



F U N D A Ç Ã O
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



UNICAMP

Cursos de Pós-Graduação Fundação Perseu Abramo - UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

ANTONIO TEÓFILO DE ALMEIDA

YURI SOARES FRANCO

**DISPARIDADE NO ORÇAMENTO ENTRE POLÍTICAS DE BASE COMUNITÁRIA E
RECURSOS DE LEI DE INCENTIVO**

SÃO PAULO

2015

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANTONIO TEÓFILO DE ALMEIDA
YURI SOARES FRANCO**

**DISPARIDADE NO ORÇAMENTO ENTRE POLÍTICAS DE BASE COMUNITÁRIA E
RECURSOS DE LEI DE INCENTIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do certificado de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Políticas Públicas.

Monitor: Otávio Dias de Souza Ferreira

São Paulo
Março/2015

SUMÁRIO

1ª PARTE

EQUIPE, SITUAÇÃO-PROBLEMA E ATOR QUE DECLARA	1/1
FLUXOGRAMA EXPLICATIVO	2/1

2ª PARTE

NÓS EXPLICATIVOS	1/2
------------------------	-----

3ª PARTE

ÁRVORE DO PROBLEMA	1/3
--------------------------	-----

4ª PARTE

PLANO DE AÇÃO	1/4
---------------------	-----

5ª PARTE

ANÁLISE DOS ATORES	1/5
--------------------------	-----

6ª PARTE

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES	1/6
--	-----

7ª PARTE

AVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL E OPINIÃO PÚBLICA	1/7
---	-----

8ª PARTE

CONSIDERAÇÕES FINAIS	1/8
----------------------------	-----

9ª PARTE

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	1/9
----------------------------------	-----

EQUIPE:

Antonio Teófilo de Almeida

Yuri Soares Franco

SITUAÇÃO-PROBLEMA:

Disparidade entre recursos orçamentários para políticas públicas de base comunitária e recursos de lei de incentivo.

ATOR QUE DECLARA:

Ministério da Cultura.

RESUMO / JUSTIFICATIVA:

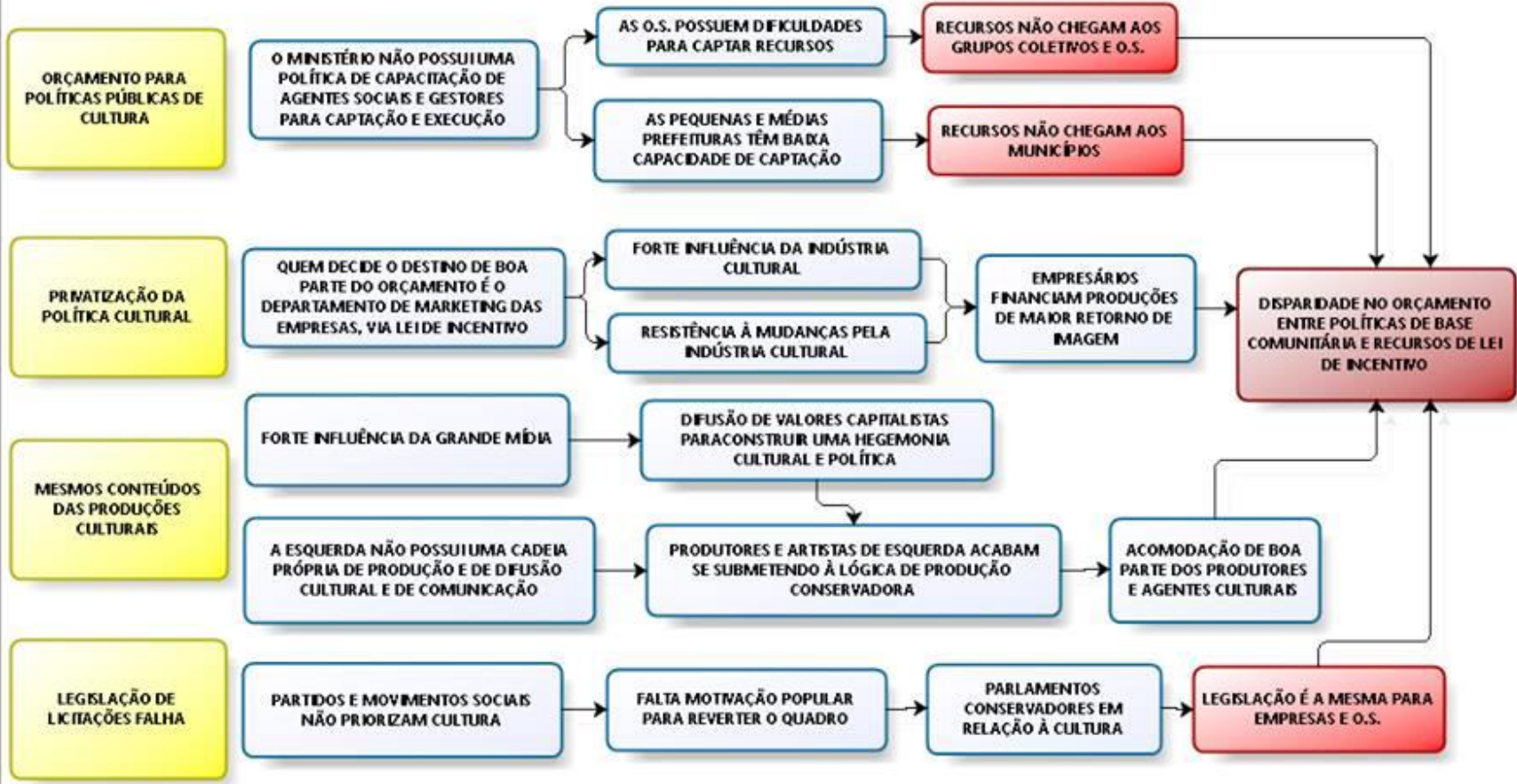
Consideramos aqui no problema como disparidade e a divergência existente na destinação dos recursos orçamentários para políticas públicas de cultura. Trata-se do descompasso entre o que se investe via Lei de Incentivo e os investimentos da Política Cultural de Base Comunitária. A Lei de Incentivo, mais precisamente a Lei Rouanet (8.313/1991) e a Política Cultural como as demais formas de financiamento do Ministério da Cultura que inclui o Fundo Nacional de Cultura.

Pegamos como exemplo os números de 2012, quando o orçamento do Minc foi em torno de R\$ 2,1 bilhões. O investimento via Lei Rouanet foi de quase 70% do total do orçamento, em torno de R\$ 1,8 bilhões investidos. E a distribuição regional dos recursos correspondeu a 44,4% para São Paulo, 25,9% para Rio de Janeiro e de 29,6% para os demais estados do país.

Este quadro demonstra ainda um distanciamento das condições a que se propõe em um Estado Necessário, onde a democratização de recursos, de estrutura e de condições no setor da cultura avancem de fato para quebrar com o privilégio e cerceamento de oportunidades que marcaram o Estado Herdado.

Tramita no Senado Federal, o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – ProCultura, que pretende modernizar e aumentar a distribuição dos recursos de incentivo à cultura, inclusive reforçando a distribuição regional no país.

Âmbito: FEDERAL
 Problema: **DISPARIDADE NO ORÇAMENTO ENTRE POLÍTICAS DE BASE COMUNITÁRIA E RECURSOS DE LEI DE INCENTIVO**
 Declarante: **MINISTÉRIO DA CULTURA**



NÓS CRÍTICOS:

NC1 – Recursos não chegam aos Grupos Coletivos e O.S.

NC2 – Recursos não chegam aos Municípios

NC3 – Legislação é a mesma para Empresas e para O.S.

PORQUÊ CONSIDERAMOS ESTES TRÊS COMO NÓS CRÍTICOS:

O Estado Necessário que perseguimos deve priorizar a democratização dos recursos evitando privilégios, sobretudo, para o capital financeiro e para as mesmas instituições que sempre foram beneficiadas pelo Estado Herdado. Uma opção política pode influenciar os mecanismos que permitam chegar à maioria da população o acesso à produção, preservação e fruição da cultura, quer seja através das organizações sociais ou das prefeituras municipais que podem promover uma maior diversidade e descentralização, inclusive regional.

Talvez, o principal exemplo de uma política pública de maior acesso social no âmbito da Cultura é o Programa Cultura Viva, criado e desenvolvido nos governos Lula e Dilma. Através do Cultura Viva, as organizações sociais de base comunitária que possuem atividades de cultura recebem reconhecimento do Estado pela sua atividade, com recursos e equipamentos por um determinado período de tempo, oferecendo assim melhores condições para os projetos desenvolvidos. Recentemente, o Cultura Viva se tornou lei, consolidando-se assim como política pública de Estado. Programas como estes é que necessitam serem ampliados e diversificados. É preciso decisões políticas para que, na regulamentação da referida lei, a prestação de contas do Termo de Compromisso Cultural seja mais simplificada e menos punitiva do que no modelo de convênio.

Estes são Nós Críticos porquê podem sofrer intervenções diretas da gestão e podem gerar uma modificação significativa do quadro da situação problema.

Acompanhado dessa decisão política de governo, que incrementa programas que aumentem o fomento da cultura para a população, faz-se necessário auxiliar a própria gestão social destes recursos por parte das organizações sociais que acessam os programas e executam os projetos.

Existe uma carência elementar de experiência e de conhecimento destas organizações de como funcionam os trâmites burocráticos de apoios advindos do Estado.

Estas organizações, que nunca tiveram oportunidade, naturalmente também desconhecem, em sua grande maioria, normas técnicas de elaboração de projeto, captação de recursos, gestão e execução de projetos e, sobretudo, prestação de contas. É uma infinidade de grupos tradicionais constituídos, de artistas, de agentes, de mestres da cultura popular que sempre desenvolveram atividades de maneira informal, com recursos escassos e esporádicos e que, portanto, não detinham a experiência técnica da formalização de projetos e de prestação de contas. O Estado também é capaz de prover auxílio neste campo técnico, da mesma forma como já acontece em algumas outras áreas a exemplo do suporte técnico agropecuário que é oferecido para que os pequenos produtores tenham êxito na sua produção e colheita.

2ª PARTE – NÓS EXPLICATIVOS

Apontamos em nosso trabalho quinze Nós Explicativos e quatro cadeias determinantes na relação de causalidade. Nas relações causais nós utilizamos Nós Explicativos que revelam fatores que geram a situação-problema “Disparidade no Orçamento entre Políticas de Base Comunitária e Recursos de Lei de Incentivo”. Por exemplo, os Nós Explicativos “As O.S. Possuem Dificuldades para Captar Recursos” e “As Pequenas e Médias Prefeituras têm Baixa Capacidade de Captação” são estruturantes devido a uma tradição de ausência do Estado no âmbito federal no fomento à Cultura e, portanto, colaborada pelo fato de que “O Ministério não possui uma Política de Capacitação de Agentes Sociais e Gestores para Captação de Recursos”. Caberia prever no “Orçamento para políticas públicas de cultura” um programa de ajustamento que favorecesse a distribuição da aplicação destes recursos.

A legislação de licitações é a mesma para as empresas e para as organizações sociais. As exigências são incompatíveis aplicadas para grandes empresas, que possuem equipes especializadas em elaboração de projetos e prestação de contas, e as mesmas exigências são cobradas para projetos e iniciativas das organizações sociais e populares que não possuem a mesma estrutura e especialização.

Tratando-se dos resultados esperados nas ações propostas para os Nós Críticos devemos considerar o seu alto impacto sobre o problema, no sentido de dirimir suas consequências indesejadas. Já que a correlação de forças no Congresso e no Senado não é favorável para a aprovação da atualização e reforma na legislação orçamentária da cultura, o que seria possível com a aprovação do PROCULTURA, outras medidas podem ser importantes. Por exemplo, auxiliar e prestar assessoria para as Organizações Sociais e para as Prefeituras acessarem os recursos representaria, sem dúvida, um avanço nas limitações técnicas e burocráticas ainda existentes, sobretudo, por parte de uma grande maioria que não está preparada para lidar com os trâmites amparados por uma legislação que foi feita para privilegiar determinados setores.

E nesse esforço, estabelecer um espaço de diálogo com a sociedade e com as organizações sociais, buscando a sua contribuição para a elaboração das linhas de fomento, como também, na prestação de contas dos projetos executados é outra ação que pode resultar em importantes soluções aos impasses que prejudicam a ampliação do acesso aos recursos de cultura.

TRÊS DESCRIÇÕES:

1 - PRIVATIZAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL (Relação Causal)

Há muitos anos se discute com abundância o nível de interferência do setor privado no direcionamento dos recursos públicos de cultura no Brasil. Nos Governos neoliberais de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Cultura tendo à frente Francisco Weffort chegou a fazer uma campanha e publicar que “Cultura é um bom negócio”. E assim era tratada a política pública cultural que, através da Lei Rounet destinava os recursos de cultura de acordo com a aprovação dos departamentos de marketing das empresas candidatas ao patrocínio dos projetos por meio da renúncia fiscal. Ou seja, o Governo autoriza renúncia do imposto das empresas que concedem que o valor daquele imposto possa ser investido, sob a forma de patrocínio de projetos de cultura apresentados ao Governo. As empresas, portanto, eram quem escolhiam os projetos que deveriam ser beneficiados e, sem dúvida, terminava por privilegiar projetos que oferecessem maior retorno comercial para as próprias empresas.

Atualmente, o Programa Cultura Viva, por exemplo, que se tornou Lei recentemente, talvez seja o principal exemplo de fomento da cultura para a maioria da população, antes, alijada do acesso aos recursos federais.

O total do orçamento federal na cultura sempre foi muito irrisório. E a partir dos Governos Lula e Dilma houve uma pequena progressão no seu montante, mas significativa, e chegou a R\$ 3,5 bilhões em 2013, aproximando-se a 1% do orçamento da união. No final do Governo FHC o orçamento para a cultura era algo em torno de 0,14% do orçamento da união.

2 – MESMOS CONTEÚDOS DAS PRODUÇÕES CULTURAIS (Relação Causal)

O fato de haver ainda uma forte presença das empresas na destinação de recursos o orçamento da cultura por meio da isenção fiscal autorizada pelo Governo, acaba por influenciar também com grande força que certos conteúdos prevaleçam em detrimento da diversidade e da pluralidade existente na sociedade.

Não suficiente a homogeneização cultural empreendida pelos Meios de Comunicação, rádio e televisão, a indústria cultural opera também nas fontes de recursos públicos. O lobby dos empresários da cultura age de forma combinada com outras empresas comerciais, potenciais patrocinadoras via renúncia fiscal.

Muitos projetos das organizações sociais, artistas e instituições que representam a diversidade e pluralidade até começaram a obter Carta do Ministério da Cultura autorizando captar recursos junto às empresas potenciais patrocinadoras via Lei Rouanet. Porém, é exatamente na apresentação estas empresas onde a maioria dos projetos emperram, por não serem acolhidos e aproveitados, por representarem uma quebra do paradigma cultura capitalista de cultura alienante de massas.

3 - FALTA MOTIVAÇÃO POPULAR PARA REVERTER O QUADRO (Nó Explicativo)

A pesar de uma abrangência tão complexa na sociedade, a população parece ainda não ter uma noção igualmente abrangente do papel que a cultura desempenha em nossas vidas, no nosso dia a dia. Aqui considerando cultura nas suas mais variadas formas. Primeiro, é mexer na cultura que se intervém nos conceitos e valores. Por exemplo, conceito de diversidade e de democracia, de combate ao preconceito, combate à intolerância religiosa, respeito aos povos, respeito à diversidade sexual, etc., são valores que estão no plano cultural do indivíduo e da sociedade.

No caso que nos interessa aqui, especificamente, cultura enquanto direito e, portanto, uma cidadania cultural, o nível de aproveitamento cultural de um povo pode significar um tipo de riqueza que estaria mais no plano do cognitivo, pois a cultura também forma, informa e transforma a sociedade.

Parece que a população, em geral, acostumada a serem invadidas pelos mesmos produtos e de forma dispendiosa, ainda não se deu conta de que o que nos é oferecido é muito distante daquilo que é possível ter acesso. Acesso à fruição, ao conhecimento, à leitura, à literatura, ao patrimônio material e imaterial. Os recursos do Estado para a Cultura é ínfimo, mas, a sociedade em geral não absorve isso.

Em dado momento, pode ser até ao contrário disso. Ao se promover ampliação de acesso, como houve nos últimos anos, o sentimento pode ser de contemplação já que tudo isso sempre lhes foi negado no passado.

Não para os produtores, grupos, organizações sociais, artistas atentos. Estes sim, cada vez mais informados sobre a condição e as possibilidades das políticas públicas, são incansáveis batalhadores por uma situação melhor e mais confortável para que as suas produções possam acontecer como direito e com o Estado como forte aliado.

3ª PARTE – ÁRVORE DO PROBLEMA

PAINEL 1 - ÁRVORE DO PROBLEMA

Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NC 1 - RECURSOS NÃO CHEGAM ÀOS GRUPOS, COLETIVOS E O.S.	A 1.1- Assegurar e ampliar os Editais que permitem conveniar com a Sociedade Civil. A 1.2- Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades.	1.1 Aumento do número de convênios com a sociedade civil. 1.2 Aumento do número de inscrições nos editais do Governo.
NC 2 - RECURSOS NÃO CHEGAM AOS MUNICÍPIOS.	A 2.1- Prestar assessoria técnica para as Prefeituras. A 2.2- Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades .	2.1 Gestores e servidores capacitados para administrarem os recursos federais. 2.2 Aumento do número de convênios com as prefeituras.
NC 3 - LEGISLAÇÃO É A MESMA PARA EMPRESAS E O.S.	A 3.1- Oferecer oficinas de capacitação para execução e prestação de contas de projetos. A 3.2- Garantir espaço de diálogo entre os executores finais e os órgãos de controle. A 3.3- Garantir que os Editais sejam elaborados através de diálogo com a sociedade e organizações sociais.	3.1 Diminuição do número de diligências nas prestações de contas. 3.2 Aumento do número de espaços de diálogo e de indivíduos participantes. 3.3 Aumento do número de convênios com organizações que estão à margem das condições atuais de concorrência.

4ª PARTE – PLANO DE AÇÃO

NC 01: RECURSOS NÃO CHEGAM AOS GRUPOS, COLETIVOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A.1.1 – Assegurar e ampliar os Editais que permitem conveniar com a Sociedade Civil	<p>1.1.1 –Consultar os órgãos de controle, como Procuradoria Geral o que pode ser facilitado na burocracia dos Editais para O.S.</p> <p>1.1.2 –Elaborar Editais esclarecendo os pontos facilitados que foram possíveis obter.</p>	<p>-Político e jurídico (relações políticas e estudos jurídicos);</p> <p>-Técnicos (Criação de Editais mais flexíveis)</p>	<p>(Janeiro/2015- Fevereiro/15)</p> <p>(FEV/2015- JUN/2015)</p>	Ministro da Cultura
A.1.2 – Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades	<p>1.2.1 – Atualização constante de um sistema de Programas, Editais e oportunidades;</p> <p>1.2.2 – Acionar sempre a representação regional para apresentar aos Governos Estaduais e divulgar amplamente para a sociedade, organizações sociais, interessados.</p>	<p>- Técnicos</p> <p>- Institucionais e organizacionais</p>	<p>(JAN/2015- DEZ/2018)</p> <p>(JAN/2015- DEZ/2018)</p>	Secretaria de Articulação Institucional

NC 02: RECURSOS NÃO CHEGAM AOS MUNICÍPIOS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A.2.1 – Prestar assessoria técnica para as Prefeituras.	2.1.1 – Criar um programa de assessoria técnica para os Municípios 2.1.2 – Verificar possibilidade de conveniar com Universidades e/ou Institutos 2.1.3 – Verificar possibilidade de parceria com os Estados	- Técnicos - Organizacionais - Políticos e institucionais	(JAN/2015- MAR/2015) (JAN/2015- MAR/2015) (JAN/2015- MAR/2015)	Ministro e Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
A.2.2 – Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades.	2.2.1 – Atualização constante de um sistema de Programas, Editais e oportunidades; 2.2.2 – Acionar sempre a representação regional para apresentar aos Governos Estaduais e divulgar às Prefeituras os Programas disponíveis e Editais abertos.	- Técnicos - Institucionais	(JAN/2015- DEZ/2018) (JAN/2015- DEZ/2018)	Secretaria de Articulação Institucional

NC 03: LEGISLAÇÃO É A MESMA PARA EMPRESAS E O.S.

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A.3.1 – Oferecer oficinas de capacitação para execução e prestação de contas de projetos.	3.1.1 – Criar um programa de oficinas de capacitação, e que podem ser realizadas junto com os Governos Estaduais. 3.1.2 – Divulgar um calendário periódico de realização de oficinas de capacitação.	-Político e técnico (Servidores monitores e locais equipados); - Campanha de divulgação.	(JAN/2015- MAR/2015) (MAR/2015- NOV/2018)	Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
A.3.2 – Garantir espaço de diálogo entre os executores finais e os órgãos de controle.	3.2.1 – Estabelecer um mecanismo de interlocução entre os produtores culturais e órgãos de controle; 3.2.2 – Dispor uma equipe específica para auxiliar, orientar e prestar atendimento aos produtores culturais.	- Políticos e institucionais - Organizacionais	(JAN/2015- DEZ/2018) (JAN/2015- DEZ/2018)	Ministro da Cultura e Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
A.3.3 – Garantir que os Editais sejam elaborados através de diálogo com a sociedade e organizações sociais.	3.3.1 – Realizar Consultas Públicas para elaboração de Editais; 3.3.2 – Dispor um canal de atendimento para colher críticas, opiniões e sugestões.	- Organizacionais - Técnicos	(FEV/2015- JUL/2018) (JAN/2015- DEZ/2018)	Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura

5ª PARTE – ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1 - Assegurar e ampliar os Editais que permitem conveniar com a Sociedade Civil

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 -Procuradoria Geral da República	Fiscaliza atos administrativos	Atua sob os princípios constitucionais	Pode retirar ou flexibilizar exigências	Resistência a alterações na burocracia tradicional	Estudar recursos que dê base de argumentação
A2 – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração	Planejamento e Orçamento	Orçamento enxuto	Estudar e defender mecanismos que facilitem convênio com as Organizações Sociais	Não priorizar a Política de fomento à cultura para fortalecimento do Fundo	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária
A3 – Ministério da Fazenda	Gestão do orçamento	Corresponde aos trâmites exigidos pelos órgãos de controle	Otimizar os trâmites de repasse de recursos	Atraso de repasses e apresentação de exigências em excesso	Diálogo constante para tê-lo como importante parceiro da gestão

Ação 1.2 - Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades.

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretaria de Articulação Institucional	Gerencia o SNC e Programas Integrados	Necessitam de um sistema atualizado de informações	Articulação institucional com os Estados e com os Representantes Regionais do Minc	Falta de iniciativa para oferecer estas informações da ação	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária
A2 – Secretarias Estaduais de Cultura	Gestão das políticas culturais nos Estados	Relação política entre governo estadual e federal	Ser parceiro do Minc, integrar o SNC e repassar no Estado as políticas do Minc	Impedindo ou se omitindo no repasse de informações e políticas do Minc	Articulação política e institucional, com diplomacia
A3 – Representantes Regionais do Minc e vinculadas	Contato local mais próximo das regiões	Nível de relação política nas regiões, perfil de atuação dos representantes	Divulgando as políticas do Minc, sobretudo, com mobilizações e articulações locais	Falta de iniciativa e não repassando as informações	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária da gestão
A4 – Meios de Comunicação, em geral	Veículos de comunicação	Cobrança para prestação de serviços	Veiculando as políticas do Minc e notas de utilidade pública	Recusando veicular	Planejar campanhas para imprensa

Ação 2.1 - Prestar assessoria técnica para as Prefeituras

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretaria de Articulação Institucional	Integração de políticas e ações entre entes da federação	Autonomia política e de gestão dos entes da federação	Articulação federativa via SNC para viabilização da assessoria técnica	Falta de sucesso na articulação entre os entes federados	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária do Minc
A2 – Secretarias Estaduais de Cultura	Política Estadual de Cultura	Orçamento disponível e articulação com as Prefeituras Municipais	Sendo parceiro do Minc para estimular as Prefeituras, via SNC, acesso ao Minc	Falta de cooperação com o Ministério da Cultura	Articular via Sistema Nacional de Cultura, parceria que auxilie as Prefeituras Municipais
A3 – Universidades e/ou Institutos de Formação Técnica	Cursos de formação	Orçamento para investimento	Criar e/ou oferecer formação técnica para captação de recursos e elaboração de projetos	Qualidade e limitação de serviços prestados	Apresentar as demandas que a ação exige para uma formatação dos serviços
A4 – Prefeituras Municipais	Gestor local, e principal interessado.	Carência de capacitação na captação de recursos	Aderir à proposta e aos Sistemas Estadual e Nacional de Cultura	Resistência ou insularidade na gestão municipal	Apresentar os benefícios desta parceria

Ação 2.2 - Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretaria de Articulação Institucional	Gerencia o SNC e Programas Integrados	Necessitam de um sistema atualizado de informações	Articulação institucional com os Estados e com os Representantes Regionais do Minc	Falta de iniciativa para oferecer estas informações da ação	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária
A2 – Secretarias Estaduais de Cultura	Gestão das políticas culturais nos Estados	Relação política entre os entes federados	Ser parceiro do Minc, integrar o SNC e repassar no Estado as políticas do Minc	Impedindo ou se omitindo no repasse de informações e políticas do Minc	Articulação política e institucional, com diplomacia
A3 – Representantes Regionais do Minc e vinculadas	Contato local mais próximo das regiões	Nível de relação política nas regiões, perfil de atuação dos representantes	Divulgando as políticas do Minc, sobretudo, com mobilizações e articulações locais	Falta de iniciativa e não repassando as informações	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária da gestão
A4 – Meios de Comunicação, em geral	Veículos de comunicação	Cobrança para prestação de serviços	Veiculando as políticas do Minc e notas de utilidade pública	Recusando veicular	Planejar campanhas para imprensa

Ação 3.1 - Oferecer oficinas de capacitação para execução e prestação de contas de projetos

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura	Mecanismos do Fundo Nacional de Cultura	Equipe, estrutura e orçamento	Propondo e mobiliando a oferta de oficinas para as O.S. e demais interessados.	Falta de sucesso na articulação entre os demais atores	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária do Minc
A2 – Secretarias Estaduais de Cultura	Política Estadual de Cultura	Estrutura disponível para oferecer à parceria.	Sendo parceiro do programa de formação do Minc e na divulgação e mobilização local	Falta de interesse de cooperação com o Ministério da Cultura	Articular via Sistema Nacional de Cultura, parceria que auxilie a realização das oficinas
A3 – Universidades e/ou Institutos de Formação Técnica	Cursos de formação	Orçamento para investimento	Criar e/ou oferecer formação técnica para execução de projetos e prestação de contas	Qualidade e limitação de serviços prestados	Apresentar as demandas que a ação exige para uma formatação dos serviços
A4 – Organizações sociais, culturais, proponentes	Principais interessados	Diferentes níveis de assimilação e familiaridade técnica	Participando das oficinas	Contemplados com as oficinas que depois não apliquem o aprendizado	Apresentar os benefícios desse programa de formação

Ação 3.2 - Garantir espaço de diálogo entre os executores finais e os órgãos de controle

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura	Gerencia os Mecanismos do Fundo Nacional de Cultura	Equipe, estrutura para intermediação e atendimento jurídico	Mantendo o diálogo entre os órgãos de controle e os produtores culturais	Falta de sucesso na articulação entre os demais atores	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária do Minc
A2 – Órgãos de controle e fiscalização da gestão administrativa	Bases legais e constitucionais	Bases legais e constitucionais	Ampliando as permissões de adequação das leis durante os trâmites	Resistência a alterações na burocracia tradicional	Articular via Sistema Nacional de Cultura, parceria que auxilie a realização das consultas públicas e contribuições
A3 – Produtores culturais, proponentes dos projetos no Minc	Principais interessados. São os executores	Corresponder às exigências legais e trâmites burocráticos	Solicitando orientações e se predispondo para a intermediação	Resistência às exigências e trâmites dos processos e pareceres	Estimulando a participação e abertura para o diálogo

Ação 3.3 - Garantir que os Editais sejam elaborados através de diálogo com a sociedade e organizações sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações / Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura	Gerencia os Mecanismos do Fundo Nacional de Cultura	Conciliar as demandas com o tamanho da equipe que dispõe	Planejando e realizando Consultas públicas e criando mecanismos de colaboração	Não aproveitando devidamente as contribuições fornecidas	Determinar esta ação como uma diretriz prioritária do Minc
A2 – Secretarias Estaduais de Cultura	Gestão estadual de políticas públicas de cultura	Disponibilidade de estrutura técnica e física para a parceria local.	Aderindo ao SNC, estabelecendo parceria com o Minc, oferecendo estrutura local.	Dificuldades burocráticas na parceria com o Minc.	Estudar recursos que dê sustentação legal para possibilidades de ajustes
A3 – Produtores culturais, proponentes dos projetos no Minc	Principais interessados. São os demandantes	Níveis diversos de condições e exigências nas sugestões e ideias	Participando dos canais de contribuição e enviando as suas sugestões	Não acessando os canais de participação	Divulgação e estímulo à participação

6ª PARTE – ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

NC 01: RECURSOS NÃO CHEGAM AOS GRUPOS COLETIVOS E O.S.

Ação
.1.1 – Assegurar e ampliar os Editais que permitem conveniar com a Sociedade Civil
.1.2 – Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	O aumento de recursos destinados às organizações sociais pode criar um novo cenário de desigualdade social entre os desiguais: criando um fosso entre as organizações que tem acesso às verbas públicas e aquelas que não conseguem acessá-las.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Na medida em que se ampliam os recursos destinados à política de base comunitária e sua divulgação, se amplia também a visibilidade desta para outros setores sociais. Já há exemplos de grandes produtoras de eventos que criam pequenas ONGs de fachada para acessar recursos destinados à produção cultural comunitária. Também os órgãos de controle tendem a analisar com mais rigor uma política de financiamento de grande porte.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal ponto fraco do projeto é o fato de estarmos vivendo um período de recessão econômica mundial que começa a ser sentido de forma mais forte no Brasil. Segundo palavras do próprio ministro, o ajuste fiscal, com corte de verbas, vai durar algum tempo no curto prazo, impossibilitando aumento de recursos para determinada área sem que se retire de outras.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Mudança radical da política de financiamento do governo, retirando verbas de grandes espetáculos e leis de incentivo fiscal e direcionando-as para as políticas culturais estruturantes.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Conforme comentado nos pontos anteriores, as verbas atuais, distribuídas da forma como estão, não são suficientes, sendo necessário realizar uma realocação e inversão de prioridades.

NC 02: RECURSOS NÃO CHEGAM AOS MUNICÍPIOS

Ação
A.2.1 – Prestar assessoria técnica para as Prefeituras
A.2.2 – Informar sobre os Programas disponíveis, Editais abertos e oportunidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Não.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Os possíveis efeitos negativos, como toda política que passa por diferentes entes federativos é a sempre presente possibilidade de desvirtuamento das políticas. Como há a necessidade do diálogo para a execução destas políticas, os estados e municípios sempre podem acabar se utilizando de verba federal para realizar uma política dissonante com o rumo estratégico inicialmente imaginado pelo Governo Federal e movimentos sociais. Podem utilizar estas mesmas verbas para construir e fortalecer uma oposição política.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Muitos governos estaduais e prefeituras não compactuam com as diretrizes nacionais das políticas públicas de cultura. Por isso realizam um boicote silencioso da implementação destas. Neste caso é necessário que a esquerda articule com os grupos culturais e movimentos sociais para que a implementação destas não seja apenas uma demanda do Governo Federal, mas que haja uma pressão popular para que estes governos realizem estas políticas.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	A criação de um mapa georreferenciado e público das ações que o Governo Federal possui e onde estas estão sendo implementadas. A partir deste mapa realizar o trabalho político de pressão para que as unidades federativas que não estão realizando busquem a parceria com o Ministério da Cultura.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Conforme comentado no nó crítico anterior, as verbas atuais, distribuídas da forma como estão, não são suficientes, sendo necessário realizar uma realocação e inversão de prioridades.

NC 03: LEGISLAÇÃO É A MESMA PARA EMPRESAS E O.S.

Ação
A.3.1 – Oferecer oficinas de capacitação para execução e prestação de contas de projetos
A.3.2 – Garantir espaço de diálogo entre os executores finais e os órgãos de controle
A.3.3 – Garantir que os Editais sejam elaborados através de diálogo com a sociedade e organizações sociais

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Quando se abre o diálogo para a construção de políticas públicas sempre há o risco de acabar se ouvindo atores sociais já bem organizados e estruturados. Estes tendem a orientar a construção de políticas públicas no rumo que beneficiem suas respectivas entidades e grupos, deixando de lado aqueles e aquelas que historicamente ainda estão excluídos. Exemplo: grupos culturais que já acessaram verbas do ministério e já se organizam politicamente.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Politicamente pode ocorrer um espaço que acabe por burocratizar e criar uma tutela dos movimentos culturais. Ao invés destes continuarem pressionando o Estado para que o modelo de seleção, execução e prestação de contas mude, estes acabariam aceitando a atual conjuntura assim como ela está como sendo “natural”.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal ponto fraco é: como mapear e dialogar com setores sociais que ainda não estão mapeados e estão “fora do radar” das políticas públicas culturais?
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Criar um cadastro nacional de entes e agentes culturais, para que estes possam ser cadastrados como pontos de cultura, mesmo sem o recebimento de recursos. A partir desse cadastro será possível ampliar o diálogo com a sociedade civil de forma organizada.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Conforme comentado nos nós críticos anteriores, as verbas atuais, distribuídas da forma como estão, não são suficientes, sendo necessário realizar uma realocação e inversão de prioridades.

7ª PARTE – AVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL E OPINIÃO PÚBLICA

A avaliação governamental e a formação de opinião pública são questões cruciais na construção das políticas públicas de cultura. Tendo em vista que boa parte dos governantes e gestores se pautam pela opinião pública na agenda de seus mandatos.

Como historicamente a cultura é confundida com lazer e alienação pelo senso comum e utilizada como tal pelos governantes conservadores, há constantemente uma demanda pela utilização dos recursos públicos para tal.

Os parlamentares e governantes enxergam a cultura como fundamental para a melhora da imagem de seus mandatos, só que de uma forma deturpada. Acreditam que com a realização de grandes shows e eventos conseguirão passar uma imagem positiva, de alguém que se preocupa com a diversão e bem-estar do povo.

No entanto o que temos visto em diversos municípios e estados é que, a despeito de forte investimento em cultura como espetáculo e entretenimento isto não tem sido garantia de sustentação social e política para ninguém, seja de direita ou de esquerda. Cada vez mais o povo não constrói sua opinião baseado nestas premissas.

O principal obstáculo à construção de políticas públicas culturais em relação à avaliação governamental e a formação da opinião pública é o senso comum que coloca a cultura como última prioridade dentre as políticas públicas. É comum setores da sociedade acharem e dizerem que somente se deveria gastar com cultura depois que todos os outros problemas sociais forem resolvidos. Dizem e perguntam “para quê gastar com cultura ao invés de investir em educação, saúde e segurança?”.

Nesta construção da opinião em relação ao orçamento da cultura a oposição e a mídia ocupam um papel central. Este é visto como um dos principais flancos de ataque em relação a qualquer governo. A oposição e a mídia se unem para dizer em uníssono que o governante está “desperdiçando dinheiro com frivolidades enquanto o povo sofre”. Quanto mais o governante investe em cultura, maior será o ataque.

Como a crise econômica mundial tem impactado inclusive os orçamentos públicos, diminuindo as receitas, tem sido comum os governantes cortarem recursos primeiramente da cultura. Sob aplausos da mídia e do senso comum alguns prefeitos e governadores estão inclusive cancelando eventos tradicionais como o carnaval.

Cabe a um gestor de esquerda perceber então que cada vez mais a conjuntura política o obriga a mudar sua concepção da cultura como estratégica. Ou ele passa a compreender a cultura como processo e busca disputar a sociedade para a importância desta como direito humano fundamental e que gera impacto positivo em índices econômicos, de bem-estar, segurança e educacionais, ou sofrerá impactos negativos na opinião pública cada vez que “gastar” com cultura.

Especialmente na esquerda precisamos mudar essa concepção, ou seremos esmagados cada vez mais pela hegemonia cultural e política capitalista importada dos grandes centros como os EUA e a Europa. Os setores da mídia que defendem o não investimento governamental na cultura brasileira são os mesmos que, neste vácuo, lucram com a disseminação do conteúdo cultural importado que vem pronto e possui interesses de classe embutidos. A dominação cultural precede a dominação política. Um povo alienado e desempoderado de sua história, tradições é um povo sem a compreensão de seu lugar no mundo e incapaz de enxergar as correntes que o oprimem e de lutar contra elas. Termina por absorver a narrativa e os interesses da classe dominante.

É preciso portanto que os governantes e os gestores de esquerda não só mudem a maneira de investir em políticas públicas de cultura como fazerem um trabalho constante de disputa da opinião pública para a importância destas. Ou fazemos isso ou iremos acumular derrotas não só eleitorais como morais e políticas no curto, médio e longo prazo.

8ª PARTE – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o problema da disparidade entre os recursos do orçamento destinados à Lei de Incentivo (Lei Rouanet) e à política cultural.

Este tema é fruto da militância dos dois integrantes do grupo e suas relações com o Governo Federal, estados e municípios, portanto calcado em uma experiência concreta e empírica não somente dos dois pós-graduandos como de uma série de grupos, entidades, partidos e até mesmo de gestores públicos.

Como estudado neste curso, não basta apenas o sentimento de que há um problema, é preciso analisá-lo de forma detalhada, perceber suas origens históricas, econômicas e sociais, quais são os atores envolvidos e meios de enfrentar os nós críticos que tenham grande impacto na resolução deste problema.

Para uma análise e correção destes problemas precisamos utilizar um marco analítico e conceitual e ferramentas metodológicas operacionais coerentes com a nossa ideologia de esquerda e com as especificidades do serviço público. Esta necessidade advém da constatação de que não existe ciência neutra, e tampouco ferramentas neutras.

Também ficou claro que quando há um problema ele existe porque alguém dele se beneficia, e que sua resolução gerará conflitos daqueles que possuem interesses em manter a atual conjuntura. Compreender esse processo dialético de luta e atuar nele de forma decidida é essencial para não se perder no processo de resolução.

Na cultura, assim como em muitas áreas, ainda temos de lidar com a falta de compreensão estratégica do próprio partido, dos movimentos sociais e da esquerda como um todo da importância estratégica desta área.

A Fundação Perseu Abramo acerta ao criar uma pós-graduação e um mestrado voltados para o estudo aprofundado da realidade do Estado brasileiro. Espaços como este devem ser ampliados para formarmos uma militância qualificada para intervir de forma a mudar a realidade, motivo pelo qual nos filiamos ao partido.

9ª PARTE – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Antonio Teófilo de. **A Transformação social através da cultura não é notícia no jornalismo impresso** (um estudo com o jornal A Tarde). Salvador: UNEB, 2009. – (monografia).

ALVES, Giovani. **Neodesenvolvimentismo e Estado neoliberal no Brasil**. 2013. Disponível em < <http://blogdaboitempo.com.br/2013/12/02/neodesenvolvimentismo-e-estado-neoliberal-no-brasil> >. Acesso em 20/02/2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Basta de corrupção**. In: FIGUEIREDO, Luciano (org.). História do Brasil para ocupados. Casa da Palavra, 2013.

CHAUÍ, Marielena. **Cultura e democracia**. 2ª ed. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009. – (Coleção Cultura é o quê? I).

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. Lua Nova. São Paulo, 2007.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Fundamentos de Direito Constitucional**. São Paulo, Editora Saraiva, 2004.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DAGNINO, Renato Peixoto. **A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política**. Publicado em Revista Brasileira de Administração Política. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Vol. 6, 1 de abril de 2013.

DAGNINO, Renato Peixoto; THOMAS, Hernán; COSTA, Greiner; GOMES, Erasmo. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**.

FIORI, José Luís. **Olhando para a esquerda**. International Journal of Action Research, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O imperialismo, o sistema internacional e o Brasil: reflexões sobre a política internacional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GURGEL, Argemiro Eloy. **Uma lei para inglês ver: A trajetória da lei de 7 de novembro de 1831**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2008.

MARTINS, Carlos Estevam. **Vinte anos de democracia?**. Lua Nova no. 64. São Paulo, jan/abr. 2005.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **Diretrizes para o Planejamento de uma Política Pública de Cultura**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. (Publicações Pólis n. 36)

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas**. Revista Trimestral de direito público. Malheiros Editores. São Paulo, RTDP 15, 1996.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A hipótese do “sofrimento organizacional” e a gestão democrática**. In: Um Estado para a sociedade civil. São Paulo, Editora Cortez, 2004.

O’DONNELL, Guillermo. **Anotações para uma teoria do Estado**.

POMAR, Wladimir. **Brasil, crise internacional e projetos de sociedade**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PORTO, Marta. **Cultura e desenvolvimento em um quadro de desigualdades**. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009. – (Coleção Cultura é o quê, II).

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais: entre o possível e o impossível**. In: _NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). **Teorias e políticas da cultura. Visões multidisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2007, pp.139-158.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O impensável aconteceu**. 2008. Disponível em <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/O-impensavel-aconteceu/19467>>. Acesso em 10/02/2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. In: _FELDMAN-BIANCO, Bela & CAPINHA, Aranha (orgs). **Identidades: estudos de cultura e poder**. São Paulo: Hucitec, 2000.

VAINFAS, Ronaldo. **A Arte da subtração**. In: FIGUEIREDO, Luciano (org.). História do Brasil para ocupados. Casa da Palavra, 2013.

VALENTE, Jonas. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

WAISSBLUTH, Mario. **A insularidade na gestão pública latino-americana**. Revista Del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, no. 27, out. 2003.