de financiamento é aprovada e um número menor consegue investimento e é, portanto, realizado. Isto decorre da estrutura de financiamento gerada pela política de cultura: muitos produtores não encontram empresas que aceitem patrocinar seus projetos, seja por estes não serem atrativos publicitariamente, seja porque os produtores não detêm conhecimento técnico ou capital social para acessar estes patrocinadores (OLIVIERI, 2004).

Os procedimentos burocráticos necessários para atender aos critérios dos programas de financiamento ora requerem conhecimentos técnicos muito específicos do proponente de projetos - que além de ser artista precisa ser gerente, contador, etc. - ora são ineficientes para gerenciar os projetos ou mesmo solucionar dúvidas dos proponentes quanto às suas exigências.

Dentre os projetos aprovados e que chegam a ser realizados, é possível identificar um outro problema: a concentração regional. Isto ocorre pois a esmagadora maioria dos projetos realizados pertencem ao eixo Rio – São Paulo. Da mesma forma, a

² Nesse ponto as políticas culturais perdem espaço no governo Collor, que extingue o Ministério da Cultura então existente, e continuam a perder espaço com a política exercida durante o governo FHC (RUBIM, 2009).

maioria das empresas financiadoras é proveniente da região sudeste³. A partir da análise de tais dados, Olivieri (2004) argumenta que os recursos do incentivo fiscal acabam ficando nas mãos de poucas empresas que, ao escolher os projetos que irão patrocinar, acabam definindo portanto como será a política pública de cultura na qual o país investe.

Em termos de acompanhamento do financiamento cultural, a prestação de contas é a principal contrapartida efetivamente necessária e exigida pelo Ministério, somada a um exemplar da obra (material de divulgação, livro, cópia da mídia, etc.) e os formulários de acompanhamento devidamente preenchidos. Essa prestação de contas, entretanto, não é capaz de identificar se os projetos foram bem-sucedidos, se tiveram público, ou mesmo se foram realmente executados.

2. ENTRAVES DO MODELO VIGENTE E NECESSIDADE DE UM NOVO MODELO

Enquanto os projetos culturais financiados através das leis de incentivo fiscais circulam entre produções mais “clássicas”, como gravações musicais, peças de teatro, espetáculos de dança, produções cinematográficas, publicação de livros, em sua grande maioria (OLIVIERI, 2004), os dados revelados pela pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2004 demonstram que o acesso aos bens culturais é muito restrito, a despeito dos investimentos feitos através das leis de incentivo, sendo que apenas 14% dos brasileiros vão ao cinema uma vez por mês e mais de 80% dos municípios não possuem cinema, teatro ou espaços culturais, entre outros indicadores que revelam, de modo simultâneo, a ínfima cobertura de oferta do modelo da indústria cultural, a disparidade entre os estados brasileiros, a inexistência do amplo acesso e a possibilidade de expansão da economia baseada nas atividades de produção (SILVA, 2004).

Corroborando este quadro, pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que compara dados de 2005 e 2006 mostra que 42,1% dos municípios brasileiros não têm ações que indiquem o estabelecimento de uma política cultural incentivada pelo estado (MUNIC, 2006) e, portanto, em mais de 40%

³ “Das dez maiores empresas investidoras, nove estão em São Paulo e Rio de Janeiro” (OLIVIERI, 2004: 123)

dos municípios no Brasil o tema cultura não encontra-se na agenda das políticas públicas. Dentre os municípios brasileiros, apenas 1% conta com alta densidade de equipamentos culturais, sendo que a esmagadora maioria não conta com equipamentos culturais suficientes, principalmente em relação à sua população.

Para além também dos problemas de “mercantilização” e concentração regional dos projetos culturais aprovados, há ainda problemas com relação à transparência na distribuição e utilização de recursos entre projetos. A falta de participação popular e a falta de utilização de canais de transparência na escolha dos projetos apresentados e na forma como os recursos são por eles gastos apresentam-se como as maiores ineficiências das políticas de cultura do país.

Diante de todas as críticas ao atual modelo de financiamento das políticas culturais, baseadas fundamentalmente na renúncia fiscal, Olivieri (2004) propõe uma gestão democrática que possa abranger as contradições sociais, que gere diferentes formas de custeio. O governo deve estar, então, comprometido com um projeto maior, mais amplo e que agranja as diversas linguagens culturais. Isto porque o papel do Estado deve se concentrar nas ações a serem promovidas para além dos limites do mercado, de acordo com o art. 216 da CF/1988, e posto ainda que a garantia para uma atuação eficiente do Estado deve ser controlada não pelo lucro gerado, mas pela opinião da sociedade civil e pela facilitação do acesso tanto a produtores quanto ao público, sendo o Estado estimulador dos setores não-financiados pelo mercado e o ator que pode e possui legitimidade para mediar as forças dos grupos de interesse, investindo em ferramentas de controle social e externo, reduzindo assim a possibilidade de “partidarização” sobre o financiamento cultural.

A fim de atender estes objetivos, o programa Cultura Viva, traz algumas mudanças fundamentais com relação às políticas culturais anteriores, tanto em relação ao seu financiamento, quanto ao modo de se entender a política cultural, e foi gerado a partir de esforços da sociedade civil e entidades públicas que modelaram a proposta de um novo modelo de política cultural no Brasil.

3. A PROPOSTA DE UM NOVO MODELO DE POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL

No Brasil percebe-se em 2003 a emergência de novos rumos para as políticas públicas de cultura, buscando maior democratização e participação (CALABRE, 2009).

Essa postura, assumida pelo Ministério da Cultura (MinC), vai ao encontro das demandas de organizações sociais e culturais, que há tempos se organizam para reivindicar políticas mais diversificadas e abrangentes (DOZZI, em entrevista de 2009). A sociedade atual impõe novos paradigmas para as políticas públicas, e não é mais possível pensar em uma única dimensão a ser tratada. É preciso analisar diversas dimensões e as dinâmicas de interação entre estas, além de considerar os diversos atores envolvidos (RUBIM, 2009).

Para realizar uma política pública baseada nos valores da diversidade cultural, da cultura enquanto direito básico e sua importância econômica enquanto geradora de trabalho e renda, objetivos estes traçados pelo MinC (2010), tramitam no Congresso Nacional várias propostas que visam instaurar um sistema nacional voltado para a cultura, e a disseminação da mesma de forma abrangente, organizada e socialmente controlada. Apesar de a maioria destas propostas ainda não terem sido aprovadas, algumas mudanças já foram tomadas, como as ações do programa Cultura Viva.

O programa é baseado na transferência de recursos para entidades da sociedade civil, buscando alcançar projetos culturais que não encontrariam outras formas de financiamento, seja por não serem atrativos comercialmente, seja por não deterem capacidade burocrática suficiente para aprovar projetos em editais de maior porte. Esses projetos são realizados em grande maioria em âmbito local⁴, trazendo novos equipamentos e linguagens culturais e movimentando economias antes ignoradas. Essa transferência de recursos ocorre através de convênio com o governo, seja nacional, estadual ou municipal, fazendo com que estes recursos e as ações por eles financiadas sejam monitorados (e avaliados) e ainda dando o apoio estatal para a articulação das ações e redes formadas.

A partir desta estrutura, o programa envolve iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil, selecionadas por editais públicos, que ficam responsáveis por articular e impulsionar as ações já existentes nas comunidades, firmando convênio com o MinC (e secretarias estaduais e municipais, no caso dos Pontos de Rede) e recebendo a denominação de Pontos de Cultura.

⁴ Além de projetos locais há projetos virtuais, como pontos de cultura que produzem sites de conteúdo cultural, entre outros, que apesar de contar com “sede local”, utilizam-se da potencialidade mundial garantida pela globalização da internet.

De acordo com os editais de seleção, para se tornar um Ponto, não é necessário dispor de instalações físicas⁵, programação ou atividades específicas e padronizadas, bastando exercer ações culturais, seja quais forem, e adotar a gestão compartilhada.

Segundo o edital da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo de 2009 e editais dos demais estados, entende-se por Pontos de Cultura os projetos realizados por pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, de natureza cultural, funcionando como *“instrumento de pulsão e articulação de projetos já existentes nas comunidades do Estado”*, agindo como *“elos entre a sociedade e o Estado que possibilitam o desenvolvimento de ações culturais sustentadas pelos princípios da autonomia, protagonismo e empoderamento social, integrando uma gestão compartilhada e transformadora da instituição selecionada com a Rede de Pontos de Cultura”* (SÃO PAULO, 2010).

Como regra geral, o repasse de recursos é contingenciado, sendo que apenas 15% podem ser destinados a pagamento de atividades “rotineiras”, como aluguel, água, luz, pessoal administrativo, etc., e aproximadamente 10% devem ser gastos, no recebimento da primeira parcela, na compra do Kit Multimídia. Para a representante do ministério da cultura (Carla Dozzi, em entrevista de 2009), a importância do Kit Multimídia permite criar um histórico das ações culturais desenvolvidas e permite que os Pontos conversem entre si, troquem experiências e informações, fortalecendo a rede de cultura para atuar em vários canais.

A separação de ações entre o governo local e o governo central marca ainda a atenção voltada para a descentralização das ações, garantindo ao mesmo tempo unidade entre os entes federados. Essa característica coloca o estado ou município em contato direto com os Pontos, atuando como facilitador das ações, e como ponte entre os Pontos de Cultura e o MinC, articulador nacional do programa (RODARTE, em entrevista de 2009).

Os Pontos de Cultura podem ainda ser entendidos por sua função econômica, sendo grande fator para o desenvolvimento local de pequenos municípios, pois movimentam recursos de forma descentralizada, através de atividades que promovem o desenvolvimento cultural, podendo ser entendidos por diversas vertentes, como o próprio desenvolvimento local, a economia solidária, e mesmo o conceito de Economia

⁵ A organização social que propõe o projeto de ponto de cultura, entretanto, precisa comprovar residência no estado ou município que realiza o edital de seleção, há pelo menos dois anos.

Criativa (*Creative Economy*), surgido para ressaltar novas e alternativas formas de geração de trabalho e renda, este porém mais inserido na lógica de mercado.

A forma de organização do programa, visando a colaboração e contato descentralizado através das redes, é fundamental para que os atores não apenas se comuniquem, mas troquem experiências e informações de forma solidária, construindo coletivamente a política cultural brasileira, por meio de diversos encontros e fóruns, presenciais ou virtuais (MINC, 2010).

Já pela perspectiva econômica, a geração de renda através de projetos culturais descentralizados, mas em rede, parece criar uma curiosa esfera de cooperativismo extra-oficial para os Pontos, que apesar de serem estruturalmente independentes, podem trocar informações e articular suas ações para objetivos comuns: o desenvolvimento da cultura em âmbito local.

De acordo com o portal do MinC, há, até meados de 2010, mais de 2.500 Pontos de Cultura em atividade no país, número que se ampliou significativamente no último ano. Desde o lançamento do edital nacional realizado pelo MinC, foram anunciados novos editais para seleção de Pontos de Cultura, e a grande maioria dos Estados já conta com editais próprios para a implementação de Pontos de Cultura, sendo que, a cada momento, surgem notícias de novos convênios e editais, de âmbito nacional, estadual ou municipal, para Pontos diversos ou linhas específicas, como Pontos de Cultura indígena, Pontinhos de Cultura, direcionados para o público-alvo infantil, Pontões de Cultura, atuando como observatórios de Pontos, entre outras modalidades (MINC, 2010).

Os dados dos Pontos de Cultura nacionais revelam que, ao menos comparativamente, é possível amenizar as disparidades regionais do financiamento em cultura, pois, apesar de a região sudeste ainda ter grande destaque, o maior número de pontos de cultura encontra-se na região nordeste, sendo que, na relação entre Pontos de Cultura por número de habitantes e Pontos de Cultura por município, há grande destaque para a região norte, pois sua menor população, e menor número de municípios, ampliam o número de Pontos de Cultura disponíveis.

De qualquer forma, o número de Pontos existentes ainda é baixo, dado que a relação é feita por milhões de habitantes. Grande parte dos estados com maiores populações, como São Paulo, Minas Gerais e Ceará, contam também com o maior número de Pontos, mas ainda assim são números pequenos⁶.

⁶ No caso de São Paulo, com 645 municípios, o programa atendia até 2009 mais de 170 Pontos de Cultura, somando-se a um segundo edital lançado em 2009, selecionando mais 300 Pontos (SÃO

4. METÓDOS E ANÁLISES

Mediante a diferenciada forma de articulação das organizações sociais, destaca-se a dúvida acerca de sua efetividade enquanto parte de um efetivo plano nacional de cultura, abrangente e descentralizado. A fim de esclarecer esta dúvida, buscou-se comparar a formulação da política, os editais lançados e a implementação de Pontos de Cultura em três estados de diferentes regiões do país.

Para tanto, foi realizada uma etapa inicial de levantamento de dados, e a partir de então foi desenvolvida uma pesquisa de campo composta de questionários semi-estruturados enviados a gestores públicos e representantes de pontos de cultura, buscando analisar a forma como o programa foi implementado em estados de três diferentes regiões do país. Os estados, por sua vez, foram determinados segundo a quantidade de pontos de cultura existentes, e sua representatividade em relação à população. Optou-se pelo estado com maior número de Pontos de Cultura das regiões nordeste e sudeste do país, Ceará e São Paulo, e o estado da região norte que respondeu ao contato, Amapá.

4.1. PONTOS DE CULTURA AMAPAENSES

O estado do Amapá, localizado no extremo norte do país, é fortemente marcado pela cultura de sua região, e, portanto, permite a articulação de Pontos de Cultura específicos, selecionados através de editais para Pontos de Cultura amazônica e Pontos de Cultura indígena. A região amazônica, por sua vez, recebe ações de organizações da sociedade civil de diversos estados e mesmo países. Somando-se aos primeiros Pontos de Cultura conveniados diretamente com o MinC em 2005, foi lançado em 2008 o edital estadual de Pontos de Cultura, para conveniamento de 15 pontos distribuídos no território do estado, sendo o trabalho realizado pelo MinC e pela Secretaria Estadual de Cultura (SeCult-AP).

PAULO, 2010). Outros estados, como Paraná, com 399 municípios e população de cerca de 10 milhões, possui apenas 36 Pontos, localizados em Curitiba.

4.2. PONTOS DE CULTURA CEARENSES

O Ceará é um dos estados com maior quantidade de Pontos de Cultura existentes, somando até o momento o edital federal, que criou os primeiros (aproximadamente 40) Pontos de Cultura cearenses, e o edital estadual, lançado em 2007, aprovando 100 projetos, sendo 20 em Fortaleza e 80 nos demais municípios do Estado⁷.

4.3. PONTOS DE CULTURA PAULISTAS

São Paulo é o estado com o maior número de Pontos de Cultura do país, destacando-se ainda nas demais formas de financiamento do setor cultural, além de reunir diversos pólos culturais, dado o grande número de migrantes e imigrantes existentes no estado. Somam-se até o momento o edital federal, editais estaduais e municipais, que não param de se expandir. Após o lançamento do edital federal, que criou os primeiros (aproximadamente 150) Pontos de Cultura paulistas, foi lançado em 2009 o edital estadual de Pontos de Cultura.

5. LIGANDO OS PONTOS

A comparação entre estados buscou testar a hipótese de que os Pontos de Cultura trazem mudanças com relação às políticas culturais anteriores, tanto em relação ao seu financiamento e abrangência, quanto ao modo de se entender a política cultural.

Os três estados analisados trazem contrastes em relação à implementação da política, em virtude da densidade populacional, bem como em virtude do acúmulo estadual em gestão cultural, que molda a forma de atuação das organizações culturais frente aos mecanismos de financiamento público. O estado de São Paulo conta com uma particularidade em relação a este acúmulo, dado que a experiência em políticas culturais anteriores apontou a modalidade de premiação como mais eficiente que a modalidade de conveniamento de organizações sociais. Os estados do Amapá e Ceará, por sua vez,

⁷ No caso do Ceará, além do MinC e SeCult-CE, as ações desenvolvidas pelos pontos de cultura são acompanhadas ainda por outros entes, como as coordenadorias de ação cultural, de Políticas do Livro e de Acervos e de Patrimônio Histórico Cultural da Secretaria da Cultura, de acordo com as atividades desenvolvidas por cada Ponto de Cultura e a Coordenadoria Administrativo-Financeira e a Assessoria Jurídica da Secretaria da Cultura, que supervisiona as questões administrativas de todos os Pontos.

contam com outra particularidade, a atenção dada a comunidades específicas através de critérios de seleção direcionadores, contidos nos editais de seleção.

A **relação entre os entes** em cada um dos estados dá-se através do conveniamento entre secretaria de cultura e MinC, responsáveis respectivamente pelo acompanhamento e supervisão dos projetos aprovados. De acordo com as entrevistas dos três estados, essa relação ocorre apenas em decorrência do financiamento, sendo que os pontos de cultura executam as ações propostas pelos planos de trabalho de forma autônoma. Uma outra vantagem destacada pelo representante dos pontos de cultura de São Paulo é a autonomia dada às organizações em relação ao planejamento e execução das ações constantes em cada projeto aprovado, realizado então de maneira independente da ideologia do governo financiador. Isto porque secretarias de diferentes concepções ideológicas estão adotando a política, o que constitui um ganho institucional para este modelo de financiamento descentralizado, destacando a ação de organizações da sociedade civil, e não a intervenção estatal.

De acordo com os editais dos três estados, os **procedimentos para a aprovação dos projetos** seguem parâmetros parecidos, contando com uma fase de análise inicial de documentação, uma fase de análise dos projetos, e uma fase de análise de mérito, sendo que São Paulo é o único estado que não conta com esta avaliação de mérito.

De acordo com entrevistas e informações oficiais, a maior **dificuldade encontrada** pelos pontos de cultura está na **prestação de contas**, dado que as entidades que aprovam seus projetos, em sua maioria, não são familiarizadas com os procedimentos burocráticos próprios da administração pública. Para amenizar esta dificuldade, o edital do estado de São Paulo adotou o modelo de **premiação**, que exige prestação de contas de forma menos engessada.

Ao tratar das **redes estaduais de pontos de cultura**, os entrevistados ressaltam sua importância para o fortalecimento do programa. Entretanto, as redes formadas têm dinâmicas diferentes. A rede paulista tem uma grande abrangência, sendo atuante e articulada com redes regionais e redes setoriais (como a rede de pontos de cultura de raiz africana, a rede de pontos de cultura digital, entre outros), bem como articulada com outros grupos da sociedade civil, realizando encontros periódicos. Por outro lado, a rede cearense é formada apenas pelos pontos aprovados, gerando o risco de castas de informação, que giram em torno das mesmas organizações culturais. Já a rede amapaense, por sua vez, é prevista em edital, mas não foram encontradas maiores

informações acerca da mesma, provavelmente ficando restrita aos pontos de cultura da região.

Em linhas gerais, pode-se inferir que a descentralização obtida pelo número de pontos de cultura criados em território nacional é prejudicada pela falta de articulação entre os mesmos Pontos. Da mesma forma, a **sustentabilidade dos Pontos de Cultura** torna-se menos provável nos estados da região norte e nordeste, uma vez que o financiamento provido pelos editais é fundamental para a execução das ações previstas, dado que, sem o apoio governamental, estas ações não seriam possíveis por falta de obtenção de recursos por outros meios.

As organizações sociais que mantêm pontos de cultura geralmente recebem recursos de outras fontes, que não apenas os editais do ministério da cultura, dado que o recurso repassado é muito baixo para a manutenção das entidades. Dessa forma, a continuidade da política ainda depende de fatores externos para complementarem os recursos necessários para as organizações sociais.

Caminhando neste mesmo sentido, a **continuidade do programa Cultura Viva**, apontada por alguns entrevistados como fortemente dependente da vontade política dos governantes, é mais provável em regiões com novos editais regionais e municipais, ampliando a rede de pontos existentes.

Mesmo que a continuidade não seja percebida na prática, todos os entrevistados concordam com a necessidade de manutenção do programa, dada sua relevância para a política de cultura nacional. Mesmo com dificuldades de recursos, a valorização de ações descentralizadas e autônomas, do ponto de vista do planejamento e execução de ações, é apontada por todos os entrevistados como fundamental para a cultura nacional, dado que esta é plural e demanda ações igualmente plurais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das críticas colocadas pelos autores mencionados em relação à política cultural implementada no Brasil, é possível fazer algumas colocações sobre papel do programa Cultura Viva, mesmo tratando-se de uma política recente. Conforme demonstrado pelos números iniciais obtidos pelo programa, este marca de fato um avanço na descentralização e abrangência do financiamento público de ações culturais.

Por outro lado, a capilaridade e descentralização permitidas pelo conveniamento de organizações não-governamentais, bem como o alcance de entidades excluídas de

outras formas de financiamento, acabam sendo prejudicados pela falta de familiaridade dessas organizações com as exigências normativas próprias do setor público. O desequilíbrio entre a proposta de descentralização da política cultural e a capacidade governamental em absorver as dificuldades encontradas pelos pontos de cultura com os complexos procedimentos burocráticos faz com que seja necessário refletir acerca desse modelo de financiamento.

A autonomia em gastar os recursos financiados, sem a necessidade de licitações ou tomada de preços, permitida pelo modelo de premiação, por sua vez, torna o uso de recurso público menos rastreável, sendo um risco para a licitude das ações realizadas. Entretanto, permite que os Pontos gastem recursos de forma mais prática e, assim, possam direcionar seus esforços para a melhor execução dos projetos e não para procedimentos burocráticos como prestações de contas.

Ao ter o poder de gastar os recursos onde melhor convir aos Pontos, há ainda uma externalidade positiva⁸ considerável: o desenvolvimento local. Produtos locais são, em geral, mais atraentes, principalmente pelo valor simbólico atribuído à identificação local, mas geralmente não permitem a prestação de contas por tomada de preços, ou similares, por se tratarem de produtos caseiros, artesanais, etc. Com a transferência de recursos, os pontos passam a poder investir indiretamente (através do consumo) nestes produtos, incentivando assim o desenvolvimento local de economias que, antes, eram “exportadas” de grandes produtores, capazes de abranger as exigências da prestação de contas.

O programa Cultura Viva, entretanto, não pode ser visto como isento de problemas de gestão. Vale salientar, a plena discussão acerca da legitimidade da execução de funções públicas por parte de organizações da sociedade civil, financiadas por recursos públicos, foge ao alcance deste artigo. A articulação entre estado e sociedade civil é parte crucial do modelo de financiamento dos Pontos de Cultura, e é tido, portanto, como pressuposto para o alcance de seus objetivos.

Tal qual outras políticas de transferência financeira, os convênios firmados para a implementação dos Pontos de Cultura estão sujeitos a cooptação de partes e problemas

⁸ Externalidade positiva ocorre quando os benefícios obtidos por uma ação excedem os custos para executar a ação, ou seja, há mais benefícios na ação do que a própria ação em si. Para uma explicação mais clara, ver STIGLITZ & WALSH, 2003.

de governança, entre estes, problemas de assimetria de informação entre as partes, como risco moral e seleção adversa⁹.

Risco moral refere-se ao risco de um indivíduo, após ter sido beneficiado por um acordo, não realizar sua parte no mesmo acordo, ou realizá-la de maneira subótima. No caso do programa Cultura Viva, destacam-se o risco de desvio e má utilização de recursos após o recebimento das primeiras parcelas, por parte das organizações sociais, e, por parte do MinC e das secretarias, o risco de não pagamento das parcelas subsequentes após a realização das ações, prejudicando o desenvolvimento das ações dos Pontos de Cultura.

Já seleção adversa refere-se ao risco de uma ação atrair um público diferente daquele inicialmente esperado ou mesmo que não necessite da ação. No caso do programa, destaca-se o risco de seleção de organizações sociais que fogem ao público do programa (organizações culturais de regiões carentes, e à margem do financiamento público), ou que não realizam suas ações da melhor maneira possível, após receber as parcelas do benefício.

Para evitar estes problemas, é necessário controle eficiente dos órgãos competentes, como o controle exercido pelo MinC e Ministério Público, com o auxílio dos tribunais de contas. Sobremaneira, é necessário criar meios para que a própria sociedade exerça controle sobre as entidades, indo ao encontro da proposta de uma política democrática e participativa, cerne da ideologia que constitui os Pontos de Cultura. A necessidade de controle, por sua vez, não pode ser feita sem a devida atenção às peculiaridades do programa. Isto porque o Estado brasileiro, conhecido pela alta burocratização de seus procedimentos, não está preparado para atender demandas e realidades tão distintas das culturas brasileiras. O programa Cultura Viva coloca um novo modelo de gestão que não é familiar às organizações sociais, mas que também diverge dos modelos de gestão comuns ao setor público.

Por ser este um programa ainda recente, as dificuldades começam a surgir e, aos poucos, serão construídos caminhos para amenizá-las. Entretanto, é possível perceber em encontros, páginas de internet e listas de discussão o ânimo e empenho que as organizações sociais selecionadas dedicam aos Pontos de Cultura.

⁹ Os problemas decorrentes da assimetria de informação, constante dos dilemas de ação coletiva, fazem parte da teoria da agência (ou teoria do agente X principal) e são melhor detalhados por PRZERWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente X principal*. In: PEREIRA, Bresser e SPINK, Peter (org.): *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

A potencialidade futura permitida pelo formato do programa, por sua vez, é ameaçada pela instabilidade normativa do mesmo. Por não haver uma lei ou procedimento administrativo que institua os Pontos de Cultura como uma política a ser implementada por todo e qualquer governo, sua implementação fica restrita à vontade política de cada governante. Neste sentido, preocupa o fato de ser um programa essencialmente ligado aos governos em gestão, sem garantia de continuidade caso haja alteração nos quadros governamentais.

O fato de o programa ser realizado através de editais de seleção, sem desconsiderar suas vantagens, faz com que a política seja institucionalmente frágil, posto que não há legislação que garanta sua execução em governos futuros, apenas o comprometimento de alguns gestores, e a facilidade de replicação e disseminação, atraentes para ações pontuais e descontinuadas em favor de vontades políticas.

Não obstante os méritos do programa, os pontos de cultura por si sós não podem ser apontados como a única alternativa para a política cultural brasileira. Propostas como a Lei Rouanet, apesar dos limites e restrições, incentivam a produção cultural brasileira em outras vertentes que a proposta do Cultura Viva não abrange, e são, portanto, fundamentais para a concretização de uma política cultural abrangente. Com a aprovação das várias reformas em tramitação no Congresso Nacional, somadas às mudanças e programas já em curso, pode-se afirmar que o Brasil está caminhando para uma maior atenção à cultura. Muito ainda precisa ser feito e não adianta apenas munir o cidadão de espaços culturais, é preciso que a sociedade se aproprie e usufrua destes equipamentos, reconhecendo-os como expressão de sua própria cultura. Apesar dos percalços e caminhos ainda desconhecidos, destaca-se a esperança em uma nova forma de o Brasil trabalhar sua cultura: de forma mais plural e descentralizada.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Maria A. N. *A política cultural: regulação estatal e mecenato privado*. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, p. 177-194.

CALABRE, Lia. *Políticas públicas e indicadores culturais: algumas questões*. V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Faculdade de Comunicação/UFBA – Bahia, 2009. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19406-1.pdf>> Acesso em: 05 jan, 2010.

IPEA. *Coleção Cadernos de Políticas Culturais*, Vol. 2: *Política cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise* & Vol. 3: *Economia e Política Cultural*:

acesso, emprego e financiamento. Brasília, 2007. Disponível em <www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/10/cpc-volume-02.pdf> Acesso em: 04 dez, 2009.

MINC. *Ministério da Cultura: histórico*, 2010. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/sobre/historico-do-ministerio-da-cultura/>> Acesso em: 12 mai. 2010.

MUNIC. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/cultura20061.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2010.

OLIVIERI, Cristiane G. *Cultura neoliberal: leis de incentivo como políticas públicas de cultura*. Col. Visões da Cultura. São Paulo: Escrituras, 1. ed., 2004.

RUBIM, Antonio A. C. *Políticas culturais e novos desafios*. Matrizes (USP), v. 2, 2009, p. 93-115.

SILVA, Frederico A. B. da. *Financiamento Cultural: Situação Atual e Questões para reflexão*. Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise. IPEA, fev. de 2004.

STIGLITZ, J. E.; WALSH, C. E. *Introdução à macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.