

DESAFIOS JURÍDICOS E ADMINISTRATIVOS DA POLÍTICA CULTURAL COMUNITÁRIA: UM ESTUDO DOS PONTOS DE CULTURA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Luciana Piazzon Barbosa Lima¹

RESUMO: O programa Cultura Viva constituiu-se como uma experiência inovadora na política cultural brasileira ao fomentar segmentos historicamente marginalizados por meio do apoio aos Pontos de Cultura. No entanto, sua implementação encontrou entraves jurídicos e administrativos que acabaram por se refletir na prestação de contas das instituições beneficiadas. Buscando contribuir com o aprimoramento do programa, a pesquisa realizou um diagnóstico destes problemas. Por meio da experiência dos Pontos de Cultura do estado de São Paulo, verificou que a estrutura administrativa das instituições e sua experiência na gestão de recursos públicos não representaram fatores relevantes para a existência ou não de problemas na prestação de contas, sendo definidores o formato de repasse estabelecido pela parceria com o poder público, a capacitação recebida e a comunicação com os órgãos gestores da política. Desmistificando o discurso de que o problema da prestação de contas deve ser atribuído à incapacidade administrativa dos Pontos de Cultura, apontamos para a necessidade de revisão dos instrumentos reguladores do programa e, mais amplamente, das políticas assentadas sobre a parceria do Estado com instituições da sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Política cultural; Pontos de Cultura; Cultura Viva; convênios; prestação de contas.

Este artigo é resultado das principais reflexões e conclusões advindas da dissertação de mestrado de mesmo título, defendida no âmbito do programa de pós-graduação em Estudos Culturais da EACH-USP em setembro de 2013. Partindo da inovação representada pelo desenho conceitual do programa Cultura Viva e do diagnóstico referente aos desafios encontrados em sua implementação, a pesquisa buscou analisar os mecanismos jurídicos e administrativos que regulam as relações do Estado com instituições da sociedade civil, a partir da experiência dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo. Por meio de pesquisa empírica, foram levantados os principais entraves encontrados na gestão dos recursos públicos, bem como analisadas as diferenças entre os modelos de prestação de contas colocados pelos convênios realizados com o Ministério da Cultura e pela rede estadual paulista, implantada a partir da estratégia de descentralização do programa.

O artigo divide-se em três blocos: o primeiro aborda a ampliação do escopo das políticas culturais na última década e o desenho conceitual do programa Cultura Viva; o

¹ Mestre em Estudos Culturais pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. E-mail: lupblima@gmail.com.

segundo traz o diagnóstico dos principais problemas encontrados na implementação dos Pontos de Cultura; e o terceiro apresenta os principais resultados da pesquisa empírica, que apontam para um modelo simplificado de prestação de contas. Tendo em vista a democratização das políticas culturais e, mais amplamente, do próprio acesso aos recursos públicos, a pesquisa buscou contribuir com o aprimoramento do programa e de sua regulamentação, partindo da necessidade de expansão das políticas de apoio à cultura comunitária.

O apoio à cultura comunitária: o Programa Cultura Viva como modelo de política cultural

Seguindo o percurso estabelecido pela pesquisa, iniciamos com a discussão da inovadora proposta trazida pelo programa Cultura Viva, estabelecida sobretudo por meio do apoio aos Pontos de Cultura. A perspectiva de fortalecer a atuação do Estado em parceria com a sociedade civil a partir de iniciativas culturais já existentes, bem como de democratizar a produção cultural por meio da pulverização de recursos para segmentos comumente marginalizados foram elementos determinantes para despertar o interesse nesse objeto de estudo, para além do contato inicial com alguns Pontos de Cultura da cidade de São Paulo.

Para entender o diferencial trazido pelo programa, partimos de uma análise histórica das políticas culturais. Entendemos a noção mais ampla de política cultural como aquela que mobiliza os diversos atores sociais em suas estratégias de luta política (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2001). No entanto, conforme definição da UNESCO (1969)², abordamos as políticas culturais como políticas governamentais, considerando o espaço institucional do Estado como espaço privilegiado dessas disputas. Nesse entendimento, as políticas culturais se apresentam como uma das fontes primordiais de promoção do acesso aos meios de produção, difusão e fruição cultural, sobretudo por meio do financiamento público.

A esse respeito, é preciso dizer que as políticas culturais trazem sempre um conceito de cultura intrínseco e subjacente que tem profunda incidência sobre a amplitude destas:

Fundamental constatar que toda política cultural traz embutida, de modo explícito ou não, uma concepção a ser privilegiada de cultura. Esclarecer o conceito de cultura imanente à política cultural é um procedimento analítico vigoroso para o estudo aprimorado deste campo. (RUBIM, 2007, p. 40)

2 Segundo a UNESCO (1969, tradução nossa), a política cultural pode ser definida como “conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado”.

O entendimento de que a disputa pelo conceito de cultura se reflete também nas estratégias adotadas pelo setor público nos leva, enfim, à compreensão da necessidade de se disputar institucionalmente este espaço. Sob influência da abordagem clássica dos estudos culturais ingleses que, segundo CEVASCO (2001, p. 55), “parte do princípio de que a cultura é um conceito crucial que tem que ser reapropriado para usos mais democráticos”, entendemos a ampliação do conceito de cultura como aspecto fundamental a ser levado em conta na abordagem das políticas culturais.

Nesse debate, a ressignificação do conceito de cultura indica que ela está presente tanto na criação individual e artística quanto nos diferentes modos de vida (WILLIAMS, 1989). Com isso, passam a ser consideradas, para além das tradicionais linguagens artísticas, as práticas culturais difusas de diversas camadas sociais, expressando a valorização de manifestações culturais vinculadas a diferentes segmentos da sociedade.

No campo específico das políticas culturais, essa discussão se refletiu na ampliação das estratégias de democratização da cultura - que buscavam garantir o acesso universal aos bens culturais legítimos - para a efetivação de uma democracia cultural, que busca garantir a polifonia no apoio à diversos sistemas culturais (ANDER-EGG, 1987; CANCLINI, 1987; VOLKERLING, 1996). O entendimento da cultura em seu sentido antropológico, na mesma direção da discussão trazida pelo estudos culturais, amplia o escopo de atuação do Estado no campo da cultura, tornando as políticas mais abrangentes.

Ainda que conceitualmente essa ampliação estivesse razoavelmente consolidada (FABRIZIO, 1980), notava-se, até há bem pouco tempo, uma carência de políticas estruturadas efetivamente dentro dessa perspectiva. No contexto brasileiro, as políticas culturais estiveram historicamente voltadas ao apoio às artes, ao patrimônio e à indústria cultural. Os setores populares estiveram praticamente ausentes ou, quando levados em conta, o foram dentro da perspectiva da preservação de expressões culturais consideradas folclóricas ou, ainda, de instrumentalização das culturas populares para a constituição de uma identidade nacional (CHAUI, 1986).

Pautado por uma proposta inovadora de apoio a associações culturais da sociedade civil, o programa Cultura Viva parece surgir, no âmbito federal, como uma primeira experiência de política cultural prioritária voltada ao reconhecimento e apoio da diversidade das manifestações culturais, enquanto expressões culturais “vivas”. Nesse contexto,

A adoção da noção ‘antropológica’ permite que o ministério deixe de ter seu raio de atuação circunscrito ao patrimônio (material) e às artes (reconhecidas) e abra suas fronteiras para as culturas populares, afro-brasileiras, indígenas, de gênero, de orientação sexual, das periferias, audiovisuais, das redes e tecnologias digitais etc. (RUBIM, 2011, p.

49)

Com isso, é ampliado o campo de atuação da política cultural, abarcando-se mutuamente as experiências cotidianas e estéticas. Isso fez com que o Cultura Viva incluisse formas de expressão que vão da tradição oral à cultura digital, passando pelo campo das linguagens artísticas e incluindo inclusive as múltiplas possibilidades de experimentação entre estas.

Tendo como principal objetivo “ampliar e garantir o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural” (MINC, 2004a, p. 18)³, o Cultura Viva busca incentivar e promover iniciativas culturais da sociedade civil por meio do financiamento público direto. Materializado pela transferência de recursos a projetos selecionados via editais, o programa organiza-se a partir da parceria entre o poder público e associações não-governamentais, no sentido de potencializar ações culturais existentes em especial em contextos de vulnerabilidade. Por meio do financiamento de práticas culturais comunitárias, sobretudo através dos Pontos de Cultura, o programa fortalece o papel do Estado na área cultural, em busca de uma maior distribuição dos recursos públicos.

Os Pontos de Cultura são organizações sem fins lucrativos que desenvolvem ações socioculturais de diversos tipos e que, ao serem selecionadas pelos editais, recebem o apoio e reconhecimento por parte do Estado. Segundo Turino (2009, p. 64), idealizador do programa e responsável por sua implementação no Ministério da Cultura:

Ponto de Cultura é um conceito de política pública. São organizações culturais da sociedade que ganham força e reconhecimento institucional ao estabelecer uma parceria, um pacto, com o Estado. [...] Como um elo na articulação em rede, o Ponto de Cultura não é um equipamento cultural do governo nem um serviço e seu foco não está na carência, na ausência de bens e serviços, e sim na potência, na capacidade de agir de pessoas e grupos. Ponto de Cultura é Cultura em processo, desenvolvida com autonomia e protagonismo social.

De acordo com os princípios do programa, os Pontos de Cultura deveriam localizar-se prioritariamente em comunidades com pouca disponibilidade de serviços públicos e de equipamentos culturais, a exemplo das grandes periferias urbanas, áreas rurais, quilombolas, aldeias indígenas, entre outros. O programa buscava, com isso, atingir agentes culturais com pouco acesso a outras fontes de recurso e que em geral não tem suas práticas reconhecidas, inclusive por parte do poder público, o que está expresso na própria definição do público-alvo prioritário do programa:

3 Para descrição completa dos objetivos e público alvo do programa, ver: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/cultura-viva/objetivos-e-publico/>

O programa CULTURA VIVA se destina a populações de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais e quilombolas; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural. (BRASIL, 2004, art. 3º)

Os objetivos colocados pelo programa parecem se pautar, fundamentalmente, pela ampliação do escopo das políticas culturais com a inclusão de novos atores nesse campo. Nos dizeres de Turino (2009, p. 14), trata-se de “desesconder o Brasil”; acreditar no povo, potencializar o que já existe, firmar pactos e parcerias com ‘os de baixo’”, fortalecendo a autonomia e o protagonismo sociocultural. Com a abertura para o financiamento de projetos sem objetos pré-definidos, a iniciativa esteve voltada ao fortalecimento de ações já em desenvolvimento, a partir de propostas colocadas pelos próprios agentes culturais. Nesse sentido, não é o Estado quem determina o objeto do financiamento, ele apenas dispõe de recursos para que instituições da sociedade civil promovam sua ação cultural, com o planejamento e execução a partir das demandas das próprias comunidades⁴.

Ao concorrerem ao edital, os proponentes estruturam um plano de trabalho contendo as ações a serem realizadas, as metas a serem cumpridas e o orçamento a ser utilizado. Ao perguntar aos agentes culturais o que desejam realizar com os recursos, o programa leva em conta as especificidades locais e a atuação de cada instituição:

Em lugar de determinar (ou impor) ações e condutas locais, o programa estimula a criatividade, potencializando desejos e criando um ambiente propício ao resgate da cidadania pelo reconhecimento da importância da cultura produzida em cada localidade. (MINC, 2005d, p. 18)

Nesse aspecto, entendemos a atuação do Estado como necessária e fundamental, podendo ser considerada a proposta do Cultura Viva uma espécie de acupuntura social - em que, conforme a perspectiva de Gil, o Estado aciona pontos vitais:

O Programa Cultura Viva é, sobretudo, uma política pública de mobilização e encantamento social. Mais que um conjunto de obras físicas e equipamentos, implica a potencialização das energias criadoras do povo brasileiro. Não pode ser considerado apenas um simples ‘deixar fazer’, pois provém de uma instigação, de uma emulação, que é o próprio do-in antropológico. Mas os rumos, as escolhas, as definições ao longo do processo, são livres. (MINC, 2005d, p. 9).

Trata-se, assim, de uma parceria realizada entre o Estado e a sociedade civil, em que o primeiro oferece condições para que esta possa se desenvolver de acordo com sua própria

4 Turino, na formulação que embasa a experiência do programa Cultura Viva, avalia que: “Um resultado correlato do programa é a experimentação de um processo que visa transformar o papel do Estado e de suas políticas públicas, quando este, paulatinamente, deixa de ser um controlador dos processos sociais para tornar-se facilitador das demandas da sociedade civil.” (TURINO, 2009, p. 38)

dinâmica. Enquanto aspectos relevantes que caracterizam o diferencial do programa no campo da política cultural, consideramos portanto, em especial: o financiamento de associações culturais existentes, a partir de suas demandas e sem objetos pré-definidos; o financiamento da cultura como processo, e não por meio do produto cultural; a adoção de um conceito ampliado de cultura, que inclui as mais diversas formas de expressão cultural; e o público-alvo a que se destina. Partindo destes aspectos e da própria expansão dos Pontos de Cultura, entendemos que a proposta contida no programa aponta para a constituição de um modelo paradigmático de política cultural comunitária.

A implementação do Cultura Viva: fragilidades institucionais e regulamentação

Passando do desenho conceitual do programa à sua implementação, observamos que a perspectiva de inclusão de novos atores não foi acompanhada da desburocratização dos mecanismos que envolvem o repasse de recursos públicos a associações da sociedade civil. A partir de uma aproximação efetiva com a realidade dos Pontos de Cultura, foram constatadas as dificuldades encontradas na realização da parceria com o Estado, em especial dados os instrumentos jurídicos e de gestão que regulamentam o uso dos recursos. Tendo em vista a incompatibilidade dos instrumentos de gestão da administração pública com a proposta inclusiva do programa, realizamos um diagnóstico dos problemas existentes na implementação do Cultura Viva, colocando em evidência a fragilidade institucional dos órgãos gestores e a inadequação do formato de convênios, detalhando ainda os principais entraves encontrados na prestação de contas dos Pontos de Cultura.

Antes de passarmos a estas questões, é importante indicar que os desafios colocados são, de alguma forma, decorrência do próprio formato colocado pela política que, a partir da articulação dos órgãos públicos com entidades culturais pré-existentes, trouxe consigo a perspectiva da gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil. Se por um lado esta contribuiu para o aprofundamento da democracia e para ampliação da participação social no âmbito das políticas públicas, por outro trouxe consigo alguns desafios na gestão que manifestaram-se, em especial, na prestação de contas dos Pontos de Cultura. De alguma forma, isso parecia indicar que a formulação e o desenho da política não eram compatíveis com os seus mecanismos de implementação⁵. Assim, a investigação partia da constatação de

5 Aqui, vale dizer que o problema atinge não só o Cultura Viva, como diversas políticas que tem como fundamento a interação e participação da sociedade civil, em especial dos setores menos institucionalizados. A análise extrapola assim o universo das políticas culturais, podendo servir como ponto de partida para uma

que o Programa Cultura Viva era, de fato, um projeto inovador, porém inserido em uma estrutura retrógrada.

Nesse aspecto, destacava-se, em primeiro lugar, a própria fragilidade institucional do Ministério da Cultura. Isso porque grande parte dos entraves encontrados nas prestações de contas indicavam a insuficiência e inadequação dos fluxos de recursos - orçamentários e humanos - e as dificuldades relacionadas à comunicação e à especificação clara de procedimentos.

Com relação aos fluxos orçamentários, os constantes atrasos nos repasses das parcelas acabaram por comprometer o andamento dos projetos apoiados, tendo sido considerados pelos Pontos de Cultura, desde a primeira avaliação do programa, como o principal problema enfrentado (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 37)⁶. Paralelamente, somava-se à isso a insuficiência de recursos humanos para atuar na gestão do programa, dada a pequena estrutura organizacional do Ministério da Cultura e o baixo número de servidores envolvidos, além de sua rotatividade e terceirização. Isso gerou uma capacidade de atendimento, acompanhamento dos projetos e análise de prestação de contas muito inferior à demanda - o que se agravou, ainda, com a forte expansão do programa⁷. Também em decorrência disso, foram indicadas as dificuldades de comunicação, tanto para responder às dúvidas durante a execução dos projetos e às análises de prestação de contas, quanto aos pedidos de alteração nos planos de trabalho⁸.

discussão mais ampla da gestão pública, sobretudo no que diz respeito às relações com instituições da sociedade civil.

6 Em levantamento feito junto aos Pontos de Cultura da rede estadual paulista durante encontro de formação ocorrido em dezembro de 2011, por exemplo, foram relatados como problemas decorrentes dos atrasos nos repasses: a paralisação e atraso das atividades planejadas; a perda de profissionais envolvidos com os projetos ou sua não-remuneração; a evasão de participantes e queda na credibilidade das instituições; dificuldades no cumprimento de pagamentos; realização de despesas posteriores acrescidas de juros; entre outros fatores que geraram forte insegurança entre os gestores dos Pontos, funcionários e a comunidade (SÃO PAULO, 2012).

7 Tais problemas, cabe dizer, não são privilégio do Ministério da Cultura - embora, no caso deste órgão, elas efetivamente pareceram agravadas. Em pesquisa acerca do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil, realizada no âmbito do projeto “Pensando o Direito” do Ministério da Justiça, um dos fatores apontados como parte dos problemas diz respeito às “deficiências estruturais dos órgãos repassadores” (BRASIL, 2012).

8 Em agosto de 2011 o mutirão de prestação de contas - iniciativa colaborativa da Comissão Paulista de Pontos de Cultura com o Ministério da Cultura que buscava identificar os principais problemas encontrados pelos Pontos de Cultura -, apontou as dificuldades de comunicação com o ministério como parte relevante dos entraves nas prestações de contas, tendo sido identificadas as seguintes situações: envio de prestação de contas e falta de retorno da parte do MinC; envio de prestação de contas não localizada (perda); demora na aprovação da prestação de contas; falta de um canal de comunicação eficaz que permita um diálogo permanente com as instituições e orientação quanto às dúvidas que surgem no decorrer da execução dos projetos; dificuldades em conseguir informações e retornos (p.ex. sobre alterações nos planos de trabalho e pedidos de prorrogação da vigência do convênio); lentidão ou ausência de respostas pedidas seja via cartas, e-mails ou telefone; falta de

Além da estrutura de recursos humanos incompatível com as demandas de gestão, as dificuldades de obter informações se agravaram também dada a falta de especificação clara dos procedimentos a serem cumpridos pelos Pontos de Cultura. Nesse aspecto, chamou a atenção a ausência de uma normativa consolidada que regesse a implementação do programa, decorrente, por sua vez, da adoção do formato de convênios.

Os convênios de cooperação são, do ponto de vista jurídico, o instrumento padrão adotado na realização de repasses do poder público à entidades da sociedade civil, sendo indicados nos casos em que há convergência de interesses e as partes buscam objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração (DI PIETRO, 2002). Trata-se, porém, de uma adaptação de um instrumento destinado originalmente à realização de parcerias entre os entes federados, isto é, entre a União, Estados e Municípios, o que faz com que ele traga consigo um excesso de regras e procedimentos quanto ao uso dos recursos que se mostra inadequada à relação com a sociedade civil e à natureza das instituições privadas. Além disso, essa inadequação implica em forte insegurança jurídica e sucessivas alterações nas normas regulamentadoras, gerando contradições nas orientações das áreas técnicas dos órgãos gestores, um maior rigor formalista nas análises das prestações de contas e um maior conservadorismo por parte dos servidores (BRASIL, 2012).

Como parte do diagnóstico detalhado de nosso problema de pesquisa, no levantamento dos principais fatores geradores de problemas na prestação de contas das instituições beneficiadas pelo programa através do mecanismo dos convênios, identificamos quatro categorias⁹: os planos de trabalho; as compras e contratações; a gestão financeira dos recursos; e as despesas administrativas.

Com relação aos planos de trabalho, que correspondem à elaboração detalhada do planejamento das ações, identificamos problemas decorrentes, sobretudo, das alterações ao longo do desenvolvimento dos projetos. Tendo de ser formalizadas junto ao órgão responsável pela transferência dos recursos financeiros (BRASIL, 2007, art. 37º), muitas vezes a lentidão do processo e da comunicação não correspondem às demandas imediatas dos projetos, fazendo com que a necessidade de remanejamento de metas ou despesas implique

padronização dos processos e das orientações; fornecimento de informações incorretas; informações dadas sem formalização (por telefone, por exemplo); trocas constantes de equipe no MinC, dificultando o acompanhamento dos projetos; e centralização da gestão em Brasília, gerando alto volume de gastos com telefonemas e correio (COMISSÃO PAULISTA DE PONTOS DE CULTURA, 2011).

9 Para essa abordagem, nos baseamos na regulamentação existente, regida nos termos das Leis Federal nº 8.666/93 e 8.313/1991, da Instrução Normativa STN 01/1997, do Decreto 6.170/07 e da Portaria Interministerial 127/08 (substituída recentemente pela Portaria 507/11).

em problemas na prestação de contas.

No que diz respeito às compras e contratações, os maiores desafios estiveram ligados à realização das licitações, que regulamentam os procedimentos para aquisição de bens e serviços¹⁰. A necessidade de levantar ao menos três orçamentos de diferentes fornecedores foi um dificultador na gestão dos recursos, sobretudo dada a especificidade dos bens e dado o contexto informal em que atuam grande parte das instituições. Com relação especificamente aos serviços, temos os principais problemas relacionados às modalidades de contratação de pessoal (CLT, RPA, MEI etc.) e à regulamentação trabalhista, além das contratações de setores não institucionalizados.

A gestão financeira dos recursos do convênio é outro fator que gera problemas na prestação de contas, seja pela obrigatoriedade da aplicação dos recursos e uso de seus rendimentos (BRASIL, 2008a, art. 42º), seja por conta da cobrança de tarifas bancárias¹¹. Por fim, com relação às despesas administrativas, temos o limite máximo de 15% do total de recursos (BRASIL, 2008b, art. 39º), o que muitas vezes não corresponde ao excesso de demandas de gestão. A pequena estrutura de recursos humanos de grande parte das instituições, o acúmulo de funções, a falta de recursos financeiros para contratações voltadas à administração dos projetos, a ausência de profissionais especializados e a sobrecarga gerada pelas demandas administrativas foram assim questões levantadas com bastante ênfase pelos Pontos de Cultura (SÃO PAULO, 2012, p. 55).

Com este relato, não buscamos advogar contra os processos de prestação de contas e de controle do uso dos recursos públicos, necessários para garantia da boa administração pública. Porém, o que parece prevalecer nesse caso é um excesso de exigências em paralelo à pequena estrutura administrativa de grande parte dos Pontos de Cultura, relacionada à falta de capacitação para gestão dos recursos públicos e insegurança jurídica em torno do procedimentos exigidos pela legislação.

10 A realização destes procedimentos é exigido com base no princípio da isonomia, que visa a seleção da proposta mais vantajosa com base nos objetivos da legalidade, impessoalidade e publicidade. Apesar de adequados para a boa gestão de recursos públicos, a legislação vigente - pautada pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei 8.666) - foi pensada para regulamentação de grandes obras e realização de compras e serviços pelo Estado, que tem em geral uma dimensão muito diferente das parcerias com a sociedade civil. Ainda assim, ela se aplica também nos casos em que os recursos públicos são utilizados por entes privados conveniados ao poder público (BRASIL, 1993, art. 116º).

11 Segundo o artigo 42 da Portaria 127/2008, as contas bancárias criadas a partir de convênios e contratos de repasse estão isentas da cobrança de tarifas bancárias (BRASIL, 2008a, art. 42º, § 5º). No entanto, ainda que seja feita a solicitação de dispensa conforme a regulamentação, em grande parte das vezes há cobrança de taxas da parte dos bancos, que desconhecem a normativa ou entendem que a mesma garante a isenção apenas à órgãos públicos, não sendo válida para organizações não-governamentais.

Para além destas dificuldades relacionadas à lógica do Estado e às suas condições operacionais (financeiras, humanas, de comunicação e normativas), alguns entraves específicos emergiram do desenho particular estabelecido pelo Cultura Viva. Ao buscar envolver atores pouco familiarizados com a linguagem e exigências burocráticas e com a gestão de recursos públicos, as dificuldades encontradas na realização desta parceria pareceram potencializar-se. De alguma forma, os desafios na implementação do programa foram colocados pela própria inovação contida na proposta da política:

Os maiores problemas do Programa Cultura Viva e seu projeto Pontos de Cultura são paradoxalmente suas maiores virtudes. Eles expressam a novidade potencial inscrita no programa: a abertura escancarada do Estado para modalidades de cultura antes sistematicamente excluídas e, por conseguinte, o acolhimento de novos atores culturais. (RUBIM, 2011, p. 65)

O diagnóstico, portanto, é o de que o instrumental de operacionalização das parcerias dificultou ainda mais a capacidade de englobar estes novos atores, que muitas vezes desconhecem os procedimentos estatais e de gestão de recursos públicos. Sabemos que o universo dos Pontos de Cultura é bastante heterogêneo, havendo enormes diferenças na dimensão e capacidade administrativa das instituições. Ainda assim, tendo em vista a proposta de atingir grupos e associações comunitárias, sobretudo ligados a contextos periféricos, os instrumentos jurídicos e administrativos adotados não se mostraram adequados. Em pesquisa realizada pelo IPEA, um dos elementos identificados na implementação do programa foi a “inexistência de norma legal que fundamentasse especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização ou institucionalização” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 31).

Os fatores acima tratados implicaram, portanto, em grandes entraves na implementação do Cultura Viva, repercutindo em especial na prestação de contas dos Pontos de Cultura. A insuficiência no acompanhamento do poder público e as exigências colocadas para a gestão dos recursos geraram inúmeros problemas às instituições proponentes. As prestações de contas se tornaram uma constante ameaça à descontinuidade dos projetos, para além do risco de devolução dos recursos e da inadimplência das instituições frente ao poder público. Com isso, ainda que a insegurança e os entraves estejam relacionados, em especial, à estrutura da gestão pública e à inadequação dos instrumentos jurídicos e administrativos à proposta do Cultura Viva, o resultado acabou por recair sobre os Pontos de Cultura, em prejuízo das instituições proponentes e do desenvolvimento de seus projetos.

A estrutura administrativa dos Pontos de Cultura e os diferentes formatos de prestação

de contas: hipóteses e resultados da pesquisa empírica

Partindo do diagnóstico de nosso problema de pesquisa, passamos enfim à apresentação das hipóteses que nortearam o trabalho, bem como dos resultados da pesquisa empírica, realizada a partir de um questionário aplicado junto aos Pontos de Cultura do estado de São Paulo. Tendo em vista contextualizar o recorte estabelecido pela pesquisa, é preciso indicar que este foi adotado porque, em primeiro lugar, São Paulo é o estado com maior número de Pontos de Cultura do país¹², totalizando por volta de quinhentos Pontos: 225 implementados pelo Ministério da Cultura nos primeiros anos do programa e pelas redes municipais e intermunicipais e 301 vinculados diretamente ao governo do estado, criados a partir da descentralização em 2009. Esta clivagem, por sua vez, consistiu também razão deste recorte, uma vez que a experiência levada a cabo pela rede estadual trouxe consigo um modelo diferenciado de financiamento, com formato de prestação de contas simplificado.

Como vimos na análise do programa, um fator bastante relevante diz respeito à inclusão de novos atores no campo das políticas de cultura, indicado que ele se volta especialmente ao apoio e reconhecimento da atuação de agentes culturais pouco intitucionalizados. Para além dos fatores já tratados - vinculados à inadequação do marco legal e às dificuldades dos próprios órgãos públicos no acompanhamento e fornecimento de informações adequadas -, presumimos que um fator determinante para a compreensão do problema estaria relacionado à estrutura burocrática das instituições proponentes dos Pontos de Cultura.

Levantávamos, assim, como uma primeira hipótese de pesquisa, a de que apenas as organizações dotadas de estrutura administrativa e de experiência prévia na gestão de recursos públicos não teriam apresentado problemas na prestação de contas ao se tornarem Pontos de Cultura - o que, por sua vez, comprovaria que os procedimentos reguladores da implementação do programa não se adéquam à proposta de inclusão de novos atores no espectro das políticas culturais.

Dada essa hipótese, a diversidade de perfis das instituições proponentes dos Pontos de Cultura torna-se central para análise do problema. Ainda que a proposta originária do programa esteja voltada ao apoio a associações de origem comunitária, ele atingiu proponentes dos mais diversos perfis institucionais, incluindo ONGs mais consolidadas e até

12 Segundo dados de 2012, havia em todo o país 3560 Pontos de Cultura implementados (MINC, 2012). Considerando esse total, o estado de São Paulo representa aproximadamente 14% dos Pontos de Cultura do país, sendo o estado da federação que recebeu maior montante de recursos de repasses do MinC em valores absolutos (MINC, 2012).

mesmo universidades, havendo forte variação com relação ao grau de institucionalização¹³:

Existe nos pontos de cultura uma diferença crucial em sua capacidade de operação e agenciamento que está ligada a um conjunto de fatores, normalmente, vinculados ao desenvolvimento institucional da organização que o abriga e da capacidade de articulação dos atores envolvidos. (IPEA, 2011, p. 28)

Assim, admitia-se que, em não sendo a estrutura que rege o programa adequada, ele teria funcionado, do ponto de vista da gestão, apenas junto às organizações mais estruturadas, constituindo uma espécie de malogro para as menos institucionalizadas. Caso confirmada nossa hipótese, demonstraríamos a contradição existente entre o público que se pretende atingir com a política e a estrutura jurídica e administrativa que a regulamenta. Isso, por sua vez, daria margem a uma crítica contundente no que diz respeito aos mecanismos e à legislação que embasam a implementação do programa, chamando atenção para necessidade de sua readequação¹⁴.

A partir da contradição entre a perspectiva de incluir novos agentes no campo das políticas públicas e os fortes entraves burocráticos ligados ao Cultura Viva, buscamos ainda investigar possíveis alternativas para o problema, no sentido de diminuir as dificuldades advindas da gestão dos recursos públicos. Estes poderiam passar, por um lado, pela adoção de medidas como o monitoramento mais próximo dos projetos e a formação ampla e generalizada dos gestores públicos e dos Pontos de Cultura e, por outro, pela viabilidade da adoção de outros modelos de financiamento e prestação de contas. Nesse último ponto, optamos por investigar a especificidade da rede estabelecida pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo que, ainda que de maneira contraditória, logrou adotar um formato simplificado de prestação de contas.

Para entender o surgimento da rede estadual, é preciso contextualizar a descentralização do programa, que buscou não apenas a expansão dos Pontos de Cultura, como também a diminuição dos entraves burocráticos pela acompanhamento mais próximo das redes:

13 Ainda que em sua concepção o programa se propusesse a chegar efetivamente nas associações de base, em alguns casos isso não ocorreu, o que pode ser atribuído às próprias demandas burocráticas e administrativas. Não se trata da totalidade das propostas abarcadas pelo Cultura Viva, mas de uma aspecto importante que reafirma as dificuldades colocadas pelo grau de formalização exigido, que em geral impacta na possibilidade de acesso à política pública.

14 Aqui, vale dizer que, em qualquer um dos casos, as exigências pareciam descabidas para o tipo de projeto e volume de recursos colocados para os Pontos de Cultura. Ainda assim, adotou-se esta abordagem na expectativa de que as diferenças entre as instituições poderiam explicar porque algumas delas deram conta dos processos de prestação de contas e outras não - o que explicitaria, primordialmente, o caráter excludente dos trâmites burocráticos.

Tentou-se reparar essa situação, em 2008, quando o programa Cultura Viva passou a adotar a descentralização como processos de gestão partilhados com governos de estados e municípios, via recursos orçamentários previstos no programa Mais Cultura. Com base nessa nova diretriz, a operacionalização do Cultura Viva firmou como estratégia as parcerias entre o MinC e os governos locais para a criação de novos convênios, ou seja, os governos estaduais e municipais passaram a conveniar diretamente os pontos de cultura, realizando o papel antes desempenhado pelo ministério. A expectativa era de que tal caminho solucionasse ou, ao menos, amenizasse as dificuldades próprias da gestão e, principalmente, da continuidade e expansão do programa, no que se refere aos seus processos gerenciais e orçamentários. (IPEA, 2011, p. 77)

Além desse fator, no caso específico do estado de São Paulo foram feitas alterações no formato de repasse dos recursos e prestação de contas. Buscando de alguma forma o enfrentamento das dificuldades da implementação via convênios, foi proposta, quando da criação da rede, a adoção do formato de premiação para apoio aos Pontos de Cultura, tendo como base o modelo do Programa de Ação Cultural (ProAC), implantado pela Secretaria de Estado da Cultura (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006). Seguindo estes moldes, a prestação de contas seria feita via relatório de atividades e planilha de financeira, sendo foralizada a parceria por meio de um contrato com os proponentes dos projetos.

Apesar das divergências jurídicas quanto à definição do formato de premiação e à falta de clareza quanto à regulamentação, concretamente o formato de prestação de contas adotado é bastante simplificado¹⁵. Nesse sentido, a segunda hipótese deste trabalho indicava que a adoção de um formato alternativo de regulação, que não passasse pelo mecanismo dos convênios, poderia contribuir para diminuição do problema da prestação de contas dos Pontos de Cultura - o que, a partir da experiência da rede estadual de São Paulo, seria demonstrado pela menor dificuldade dos Pontos de Cultura ligados à Secretaria de Estado da Cultura em prestar contas, frente aqueles conveniados junto ao MinC.

Assim, a aplicação dos questionários teve em vista, por um lado, traçar o perfil das instituições proponentes dos Pontos de Cultura com relação à sua estrutura administrativa¹⁶, verificando em que medida a regulamentação do programa é ou não compatível com o público a que se propõe atingir. Por outro lado, como parte da frente mais propositiva deste

15 Para a rede estadual, os Pontos deveriam enviar apenas uma planilha demonstrativa da aplicação dos recursos, não havendo a necessidade do envio das notas e recibos e dos documentos comprovantes dos procedimentos adotados para a realização das compras e contratações, além da conciliação bancária. Assim, o foco da prestação de contas está na comprovação da realização do objeto por meio de relatórios de atividades e registro documental.

16 Nesse ponto, as questões passaram, por um lado, pelo tempo de existência das instituições, pelo orçamento anual das mesmas e pelo quadro de recursos humanos que as compõe e, por outro, pelo histórico anterior de projetos desenvolvidos com apoio do Estado, no formato de convênios ou outros tipos de financiamento. Além destas, a segunda parte do questionário incluiu questões sobre a existência de problemas na prestação de contas, a partir da tipologia criada na etapa do diagnóstico.

trabalho, ela permitiu a comparação, com base em dados empíricos, dos Pontos de Cultura vinculados à Secretaria de Estado da Cultura frente aos conveniados diretamente com o MinC. A partir da comparação destas duas experiências, buscou-se evidenciar que um formato de prestação de contas simplificado diminuiu consideravelmente o problema, apontando para a adoção de formas mais flexíveis para a comprovação do uso dos recursos, mais próximas à realidade das políticas culturais comunitárias. Com isso, buscou-se não só revelar a tensão existente entre o público-alvo prioritário do programa e seus instrumentos de gestão como, em última instância, propor soluções, a partir do diálogo com os atores envolvidos.

A partir da aplicação dos questionários aos gestores dos Pontos de Cultura¹⁷, os dados empíricos revelaram que *mais do que o tamanho e estrutura administrativa das instituições contempladas pelo programa ou do que sua experiência prévia na gestão de recursos públicos, o que foi determinante para a existência ou não de problemas na prestação de contas foram o formato da prestação de contas adotado, a capacitação para a gestão dos recursos e o acompanhamento por parte dos órgãos governamentais*. Assim, ainda que o discurso predominante acerca das dificuldades de gestão do Cultura Viva seja o de que os Pontos de Cultura não foram capazes de prestar contas, os elementos fundamentais nesse processo foram em realidade a atuação do poder público e a regulamentação das parcerias.

Nesse sentido, a hipótese de que somente as instituições de maior porte, dotadas de uma estrutura administrativa mais consolidada e com experiência na gestão de recursos públicos teriam conseguido prestar contas não se confirmou. Os dados acerca do tempo de existência e orçamento das instituições, da existência ou não de um responsável administrativo dedicado integralmente a essa função, de contador ou assessoria contábil e de assessoria jurídica para a gestão dos Pontos de Cultura foram variáveis menos relevantes do que o esperado. Ainda que representativos da capacidade administrativa das instituições, tais fatores não tiveram grande relevância para explicar os problemas da prestação de contas, indicando que, independente da estrutura administrativa das instituições, a prestação de contas se apresentou como problema para grande parte dos Pontos de Cultura conveniados com o MinC (56,1%).

17 Na realização da pesquisa empírica trabalhamos com o universo de 390 Pontos de Cultura, que corresponde à soma daqueles vinculados à rede estadual, selecionados pelo edital de 2009 (SÃO PAULO, 2009), com os que foram diretamente conveniados com o Ministério da Cultura em editais anteriores (MINC, 2004b, 2005a, 2005b). Do total dos 301 Pontos de Cultura apoiados através da rede estadual, obtivemos 185 respostas (61,5%). Dos Pontos de Cultura vinculados ao MinC, tivemos 41 questionários respondidos do total de 89 (46,1%). Assim, do total de Pontos de Cultura abordados, obtivemos uma amostra de 57,9% de respostas.

Ao abordarmos os convênios com o Ministério da Cultura, em realidade, verificamos que apenas a existência de assessoria jurídica para execução do convênio implicou em menos problemas na prestação de contas – isto é, o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas apenas foi significativamente menor nos casos em que a instituição possuía esse tipo de assessoria. O menor percentual dos Pontos que possuíam assessoria jurídica com problemas na prestação de contas (40%) frente aqueles que não possuíam (61,3%) se explica, provavelmente, dado o conhecimento especializado da regulamentação dos convênios, que pode ter contribuído, em alguns casos, com a execução dos planos de trabalho e gestão dos recursos.

Por outro lado, os dados levantados junto às instituições contempladas pelo edital da rede estadual apontaram que, além da assessoria jurídica, a existência de contador ou assessoria contábil contribuiu para a realização da prestação de contas. Assim, os Pontos de Cultura que possuíam esse tipo de assessoria representaram um percentual quatro vezes menor de instituições com problemas na prestação de contas (11,8%) em comparação àqueles que não possuíam (41,7%). Isso pode ser explicado pelo próprio formato de prestação de contas nesse caso, que prevê, além do envio de um relatório das atividades desenvolvidas, o envio de uma planilha demonstrativa do uso dos recursos. Ainda assim, a prestação de contas se mostrou como problema apenas para uma pequena parcela destes Pontos de Cultura (15,7%).

Tendo em vista que o percentual de instituições que tiveram problemas na prestação de contas dos convênios (56,1%) foi muito superior ao dos Pontos de Cultura da rede estadual (15,7%), poderíamos afirmar que, no caso do MinC, a questão foi um entrave para a maioria das instituições, independente de sua estrutura administrativa. No caso dos contemplados pelo edital da Secretaria de Estado da Cultura, por sua vez, é possível afirmar que grande parte dos Pontos de Cultura conseguiu realizar a prestação de contas, embora aqueles que tinham assessoria contábil tenham tido ainda menos problemas. *O que os dados parecem indicar, portanto, é que, no formato simplificado de prestação de contas, uma estrutura mínima de contabilidade é suficiente para lidar com as demandas de controle, enquanto que, no modelo dos convênios, mesmo as instituições mais estruturadas apresentaram um alto percentual de problemas na prestação de contas.*

Na mesma direção destas conclusões, o tempo de existência e o orçamento da instituição foram variáveis mais relevantes no caso dos convênios realizados com o MinC do que dos Pontos de Cultura ligados diretamente à SEC. Ou seja, no caso dos convênios as

instituições maiores e mais antigas tiveram menos problemas na prestação de contas, enquanto que nos Pontos de Cultura ligados à SEC isso foi indiferente. O dado que mais chamou atenção, no entanto, diz respeito à relação da escolaridade dos gestores dos Pontos de Cultura com a existência ou não de problemas na prestação de contas. Isso porque, entre os convênios realizados com o MinC, quanto maior a escolaridade do gestor menor foi o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas (nesse caso, os Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas representaram 85,7% entre aqueles que possuíam gestor com até segundo grau completo, baixando esse percentual para 42,9% dentre os que possuíam pós-graduação). Isso indicava que, de fato, os mais escolarizados tiveram menos dificuldades na prestação de contas. No caso dos Pontos de Cultura ligados à SEC, porém, o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas não apresentou grandes variações entre aqueles cujos gestores tinham menor ou maior formação, enunciando que o formato adotado é, definitivamente, mais acessível - estando portanto em maior sintonia com os objetivos da política.

Um outro fator indicativo que supúnhamos explicar a existência ou não de problemas na prestação de contas - a experiência anterior na gestão de recursos públicos - não foi relevante. Tanto no universo dos Pontos de Cultura ligados ao MinC quanto à Secretaria de Estado da Cultura não houve variação no percentual de instituições com problemas na prestação de contas entre aquelas que já haviam ou não acessado recursos públicos anteriormente. Mesmo nos casos em que as instituições possuíam experiência anterior de convênio com o poder público, isto não se apresentou como fator relevante para evitar os entraves do Ponto de Cultura. Os resultados indicaram, mais uma vez, que os problemas na prestação de contas não estão relacionados diretamente à capacidade de gestão dos contemplados pelo programa Cultura Viva.

Assim, ao passo que a visão comumente difundida atribui todo o problema da prestação de contas à incapacidade das instituições, os dados revelaram que o formato de repasse e prestação de contas se mostrou inadequado não só para as instituições mais frágeis do ponto de vista administrativo, como também para as mais experientes. Disso presume-se que a questão não passa somente por regulamentar de outra forma esse tipo de parceria com organizações menos institucionalizadas, mas trata-se de um problema mais amplo envolvendo as políticas assentadas em uma maior participação da sociedade civil.

Com relação à segunda hipótese, os resultados da pesquisa empírica reiteraram que a adoção de um modelo simplificado de repasse e prestação de contas diminui

consideravelmente o problema. Demonstrado pela comparação entre os convênios realizados com o MinC e os contratos com a Secretaria de Estado da Cultura, o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas é significativamente menor no segundo caso, girando em torno de 15% dos contemplados pelo edital estadual, contra cerca de 56% dos abarcados pelo governo federal. A prestação de contas representou assim um problema para mais da metade dos Pontos de Cultura conveniados, sendo quase quatro vezes menos representativo no contexto estadual.

Ainda que o percentual de Pontos de Cultura com problemas na prestação de contas seja significativamente menor, os motivos apontados como geradores dos problemas, no entanto, permaneceram os mesmos: a falta de flexibilidade para alterações nos planos de trabalho, a necessidade do levantamento de três orçamentos para compras e contratações, os encargos trabalhistas, o pagamento de tarifas bancárias, o remanejamento da natureza das despesas entre capital e custeio e a aplicação dos recursos e uso dos rendimentos. Isso se deve ao fato de que, apesar da simplificação procedimental na prestação de contas, a regulamentação é, em verdade, a mesma.

Ainda assim, esta simplificação contribuiu inegavelmente para a atenuação dos problemas, não comprometendo, por questões de ordem burocrática, os objetivos da política. Nesse ponto, os dados nos mostraram que uma boa parcela dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC (41,5%) nem mesmo chegaram a receber todas as parcelas do convênio, tendo sido o desenvolvimento de seus planos de trabalho bloqueado por problemas nas prestações de contas. Se nesse caso a falta de conclusão dos projetos é bastante representativa, nos Pontos de Cultura da rede estadual ela não chega a 3% dos projetos, constituindo, efetivamente, exceções.

Mais do que isso, chegando os problemas na prestação de contas ao ponto de prejudicar as instituições para além do desenvolvimento dos projetos inicialmente previstos, temos que quase um quinto (17%) dos Pontos de Cultura conveniados ao MinC tiveram que devolver parte dos recursos ou ficaram inadimplentes frente ao poder público, estando impossibilitados de alcançar novas parcerias. No caso dos Pontos da rede estadual, novamente temos pouco mais de 2% das instituições, constituindo, em verdade, as mesmas exceções.

A partir destes apontamentos, não estamos afirmando que foi encontrada, no contexto estadual, a solução definitiva para o problema, uma vez que há falta de clareza e compreensão do próprio formato estabelecido, além de inseguranças jurídicas relacionadas ao mesmo. *Ainda assim, é inegável que a adoção de um modelo simplificado de repasse e prestação de*

contas se mostrou mais adequado à realidade do Cultura Viva. A experiência dever servir, assim, como estímulo para o enfrentamento do problema na implementação de novas redes de Pontos de Cultura.

Além do formato em si, revelaram-se como elementos importantes para existência ou não de problemas na prestação de contas a capacitação recebida para a gestão dos recursos públicos e o acompanhamento dos projetos e facilidade de comunicação com os órgãos gestores da política. Nesse aspecto, tanto no caso da rede estadual quanto dos convênios com o MinC, os Pontos que receberam algum tipo de capacitação e tiveram problemas na prestação de contas representaram, proporcionalmente, metade dos que não receberam capacitação. Mesmo tendo se apresentado as iniciativas de formação como um elemento importante, o percentual dos que receberam capacitação para a gestão do convênio ou contrato foi razoavelmente baixo, sobretudo no caso dos primeiros convênios (cerca de 32%). Ainda que, com a descentralização, esse percentual tenha aumentado (73%), poucos foram aqueles que consideraram a capacitação suficiente para lidar com as demandas dos projeto - cerca de 20% dos conveniados e 35% dos “premiados”.

Mostra-se necessário, portanto, a ampliação e qualificação dessas iniciativas de capacitação, com a realização de mais encontros que apontem para o entendimento das demandas administrativas na prática. Nesse sentido, o poder público tem um papel fundamental, sobretudo tendo o acesso aos instrumentais jurídicos e administrativos como parte da perspectiva de empoderamento. Como explicitado pelo depoimento de uma ponteira¹⁸:

Todas as pessoas precisam se empoderar desse conhecimento, precisam se preparar para isso e para conseguir todo recurso que quiser para sua entidade. Precisam aprender e não ter alguém tutelando, dando concessões. Mas o que é necessário é que o Estado assuma capacitação e contribua com essa preparação.

Em paralelo a isso, foi apontado também como elemento fundamental o fortalecimento dos órgãos do poder público, para que possam acompanhar o desenvolvimento dos projetos e sanar dúvidas ao longo de sua execução. Ainda que este fator não estivesse presente como parte das questões levantadas junto aos Pontos de Cultura, ele apareceu com grande força nas respostas ao questionário, tendo sido inúmeros os comentários de que a fragilidade institucional - sobretudo do Ministério da Cultura - havia prejudicado

18 Depoimento concedido durante reunião com o Ministério da Cultura para preparação do mutirão de prestação de contas, em 20/06/2011.

fortemente o bom andamento das parcerias. A pequena estrutura de recursos humanos e a instabilidade da equipe responsável pelo acompanhamento do programa geraram dificuldades de comunicação e suporte técnico, que poderiam ter evitado alguns dos entraves que acabaram sendo empurrados para o momento da prestação de contas.

Considerações finais

O trabalho que aqui se apresentou esteve pautado por duas abordagens: por um lado, as inovações trazida pelo programa Cultura Viva, que permitiam compreendê-lo como paradigma de política cultural, a partir da inclusão de novos atores e do alargamento das práticas culturais entendidas como objeto de financiamento público; por outro, os entraves encontrados nesse tipo de parceria entre o Estado e a sociedade civil, no que diz respeito, em especial, aos instrumentos jurídicos e de gestão¹⁹.

Como parte do enfrentamento dos desafios administrativos da política cultural comunitária, a pesquisa apontou para a adoção de três medidas fundamentais: o fortalecimento institucional dos órgãos públicos da cultura, com ampliação e qualificação dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos projetos e ações; a capacitação das instituições da sociedade civil, tendo em vista o acesso aos recursos públicos; e a flexibilização das demandas de gestão, com a adoção de modelos simplificados de repasse e prestação de contas. Insistimos ainda uma vez nesse último ponto tendo em mente que o excesso de demandas burocráticas acaba por afastar os potenciais contidos nas políticas que implicam em participação da sociedade civil, sobretudo no que diz respeito aos setores menos institucionalizados:

O custo da burocracia e o excesso de formalismos apresentam-se como verdadeiras barreiras ao exercício da livre atuação democrática dessas entidades, podendo afastar da esfera do Estado as entidades da sociedade civil que mais podem contribuir para a melhoria da sua atuação, por possuir perfil mais moderno e eficiente, ou por atuar em regiões e comunidades mais isoladas e excluídas – ambas com alto custo de implementação de um sistema burocrático e formalista. (BRASIL, 2012)

Se constitui objetivo da política cultural a democratização do acesso aos recursos, a desburocratização dos processos de implementação e prestação de contas constitui enfim uma necessidade. Ela deve vir acompanhada, ainda assim, do desenvolvimento de novos sistemas

19 O enfoque nestes dois eixos partia do princípio de que eles seriam complementares, uma vez que teria sido a própria abordagem inclusiva do programa a gerar os seus entraves, no contexto de um Estado não adaptado para a efetivação de políticas imbricadas no relacionamento com atores não-estatais pouco institucionalizados.

de monitoramento e informação, que garantam a realização plena das potencialidades implicadas na política. O horizonte da adoção de novos mecanismos de controle dos gastos com foco nos resultados parece ser, desde já, um caminho importante e factível, desde que não implique na subordinação dos objetivos da política à comprovação de indicadores puramente quantitativos.

Estas são prerrogativas do fortalecimento de políticas públicas que se fundamentem sobre a participação da sociedade civil, não a partir da transferência das responsabilidades estatais a grandes organizações sociais, mas a partir do real protagonismo das pequenas associações comunitárias. Ambos os modelos, porém, encontram-se em disputa, o que torna essencial a clareza de que o embate pela gestão pública passa necessariamente não só pelas peijas orçamentárias mas, também, por novas formas de regulamentação. É preciso enfrentar politicamente a questão burocrática, entendendo como justo um maior rigor no controle dos maiores montantes de recursos, liberando os menores, por outro lado, do excesso de amarras procedimentais.

Retomando o contexto do programa Cultura Viva, no momento o que parece estar posto é a adoção das premiações como modelo de financiamento dos Pontos de Cultura. Ainda que este represente um avanço frente a rigidez do formato dos convênios, é importante destacar que ele não pode vir a comprometer a proposta de financiamento continuado das práticas culturais comunitárias, substituindo-a por um apoio pontual. A adoção do repasse em uma única parcela traz consigo o risco de descaracterizar a proposta de financiamento de processos. Além disso, a adoção de uma meta quantitativa de implantação de Pontos de Cultura, ainda que importante para nortear a expansão do programa, não pode vir a comprometer a essência da proposta do Cultura Viva. O escalonamento de valores e prazos de duração dos projetos e a criação de mecanismos de chancela sem o repasse de recursos são também elementos postos em cena que, no entanto, devem ser vistos com alguma cautela.

É inegável que o programa contribuiu para a inclusão de novos atores no campo das políticas culturais, atingindo pequenas associações que, em grande parte, possuíam até então um orçamento anual menor ou igual ao repasse instituído pelo Ponto de Cultura (cerca de 70% do total). Além disso, contemplou um número relevante de instituições que nunca haviam acessado recursos públicos (44%), entre outras que haviam recebido apenas apoios pontuais. Como vimos, no entanto, tal logro não veio acompanhado de um processo absolutamente tranquilo, tendo gerado inúmeros problemas de gestão tanto para os órgãos da administração pública quanto para as instituições da sociedade civil. *A partir da experiência*

do Cultura Viva, é possível afirmar que é preciso, enfim, enfrentar os desafios administrativos da política cultural comunitária, tendo em vista não só a democratização do acesso às políticas culturais como também, no que diz respeito aos instrumentos jurídicos e de gestão, a democratização do próprio Estado.

REFERÊNCIAS:

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; e ESCOBAR, A. "Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos". In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, E.; e ESCOBAR, A. (eds.): **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2001.

ANDER-EGG, E. **Política cultural a nível municipal**. Buenos Aires: Humanitas, 1987.

BRASIL. 1993. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. 2004. **Portaria nº156, de 06 de Julho de 2004**. Dispõe sobre a criação do Programa Cultura Viva. Brasília, 06 de julho de 2004.

_____. 2007. **Decreto Nº 6.170 de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

_____. 2008a. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 127, de 29 de maio de 2008**. Revogada pela Portaria Nº 507, de 24 de novembro de 2011.

_____. 2008b. **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 342**, de 5 de novembro de 2008.

_____. Ministério da Justiça. **Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil**. Série Pensando o Direito nº 41. 2012.

CANCLINI, N. G. **Políticas culturales en America Latina**. Cidade do México: Ed. Grijalbo, 1987.

CEVASCO, M. E. **Para Ler Raymond Williams**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência - aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

COMISSÃO PAULISTA DE PONTOS DE CULTURA. **Relatório Final da Comissão Paulista de Pontos de Cultura sobre o Mutirão de Prestação de Contas**. São Paulo, 22 de agosto de 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2002.

FABRIZIO, C. **Reflections on the evolution of the notion of culture and of the concepts relating to cultural development and cultural policies since 1970**. Ad-hoc panel in view of the preparation of the Second World Conference on Cultural Policies. Paris: UNESCO, 1980.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2006. **Lei Nº 12.268, de 20 de fevereiro de 2006**, Institui o Programa de Ação cultural – PAC, e dá providências correlatas.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Caderno Cultura Viva. Programa Nacional de Educação, Cultura e Cidadania**. Brasília, DF: MinC, 2004a.

_____. Secretaria de Programas e Projetos Culturais. **Editais de divulgação No. 1, 2, 3 e 4**. Brasília, 2004b, 2005a, 2005b, 2005c.
_____. **Cultura Viva - Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária** – 3ª Edição. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2010/11/Cat%C3%A1logo_-Cultura_-Viva-2005.pdf. 2005d.

_____. Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural. **Cultura Viva em Números – 2004 a 2012**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/secretaria/scdc-em-numeros/>. 2012.

RUBIM, A. A. C. **Políticas Culturais entre o possível e o impossível**. O Público e o Privado, No. 9, p. 33-47. Janeiro/Junho 2007.

_____. **As Políticas Culturais e o Governo Lula**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2011.
SÃO PAULO (Estado). 2009. Secretaria de Estado da Cultura. **Editais de Seleção para Pontos de Cultura do Estado de São Paulo**. São Paulo, 24 de junho de 2009.

_____. Secretaria de Estado da Cultura. **Pontos de Cultura - Olhares sobre a Rede SP**. São Paulo, 2012.

SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, H. E. (orgs). **Cultura Viva – avaliação do programa arte, educação e cidadania**. Brasília, 2010.

TURINO, C. **Ponto de Cultura: O Brasil de Baixo para Cima**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.
UNESCO. **Cultural policy: a preliminary study**. Paris: UNESCO, 1969.

VOLKERLING, M. **Deconstructing the difference-engine: a theory of cultural policy**. The European Journal of Cultural Policy. v. 2, n. 2, 1996. p. 189-212.

WILLIAMS, R. "Culture is ordinary". In: **Resources of Hope: culture, democracy, socialism**. London: Verso, 1989a [1958].