



## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA DE AÇÃO CULTURAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Bolsista:** Isabela Tomaz de Melo

**Orientadora:** Prof. Dra. Juliana Pires de Arruda Leite

### 1. INTRODUÇÃO

Este estudo é integrante de um projeto de pesquisa mais abrangente desenvolvido no LESP (Laboratório de Estudos do Setor Público) da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) - UNICAMP e está inserido na temática da avaliação de programas e políticas públicas. O objetivo do projeto é a realização da avaliação de processos de programas públicos em implementação no Estado de São Paulo.

O programa selecionado para a presente pesquisa foi o Programa de Ação Cultural - ProAC, política pública no âmbito da cultura (política cultural) que está em implementação no estado de São Paulo desde o ano de 2006 tendo como marco legal a Lei nº 12.268/2006.

#### 1.1 Revisão Bibliográfica – Políticas culturais no Brasil

A integração da cultura nas agendas de governo, enquanto política pública em diferentes esferas de governo - federal, estadual e municipal - se deu principalmente pela incorporação da cultura como um direito social na Constituição Federal de 1988, como previsto no Art. 215

O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (BRASIL, 1988)

Assim, é reconhecida a relevância da temática para a sociedade brasileira. No artigo constitucional brasileiro muito se é atrelado a garantia da cultura como um direito por sua relação com a preservação da diversidade brasileira que por vezes é manifestada por meio da cultura, sem deixar de citar que as políticas culturais podem ser uma potente forma de intervenção na realidade social, promovendo integração social e a formação cidadã, dado um contexto de exclusão e desigualdade existente no Brasil.

Para Chauí (1986) o direito à cultura se manifesta de diferentes maneiras: através do *direito de acesso aos bens culturais* por meio de serviços culturais, enfatizando o direito à informação (bibliotecas, arquivos históricos, escolas de artes, oficinas, gratuidade em espetáculos e exposições, publicação de livros etc.); também através do *direito à criação cultural*, que compreende as dimensões do sensível, na qual indivíduos, grupos e classes sociais se reconhecem como sujeitos da própria história e, portanto, como sujeitos culturais. A autora também destaca o *direito de se reconhecer como sujeito cultural*, ampliando o sentido da cultura e criando espaços de discussões, troca de experiências, apropriação de conhecimentos para assegurar a autonomia dos sujeitos culturais, e por fim o *direito à participação nas decisões públicas sobre a cultura*, por meio de conselhos e fóruns deliberativos nos quais todos os atores – associações artísticas e intelectuais, grupos criadores de cultura e os movimentos culturais – sejam representados para garantir uma política cultural distante do clientelismo.

Contudo é interessante contrapor essa abordagem nas políticas culturais pós Constituição de 1988, como a adotada por Chauí, com outras experiências na cidade de São Paulo, como a da gestão



de Mário Chamil, que se deu entre 1979 a 1983, com a implementação do Projeto Periferia, que segundo SOUZA (2012): tratou - se de uma proposta de irradiação cultural do Centro para a Periferia, considerando a população como copartícipe dos serviços culturais. Esse tipo de projeto para política cultural foi denominado como *política difusionista*, tal qual não carrega uma proposta de transformação das práticas sociais, podendo ser interpretada como uma política que subsidia a ideia de valorização do centro sobre a periferia.

Nos anos 90, como política cultural em âmbito federal se deu início a implementação da Lei Rouanet no governo Collor. Essa política objetiva ampliar o financiamento e o incentivo à cultura por meio da renúncia fiscal, assim pessoa física e jurídica passaram a patrocinar projetos culturais recebendo benefícios em forma de desconto no imposto de renda. Essa política pública foi um marco na forma de se implementar política cultural no Brasil, influenciando outras políticas em esferas de federativas diferentes, como é o caso da política pública ProAc - Programa de Ação Cultural do governo do Estado de São Paulo.

As políticas culturais que são marcadas por essas características e *modus operandi* de implementação são passíveis de reflexões frente aos impactos na produção cultural, visto que os projetos são submetidos à uma lógica bem distinta da criação cultural,

Os projetos que são concebidos, desde seu início, de acordo com o que se crê que irá interessar a uma ou mais empresas, ou seja, o mérito de um determinado trabalho é medido pelo talento do produtor cultural em captar recursos – o que na maioria das vezes significa se adequar aos objetivos da empresa para levar a cabo o seu projeto – e não pelas qualidades intrínsecas de sua criação. (BOTELHO, 2001, p. 78)

A produção cultural em si no Brasil, com as marcas dessas políticas, formuladas em um contexto neoliberal no qual os governos cortaram alguns financiamentos para políticas sociais, hoje deve sua atividade basicamente às leis de incentivo fiscal federal, estaduais e municipais (BOTELHO, 2001). Ainda na visão da autora, essas leis no âmbito da cultura, podem marcar um enfraquecimento do papel do Estado, ao ponto que as decisões sobre o investimento em cultura são de certo modo transferidas para as empresas. A própria ideia de política pública pode ser questionada nesses casos, tal qual as leis de isenção fiscal se podem ser reduzidos a um mero mecanismo.

Contudo é possível realizar reflexões sobre as características dessas políticas culturais, predominantes no Brasil, frente ao previsto na Constituição Federal sobre a garantia desse direito, que de forma simplista não diz somente sobre o acesso mas também ao direito de se produzir cultura, assim Souza (2012) defende que se o cidadão não pode ter acesso ou produzir cultura, então estaria excluído de uma dimensão fundamental da vida em coletividade. Portanto a produção cultural voltada ao mercado com a busca do que se é valorizado massivamente e atrai mais investimentos, pode não garantir uma produção cultural que valorize a diversidade cultural nacional.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia proposta para a realização do presente trabalho foi a avaliação de processos, definida por Calmon (1999) como monitoramento ou avaliações de processo de programas em andamento, com o objetivo de realizar modificações ou aperfeiçoamentos. Com tudo, a avaliação de processos segundo Draibe et al (1998) deve identificar nas organizações e nos meios institucionais em que os programas são implementados, os fatores que operam como facilitadores ou como obstáculos ao seu bom desempenho. Segundo a autora, nesta dimensão a avaliação é tipicamente institucional, desenvolvida por meio de estudos das principais variáveis organizacionais e dos comportamentos, avaliações e opiniões dos agentes implementadores. Para tanto, reconstitui-se o caminho de execução do programa, com suas especificidades. São examinadas, ao longo da cadeia burocrático-administrativa de apoio e operação, as características estruturais e dinâmicas dos sistemas legal, decisório e operacional, o perfil e os papéis dos atores mobilizados na implementação, assim como o financiamento e os gastos do programa.



Seguindo as diretrizes apontadas por Draibe, os instrumentos metodológicos escolhidos para a avaliação de processos e cumprimento do objetivo geral deste trabalho foi a pesquisa bibliográfica e no que tange a coleta de dados e informações sobre o programa, a realização de entrevistas semiestruturadas com os técnicos do programa, juntamente com a elaboração de um banco de dados sobre o ProAC, que inclui trabalhos científicos que tratam do programa e sua legislação completa.

A revisão bibliográfica inicialmente foi motivada por buscar uma perspectiva teórica e histórica sobre o percurso das políticas culturais no Brasil e no Estado de São Paulo. E posteriormente estudou-se a avaliação de processos em si para escolha das categorias analíticas a serem exploradas nesta pesquisa. Face exposto, as categorias escolhidas foram: governança, implementação, capacidade institucional e percepção dos gestores.

A entrevista semiestruturada foi organizada em A entrevista semiestruturada foi organizada em três seções de perguntas por assunto: 1- Governança; 2- Implementação; e 3- Percepções sobre os processos. Essas seções de perguntas foram selecionadas pois vão de encontro aos pontos de análise principais escolhidos neste estudo para cumprimento de seus objetivos, principalmente no que tange ao desenho dos processos de forma detalhada.

O banco de dados foi organizado em uma planilha de acordo com o “Título do documento”; “Data”; “Autores”; “Resumo”; e “Local de publicação”. E os materiais incorporados são de dois tipos diferentes:

1. **Bibliográfico** - com busca no Scielo, Google Acadêmico, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e Bibliotecas de teses da USP, UNICAMP e UNESP.
2. **Documental** - com buscas nos Portais da secretaria responsável pelo programa e na legislação.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da presente pesquisa, tal como descrito na metodologia, foram pautados em um banco de dados dividido em trabalhos científicos sobre o ProAC e Legislação (parte documental), e em um questionário online aplicado à dois diretores do ProAC. Assim, como resultados desta pesquisa foi possível sistematizar descobertas sobre o programa, divididos em suas duas frentes de atuação – ProAC Editais e ProAC ICMS - tal como o desenho dos processos envolvidos na sua implementação. A seguir apresenta-se os fluxos de processos.

**Tabela 1:** Fluxo de processos ProAC Editais

PROCESSO	RESPONSÁVEL	TEMPO ESTIMADO
Elaboração do Edital conforme plano da Secretaria e Conselho Estadual de Cultura	Secretaria de Cultura e Economia Criativa e Conselho Estadual de Cultura	Variável
Nomeação da Comissão de Seleção de Projetos	Secretário da Cultura	Variável
Nomeação da Comissão de Análise de Documentação	Secretário de Cultura	Variável
Publicação do Edital e abertura das inscrições	Secretaria de Cultura e Economia Criativa	45 dias
Sessão Pública – Abertura dos Projetos	Comissão de Seleção de Projetos	1 dia
Análise dos Projetos	Comissão de Seleção de Projetos	45 dias
Publicação da Ata de Análise da Comissão de Seleção de Projetos	Comissão de Seleção de Projetos	1 dia
Prazo de Recurso	-	5 dias



Resposta aos Recursos (caso haja)	Comissão de Seleção de Projetos	7 dias
Sessão Pública – Abertura da Documentação de Inscrição	Comissão de Análise de Documentação	1 dia
Análise da Documentação dos Selecionados e Suplentes	Comissão de Análise de Documentação	1 dia
Publicação da Ata de Análise da Comissão de Documentação	Comissão de Análise de Documentação	1 dia
Prazo de Recurso e Saneamento de Falhas	Comissão de Análise de Documentação	5 dias
Resposta aos Recursos (caso haja)	Comissão de Análise de Documentação	7 dias
Homologação e publicação do Resultado Final	Secretaria de Cultura e Economia Criativa	7 dias
Contratação	Secretaria de Cultura e Economia Criativa	15 dias
Pagamento (valor total ou parcial, de acordo com o estabelecido no edital)	Secretaria de Cultura e Economia Criativa	Variável
Envio de relatório de acompanhamento do projeto e documentação de prestação de contas (se estabelecido em edital)	Proponente	Variável
Termo de Aprovação Parcial (se exigido em edital)	Gestor indicado pela Secretaria	Variável
Envio de relatório final do projeto e documentos de prestação de contas (de acordo com o previsto em edital)	Proponente	Variável
Aprovação	Gestor indicado pela Secretaria	Variável

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 2:** Fluxo de processos ProAC ICMS

Processo	Responsável	Tempo estimado
Análise documentação relativas ao cadastro dos proponentes	Núcleo de Gerenciamento	7 meses
Avaliação dos projetos	Comissão de Análise de Projetos	1 mês
Captação dos recursos; Transferência de recursos; Análise e homologação de pedidos de prorrogação de execução de projeto.	Núcleo Financeiro	variável
Comprovação do objeto e execução financeira	Núcleo de Prestação de Contas	2 meses
Credenciamento; Habilitação; Destinação dos recursos; e Escrituração dos Patrocinadores.	Secretaria da Fazenda	variável

Fonte: Elaboração própria

Frente aos resultados, partindo para a análise de acordo com as categorias analíticas selecionadas, quanto à governança, é possível apontar que o ProAC ICMS envolve mais atores em seu fluxo de execução, os processos são divididos em 3 núcleos de atuação (12 colaboradores) e 1 comissão, e também são estabelecidas relações com a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo no que tange aos patrocinadores do programa. A estruturação do ProAC Editais é mais simplificada, pois envolve gestores designados da Secretaria de Cultura e Economia Criativa (10 gestores) para o programa, o Conselho Estadual de Cultura e 2 comissões - Comissão de Seleção de Projetos e Comissão de Análise de Documentação. Entretanto, a Comissão de Seleção de Projetos, para sua composição conforme a legislação, depende da articulação com entidades culturais que indicam representantes para as comissões. Este fato acrescenta uma certa complexidade aos processos, no que tange à governança, no ProAC Editais.

No tocante à implementação, neste ponto se é analisado as etapas do processo, o fluxo concreto de execução em si, desempenhada no programa. A percepção geral é de os processos



envolvidos no ProAC ICMS são de maior complexidade, dada a própria estrutura interna para atender as demandas dessa modalidade do programa e a amplitude de dispositivos legais normativos averiguados na pesquisa para a formação do banco de dados. Outro apontamento que corrobora para essa percepção é o próprio tempo estimado para realização de cada etapa do fluxo de execução dos programas, uma vez que só o período de inscrição para análise de documentação (Etapa I do fluxo de processos do ProAC Editais) pode levar 7 meses, tempo de duração superior ao estimado para o andamento completo (até a contratação) de um edital do ProAC Editais.

A categoria analítica “capacidade institucional” se verifica o perfil da equipe de trabalho e a eficiência do programa frente aos seus objetivos. Como apontado nas respostas ao questionário sobre o programa, há uma diversidade de formações profissionais dos colaboradores de ambos os segmentos do programa. Os colaboradores também possuem formação superior ou técnica. E frente a eficiência do programa podemos apresentar nesse ponto o número de projetos aprovados no ProAC ICMS e o número de editais realizados no ProAC Editais. Como visto nos resultados, no caso do ProAC ICMS houve um aumento expressivo de projetos aprovados em série histórica, portanto no caso do ProAC Editais, desde 2013, há uma certa estabilidade na média de editais realizados.

Por último, sobre a percepção dos gestores, há uma pergunta específica no questionário sobre a percepção dos gestores frente a uma possível priorização por meio da Secretaria de Cultura e Economia Criativa em relação as modalidades do programa. No entanto, somente um dos gestores emitiu opinião sobre essa questão. Visto isso, não é possível realizar uma análise comparativa da percepção dos gestores sobre esse ponto.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa trouxe a proposta de realização da Avaliação de Processos no programa estadual ProAC, no âmbito das políticas culturais. Os instrumentos utilizados para cumprimento deste objetivo foram questionários semiestruturados, junto à elaboração e análise de um banco de dados contendo trabalhos científicos sobre o programa e legislação vigente.

Ao fim das análises realizadas foi possível averiguar a complexidade dos processos envolvidos no programa e como a demanda por financiamento de projetos de cultura é crescente no Estado de São Paulo, tal como, em valores nominais, o financiamento de projetos por meio de editais, sendo possível fazer a projeção de que as estruturas organizacionais do programa, nas duas frentes de atuação, vão precisar de ampliação gradual para que a eficiência do programa não tenha um declínio no que tange aos projetos culturais assistidos, dado que o programa têm forte impacto na produção cultural do estado e na garantia de acesso do direito à cultura pela população.

#### 5. BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Da Ordem Social: Da Educação, da Cultura e do Desporto. [S. l.: s. n.], 1988.
- BOTELHO, Isaura. DIMENSÕES DA CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 2, p.73-83, jun. 2001.
- CALMON, K. M. N. A Avaliação de Programas e a Dinâmica da Aprendizagem Organizacional. Revista Planejamento e Políticas Públicas. Nº 19. IPEA. Junho de 1999.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. Estudos Avançados, São Paulo, v. 9, n. 23, p.71-84, jan. 1995.
- DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. 2001. IE/PUC-SP.
- SÃO PAULO. Lei nº 12.268, de 20 de fevereiro de 2006. Institui o Programa de Ação Cultural - PAC, e dá providências correlatas. [S. l.], 20 fev. 2006.
- SOUZA, Valmir de. POLÍTICAS CULTURAIS EM SÃO PAULO E O DIREITO À CULTURA. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 2, n. 5, p.52-64, out. 2012