

Anais

VII

Seminário Internacional

políticas culturais

17 a 20 de maio de 2016- Rio de Janeiro

Organizadores:

Lia Calabre

Maurício Siqueira

Adélia Zimbrão

Deborah Rebello Lima

**Itaú
cultural**

OBSERVATÓRIO
ITAÚ CULTURAL

10
ANOS

Edição: Fundação Casa de Rui Barbosa



ISBN: 978-85-7004-337-5

Anais do VII Seminário Internacional de Políticas Culturais

Organizadores:

Lia Calabre

Maurício Siqueira

Adélia Zimbrão

Deborah Rebello Lima

17 a 20 de maio de 2016 – Rio de Janeiro

Seminário Internacional Políticas Culturais (7. : 2016 : Rio de Janeiro, RJ)
Anais do VII Seminário Internacional de Políticas Culturais, 17 a 20 de maio de
2016, Rio de Janeiro / Organizadores: Lia Calabre... [et al.] – Rio de Janeiro : Fundação
Casa de Rui Barbosa, 2016.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World WideWeb:

<<http://www.culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/>>

ISBN: 978-85-7004-337-5

1. Política cultural. I. Calabre, Lia, org. II. Siqueira, Mauricio, org. III. Zimbrão,
Adélia, org. IV. Lima, Deborah Rebello, org. V. Fundação Casa de Rui Barbosa. VI. Título.

CDD 306

[Voltar ao Índice dos Trabalhos](#) ↻

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CULTURA VIVA – UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DOS DOIS MARCO LÓGICO APLICADO AO PROGRAMA

Ana Clécia Mesquita de Lima¹

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise da elaboração dos dois Quadros Lógicos presentes nas avaliações do Programa Cultura Viva feitas pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada), no caso, “Cultura Viva – avaliação do programa arte educação e cidadania” (2010) e “Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva” (2014) em dois tempos distintos de implementação do programa. Para isso será utilizada bibliografia sobre avaliação de políticas públicas (Ala-Harja e Helgason e Januzzi) e bibliografia específica sobre política cultural e cultura viva (Turino, Calabre e Farah e Medeiros).

PALAVRAS-CHAVE: política pública, avaliação, cultura, cultura viva, quadro lógico.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise das duas avaliações realizadas pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) sobre o Programa Cultura Viva (PVC), do Ministério da Cultura (Minc). As avaliações foram realizadas em períodos diferentes e com objetivos diferentes, no entanto um elemento em comum aparece em ambas as avaliações: a elaboração de um Quadro Lógico. Na primeira avaliação, publicada em 2010, a aplicação do quadro lógico teve como objetivo traçar as linhas gerais de atuação do programa, norteando as ações e indicando caminhos, a principal base de coleta de informações foi a pesquisa de campo, com entrevistas aos gestores dos pontos de cultura. A segunda avaliação foi publicada em dezembro de 2014 e teve como objetivo traçar um planejamento estratégico de execução do programa, a fim de que as metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) e os objetivos do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal fossem alcançadas nos prazos determinados nesses dois documentos. A base para a elaboração desse planejamento estratégico é o redesenho do programa, realizado a partir de um Grupo de Trabalho (GTCV) que contou com a coordenação do

¹ Mestranda no Programa de Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC
Gestora Pública (Diretora Assistente no Departamento de Biblioteca Pública e Preservação da Memória – Secretaria de Cultura da Prefeitura de São Bernardo do Campo. ana.mesquita@ufabc.edu.br aninha.mesquita@gmail.com

IPEA e tinha entre seus membros representantes do Ministério da Cultura (Minc) e representantes dos Pontos de Cultura (atores do programa). Nesse contexto o marco lógico do programa também foi redesenhado.

Para realizar a análise serão utilizados os textos de Ala-Harja e Helgason e Januzzi a fim de embasar teoricamente o campo da avaliação em políticas públicas, e o texto de Pfeiffer sobre as origens e objetivos de aplicação do Quadro Lógico. Para realizar a análise serão utilizados os dois relatórios publicados pelo IPEA (“Cultura Viva – avaliação do programa arte educação e cidadania” (2010) e “Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva” (2014)), além de bibliografia específica sobre o PCV, como Turino, Calabre e Farah e Medeiros.

O presente artigo se dividirá em três partes: A primeira parte será traçado um breve panorama sobre os conceitos e aplicações de avaliações em políticas públicas. A segunda parte contemplará um breve resumo sobre o programa, a descrição das avaliações que serão analisadas e a análise em si, que irá comparar primordialmente três aspectos do Quadro Lógico das duas avaliações: a inserção e importância do QL na avaliação da política; o discurso de construção desse QL; a definição/identificação do problema no QL. A terceira parte serão as considerações finais sobre o debate proposto.

2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUADRO LÓGICO

A avaliação de políticas públicas pode ser entendida como uma das etapas do ciclo de políticas públicas, e estaria inserida como a última etapa de uma política pública, No entanto essa definição não contempla toda a potência e utilidade dos processos de avaliação para a efetivação de uma política. Segundo Januzzi (2014) as avaliações podem ser usadas em todas as etapas do ciclo de políticas públicas:

Avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir a informação e conhecimento para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post*, de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da Pesquisa Social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos dos programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade), e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). (JANUZZI, 2014, p.10)

Ou seja, é possível utilizar dos mecanismos, metodologias, instrumentais e resultados de uma avaliação para embasar e justificar as decisões tomadas em uma determinada política pública. Em consonância com o que Januzzi afirma, Ala-Harja e Helgason (2000) destacam o objetivo de uma avaliação: “A avaliação não substitui o processo da tomada de decisão política, mas permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente” (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 10).

Em seu artigo “Em direção às melhores práticas de avaliação” os autores destacam a importância da avaliação dos programas de políticas públicas, por serem mais complexos. Um programa de política pública pode ser definido como um conjunto de ações com o mesmo objetivo, mas abordagens diferentes. Nesse sentido os autores afirmam que:

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. (ALA-HARJA,2000,p.5).

Avaliar políticas públicas é um trabalho complexo pelo próprio caráter das políticas públicas; não há uma receita única a ser aplicada para todos os casos; os processos de intervenção do Estado em uma determinada realidade a fim de transformá-la envolvem diversos atores sociais com interesses distintos. Sobre a identificação desses impactos em determinada realidade, Januzzi (2014) explica que a avaliação desse aspecto da política necessita de investigação mais exaustiva, justamente por possibilitar a identificação de alterações de realidades sociais:

Cabe nesse momento avaliar se a intervenção programática formulada conseguiu provocar mudanças na realidade social que a originou, considerando naturalmente a complexidade do seu desenho e dos arranjos operacionais, além da criticidade da questão social enfrentada (JANUZZI, 2014 p.11).

O autor reforça ainda a necessidade de se identificar o tempo certo para realizar uma avaliação. Às vezes determinada política não alcançou a maturidade ideal para que seus resultados sejam devidamente identificados e mensurados. Sobre esse aspecto Januzzi afirma que:

Identificar o momento adequado de avaliações dessa natureza é um misto de técnica, política e arte: avaliações precoces podem colocar a perder a legitimidade de um programa meritório que ainda não teve tempo de se estruturar, avaliações tardias podem comprometer recursos e esforços que poderiam ser usados de forma mais eficiente e eficaz na mitigação da problemática social em questão. (JANUZZI, 2014p. 11).

Januzzi aponta ainda como um dos desafios para a realização de uma avaliação de política pública o fato de que projetos sociais ocupam um campo de ação complexo, estando suscetíveis a ambientes pouco colaborativos, contextos políticos nem sempre favoráveis, ausência de dados primários, tempo adequado para execução da avaliação e recursos disponíveis para alcançar os objetivos da avaliação. São muitas variáveis a serem consideradas para a elaboração e execução de uma avaliação. Nesse sentido, Januzzi afirma:

Avaliação de políticas públicas, ou melhor, análise de políticas públicas, termo preferido por Owen, e, pois, uma atividade muito mais ampla que a avaliação de programas. Trata de contexto político-social de surgimento da política, dos atores participantes. Volta-se mais ao esclarecimento de

seu processo de construção do que de recomendação prática de como aprimora-la, constituindo, na realidade, um campo de investigação mais propriamente acadêmico que a perspectiva técnico-profissional em que se realiza a avaliação de programas. (JANUZZI, 2014, p. 23)

São diversos os desafios para a análise de uma política pública, são diversos também os ferramentais para ajudar a estruturar um planejamento estratégico e sistemas de monitoramento de uma política pública. O Quadro Lógico (QL) é um deles. O quadro lógico pode ser definido como um instrumento para organizar e melhorar a visualização de um determinado plano de intervenção, um instrumento para organizar o processo de conceituação, definição de objetivos, estratégias de intervenção, execução e avaliação de projetos. Surgiu nos anos 60 com o intuito de melhorar os problemas de gestão de empresas privadas, mas nos anos 70 os programas de cooperação internacional começaram a utilizá-lo como referência para unificar o planejamento estratégico de ação das políticas em cooperação internacional. Pfeiffer identifica o QL como um mapa geral do percurso de um projeto, e ressalta que: “O que sempre tem que anteceder o planejamento de um projeto é uma análise do que se deseja mudar com a intervenção, de modo geral, uma situação problema” (PFEIFFER, 2000, p. 83). O QL é uma das metodologias utilizadas para compor um planejamento estratégico

Uma das funções destacadas por Pfeiffer é o potencial comunicativo desse modelo. A sistematização de informações em categorias bem delimitadas contribui para qualificar a interpretação das ações, evitando assim ruído de comunicação e falta de entendimento sobre as ações a serem executadas. Esse modelo possui duas lógicas, uma vertical e outra horizontal. A vertical busca deixar clara a razão pela qual o projeto foi concebido, o que ele pretende atingir e como será executado. A lógica horizontal explica como os resultados do projeto serão expressos, utilizando-se de indicadores verificáveis e quais os pressupostos que embasam a ação. Abaixo um exemplo de uma matriz básica do Quadro Lógico:

1. Lógica da intervenção	2. Indicadores Objetivamente Comprováveis	3. Fontes de Comprovação	4. Suposições Importantes
Objetivo Superior			
Objetivo do Projeto			
Resultados / Componentes			
Atividades Principais			

O *objetivo superior* diz respeito à visão de futuro do setor para a qual o projeto contribuirá. O *objetivo do projeto* diz respeito sobre a situação que se visa alcançar com o projeto e que contribuirá para o objetivo superior. Os *resultados* são os bens e serviços produzidos pelo projeto e que, combinados, ajudarão a atingir seus objetivos. E as *atividades principais* são as ações que deverão ser desenvolvidas para atingir cada resultado.

A lógica horizontal abrange os *indicadores objetivamente comprováveis*. O foco é garantir que a construção desses indicadores seja confiável e estes possam ser testados e utilizados em diversos momentos da execução do projeto. Para Januzzi “Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, os indicadores são imprescindíveis para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível” (JANUZZI, 2014, p.32). Aqui é necessário ampliar esse escopo de atuação e utilidade dos indicadores, destacando além do público-alvo, quantidades, qualidades, período e localidades (territórios).

2.1. Cultura Viva: avaliação, redesenho e marco lógico

O Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva foi criado em 2004 dentro de um contexto específico de redirecionamento das políticas culturais no Ministério da Cultura. Para entender de que forma o Programa Cultura Viva entrou na agenda de prioridades do governo federal é importante relatar brevemente a reorientação das políticas culturais a partir de 2003. O modelo de financiamento da cultura adotado pelo Ministro Francisco Weffort priorizou ao longo dos oito anos nos quais ficou a frente do Ministério da Cultura (1994-2002) o mecenato do setor privado, a partir do principal mecanismo de renúncia fiscal para o setor, a Lei Rouanet. “Voltando às leis de incentivo, que possibilitam às empresas (pessoas jurídicas) e cidadãos (pessoas físicas) aplicarem uma parte do Imposto de Renda (IR) devido em ações culturais, elas foram transformadas no carro-chefe do ministro Weffort e do governo FHC” (SILVA, 2013, p.123). Além disso, os investimentos no setor se centravam no fomento às belas artes. Com a mudança de partido político a frente do governo federal a partir de 2003, o Ministério da Cultura passa a ter como ministro Gilberto Gil, que em seu discurso de posse em dois de janeiro de 2003 já sinalizava a reorientação do conceito de cultura defendido e praticado nos anos posteriores.

Conceitos como cidadania cultural, autonomia, protagonismo sociocultural, economia da cultura e inclusão cultural passaram a fazer parte dos discursos e dos documentos elaborados e ações realizadas pela pasta. O Programa Cultura Viva foi elaborado dentro desta outra ótica sobre cultura, com especial foco na descentralização dos recursos do Minc, possibilitando que grupos alijados historicamente do acesso às verbas públicas pudessem se beneficiar com o financiamento público e desenvolver seus trabalhos, fortalecendo assim suas comunidades, práticas tradicionais e fazeres e saberes ancestrais. A principal ação do Programa são os Pontos

de Cultura, que atuam como nós em um sistema maior, com objetivo de articular em rede os demais pontos que participam do programa.

O Programa pretendia estabelecer uma nova relação entre sociedade civil e Estado. No entanto esse objetivo encontrou diversos obstáculos para ser cumprido, a maioria de ordem burocrática: Célio Turino, que estava à frente do programa até 2010, narra todas as dificuldades enfrentadas no início do programa em seu livro “Pontos de Cultura – O Brasil de Baixo para Cima”. Começando pela natureza do convênio estabelecido, o Ponto de Cultura precisava ter um perfil jurídico e estar em atividade comprovada há pelo menos dois anos, mas a grande maioria dos ponteiros (nome dado aos gestores dos Pontos de Cultura) nunca haviam estabelecido relações com o Estado, ainda mais diretamente com o Governo Federal. O tipo de convênio estabelecido submetia o uso do dinheiro e a prestação de contas à lei 8.666/92, lei que rege as licitações públicas e que foi criada para regular o setor de grandes obras primordialmente, não orçamentos de pequenos grupos de cultura popular. Os ponteiros não conseguiam realizar a prestação de contas, e as novas parcelas do convênio não podiam ser depositadas sem essa prestação. Além disso, o Programa Cultura Viva fez a cena política de algumas pequenas cidades do país mudar. Muitos prefeitos de pequenos municípios foram à Brasília querer saber por que tal grupo de sua cidade – que nunca havia sido valorizado ou fomentado pela política local – havia conseguido verba diretamente com o Minc. A articulação em rede e o empoderamento desses novos atores políticos fez nascer um novo movimento social, o movimento dos Pontos de Cultura, com fórum, encontros regionais, estaduais e nacionais, grupos de trabalho, e principalmente, começaram a exercer pressão para que passassem a participar das decisões sobre os rumos do Programa.

Com esse cenário o programa é reformulado e passa por um processo de descentralização, criando-se assim redes estaduais e municipais, transferindo para os entes federados as responsabilidades de contrapartida financeira, implementação e monitoramento do programa. Em 2010 as redes estaduais e municipais já contavam com 2.500 pontos de cultura. No relatório de reformulação do programa de agosto de 2013 contava-se 3.500 pontos de culturas.

Um dos elementos mais importantes do Programa é a organização em rede dos Pontos de Cultura. Os pontões de cultura possuem como pressuposto de sua existência a articulação em rede dos pontos. Em seu documento base, três conceitos são colocados para que a articulação em rede e a gestão compartilhada entre pontos de cultura e poder público sejam alcançadas: autonomia, protagonismo e empoderamento. Esses três elementos, juntos, foram incorporados pelos ponteiros, que colocaram em prática seus novos saberes e formas de se organizar.

Depois do levantamento e identificação de todas as problemáticas do Programa, houve dois movimentos distintos de redesenho do programa, mas ambos interligados. Foi nas Teias (encontros dos ponteiros) que o projeto de Lei (PL) 757/2011 começou a ser escrito coletivamente pelos ponteiros. Ficou a cargo da deputada Jandira Feghali (PCdo B/RJ) apresentá-lo.

Em 27 de julho de 2012, foi aprovado na Comissão de Educação e Cultura o PL nº 757 de 2011, que instituiu legalmente o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, sendo que, em 28 de novembro de 2012, o PL nº 757/2011 foi também aprovado (por unanimidade) na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, e em 16/10/2013 foi apresentado ao Senado Nacional, identificado como PL nº 90/2013 (FARAH e MEDEIROS, 2014, p. 18).

No dia 23 de julho de 2014 foi sancionada a lei n 13.018, Lei Cultura Viva, dando perenidade e legitimação às ações do Cultura Viva. O segundo movimento interessante da reelaboração do programa é a criação de um GT de trabalho em 2012 (mesma época de início da elaboração da lei pelos ponteiros), sob a coordenação do IPEA e a supervisão do Minc (Portaria nº45 de 19 de abril de 2012) com o objetivo de reelaborar o programa. O resultado foi o lançamento de um documento base em agosto de 2013 no qual situa o Programa Cultura Viva dentro do Sistema Nacional de Cultura. Segundo o documento o Programa está dentro das prioridades do governo na área de inclusão social pela Cultura, e institui o Programa Cultura Viva como a Política de Base Comunitária do Sistema Nacional de Cultura. Sua implementação faz parte do Plano Nacional de Cultura, que conta com 53 metas a serem implementadas até 2020, destas, 25 dizem respeito ao Programa Cultura Viva. (MINC, 2013).

2.2. Cultura Viva – avaliação do programa arte educação e cidadania (2010)

A avaliação “Cultura Viva – avaliação do programa arte educação e cidadania” foi solicitada em 2007 pela então Secretaria de Cidadania Cultural (hoje Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural) do Minc. O objetivo era realizar uma avaliação formativa, ou seja, “adotada durante a implementação de um programa (avaliação intermediária) como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir” (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 8). O objetivo da pesquisa era entender as formas de funcionamento dos pontos de cultura e suas relações com o Estado. Em especial com o Minc, e com outros agentes culturais e sociais. O Programa Cultura Viva é complexo e abrange uma série de ações que acontecem em tempos diferentes, os pesquisadores optaram por realizar uma avaliação ampla do programa a partir da atuação dos pontos de cultura, principal ação do programa. Os instrumentos utilizados nessa pesquisa foram: modelo lógico, grupo focal, aplicação de questionário e a observação de campo.

Aqui é relevante ressaltar o destaque dado à posição do avaliador, na qual o IPEA classifica como *mista*:

(...) levando em consideração o diálogo constante entre coordenadores do programa, a equipe de avaliação, e também a metodologia que procurou estabelecer o foco de interesse tanto dos gestores do programa em nível ministerial quando da sociedade civil / comunidade (IPEA, 2010, p.29).

O plano de avaliação conta com os seguintes passos: a.) elaboração do modelo lógico (ML); b.) elaboração e desenho de questionário com pesquisadores de diferentes instituições; c.) aplicação dos questionários e realização de entrevistas com gestores dos pontos de cultura; d.) realização de grupo focal com os pesquisadores que participaram da aplicação dos questionários e com a equipe da Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) do Minc; e.) análise dos resultados consolidados dos momentos anteriores.

Para fins de análise somente o ferramental *modelo lógico* será utilizado no presente artigo. No entanto é importante relatar brevemente os demais instrumentos utilizados na pesquisa. Um dos objetivos da pesquisa era visitar e entrevistar todos os pontos de cultura cadastrados na SPPC/Minc até 2007. Eram 544 no total sendo que desses 229 seriam entrevistados pela Fundação Joaquim Nabuco (Funaj) no norte e nordeste e o restante pela equipe do próprio IPEA. O objetivo da aplicação desse questionário era: “conhecer melhor os pontos, suas atividades, atuação, dificuldades, desafios e sugestões dos gestores e, com base nestas informações, criar indicadores de acompanhamento do Programa Cultura Viva” (IPEA, 2010, 35). A aplicação de cada questionário durou de uma a três horas, e foi indicado a todos os entrevistadores que fizessem anotações em cadernos de campo. O *grupo focal* teve como principal objetivo qualificar as observações tabuladas a partir dos questionários e observadas nas anotações dos entrevistadores.

O IPEA utiliza a nomenclatura de *modelo lógico* para a metodologia desenvolvida no âmbito da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA), composta pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Secretaria de Gestão (Seges), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e IPEA.

A aplicação do ML foi demandada ao IPEA pela SPPC/Minc com o fito específico de formular indicadores próprios para a avaliação e verificar se o programa estaria pronto para ser avaliado, isto é, se continha os componentes clara e suficientemente elaborados para a sua avaliação. (IPEA, 2010, p. 31).

A estruturação do marco lógico iniciou-se da identificação de quatro fatores desfavoráveis e outros quatro favoráveis:

PONTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS AO PROGRAMA CULTURA VIVA *DESFAVORÁVEIS*

a. insuficiências do quadro de pessoal envolvido diretamente com a gestão do programa, composto por um número baixo de servidores estáveis, o que gera dificuldades no processo de gestão, tendo em vista que esta característica reforça tendências de alta rotatividade, dada a presença de terceirizados, e dificulta tornar rotineiro o domínio de procedimentos e do processo de qualificação;

b. dificuldades na celebração de convênios, devidas em especial a interpretações divergentes de normas, situação de inadimplência dos proponentes, ou não apresentação de documentação obrigatória;

c. inexistência de norma legal que fundamentasse especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização ou institucionalização; e

d. insuficiência e inadequação dos fluxos de recursos e dificuldades com relação à coordenação das ações por parte da administração pública.

FAVORÁVEIS

a. a legitimidade da qual o programa passou a gozar entre os agentes culturais;

b. o surgimento de oportunidades conferidas pelo aparecimento de novas tecnologias, mormente aquelas que favorecem a comunicação e o estabelecimento de redes (educação à distância, troca de experiências e soluções etc.);

c. a priorização por parte do governo; e

d. a emergência de novos atores no campo cultural que apoiam as ações do programa.

2.3. Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva (2014)

O segundo relatório a ser avaliado não é necessariamente uma avaliação. Ele é fruto de um processo contínuo para qualificar as ações do programa. Esse processo se iniciou com a primeira avaliação do programa, no caso a avaliação descrita acima, e continuou como um grupo de trabalho encabeçado pelo IPEA a fim de redesenhar a política (como descrito no item 3.1). “O redesenho faz parte de uma explícita política de continuidade e aprofundamento das diretrizes centrais do programa, agora readequadas e realinhadas aos princípios orientadores da nova gestão da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC).” (IPEA, 2014, p. 11).

Além da necessidade apontada acima sobre o redesenho, este serviu fundamentalmente, segundo os autores, para a elaboração de um novo Modelo Lógico para o programa.

A elaboração do ML em 2012 não partiu do zero, mas do ML de 2007. A proposta naquele primeiro momento era esclarecer as expectativas e apostas do programa de forma a consolidá-lo e organizá-lo para o PPA. O atual processo dialoga com o redesenho do programa e, desta forma, verticaliza a descrição do programa, procurando desenhar as ações principais e delinear as principais estratégias de implementação (IPEA, 2014, p. 13)

Este marco lógico contou com três estratégias: A primeira estratégia diz respeito à coleta de informações sobre o programa, análise da avaliação anterior, produção acadêmica sobre o

programa, os textos dos editais, delimitação de conceitos de cada uma das ações do programa, mapear fluxos e procedimentos internos da SCDC, desenvolver políticas e diretrizes internas e propor um sistema de monitoramento da política.

A segunda estratégia diz respeito à dimensão participativa deste planejamento: o diálogo com o Grupo de Trabalho Cultura Viva (GTCV) para que o redesenho do programa se articulasse com a elaboração do ML, ou seja, há um processo dialógico entre definição do ML e redesenho do Programa.

A terceira estratégia também privilegia a participação; o IPEA promoveu algumas oficinas para apresentar os desenhos parciais do ML.

É relevante salientar a importância do planejamento estratégico para a área de política cultural. O Cultura Viva conquistou ao longo dessa década de existência marcos jurídicos importantes e uma produção teórica muito relevante (produzida pela academia e pelo Minc) para definir e conceituar o programa, no entanto pouco se constrói para a efetivação de um planejamento estratégico

(...) quando se focam os instrumentos de políticas, é possível entender a tradução do discurso em prática e as suas fragilidades, opções e falsas opções. Por instrumento de políticas públicas define-se o conjunto de problemas colocados na agenda das políticas públicas e que implicam uso de ferramentas (orçamentação, técnicas, meios, operações, dispositivos, projetos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (IPEA, 2014, 19).

2.4. Análise dos Modelos Lógicos

Para fins metodológicos iremos adotar os termos A1 e A2 para designar, respectivamente, a avaliação publicada em 2010 e 2014. Em primeiro lugar é importante ressaltar a mudança no nome do programa, em A1 era “Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva” e em A2 “Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural – Cultura Viva.

A A1 não dá muito destaque para a elaboração do ML, as informações reunidas para o diagnóstico estavam mais calcadas nas percepções das experiências dos gestores envolvidos no programa. O ML é somente um dos instrumentais utilizados para avaliar programa, e mesmo assim, o volume substancial de informações sistematizadas sobre as operações e implementação do programa só surgiram um passo após a elaboração do ML.

Já A2 tem o foco específico na construção desse marco lógico. Explicações teóricas e justificativas sobre a importância e os objetivos do ML são mais longas e detalhadas. A partir da leitura das estratégias adotadas percebe-se uma clara preocupação em consubstanciar as escolhas e definições dos problemas, ações. Outro elemento importante sobre A2 é o avanço do ML. O Programa Cultura Viva é descrito no Plano Nacional de Cultura como a política nacional

de base comunitária, e uma das metas do PNC é que em 2020, quando acaba a cobertura deste plano decenal, o Minc tenha instalado 15.000 pontos de cultura em todo o território nacional. Os objetivos do ML estão de acordo com essa meta, e a A2 avança no sentido de estabelecer uma previsão orçamentária para a concretização desta meta.

Sobre os discursos adotados nas avaliações. A A1 se preocupa mais em elaborar conceitos e teorias sobre o programa, detendo-se no aprofundamento de conceitos como democracia cultural, cultura como um direito, circuitos culturais e mesmo o próprio conceito sobre o que é política cultural. Já A2 adota linguagem mais técnica e objetiva sobre as análises e sugestões para o programa. Apesar de A2 ressaltar que não foi possível estabelecer uma relação entre o primeiro ML e o segundo, é importante olhar para um dos aspectos desses ML para entendermos essa mudança. Em A1 o problema (e por consequência a exposição da explicação do problema) é definido como “Desvalorização da produção cultural dos grupos e comunidades e sua exclusão dos meios de produção, fruição e difusão cultural”. Em A2 o problema é descrito como “Baixa capacidade de gestão por instrumentos de políticas públicas na execução do Programa Cultura Viva”. O problema é mais preciso em A2, no entanto não há indicativos em nenhum dos dois relatórios que demonstre que o problema de A1 foi resolvido ou se as ações avançaram para que o mesmo seja resolvido.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar análise e avaliações de políticas públicas é campo complexo e diversas variáveis devem se levadas em consideração, como tempo de maturação das ações, recursos disponíveis, modelos metodológicos, atores envolvidos, capacidade dos funcionários em colocar em prática as mudanças sugeridas pela avaliação, entre outros. O Programa Cultura Viva é um programa complexo, com diversas ações acontecendo em tempos diferentes, com atores muito participativos e que interferem em todas as etapas do ciclo da política. Além disso, a área de cultura possui uma problemática específica quando a mensuração de seus resultados. Segundo Calabre “As ações públicas tem que demonstrar minimamente coerência entre o que se diz buscar e as ações postas em prática. Não existe relação direta de causa e efeito no campo da ação cultural, o que torna complexa a avaliação”. (CALABRE, 2007, p.100). O entendimento sobre essa limitação é claramente expressada na própria delimitação do problema: em A1 o problema diz respeito à ação cultural em si, ou seja, a conceitos mais filosóficos e subjetivos, apesar de comporem comumente os objetivos a serem alcançados em política cultural. Em A2 o problema muda de foco e passa a abarcar as capacidades estatais de gestão.

É evidente a preocupação do IPEA quanto a relevância das observações subjetivas e empíricas nos processos de avaliação. Em A2 podemos identificar a seguinte fala:

Grupos de discussão com equipes técnicas envolvidas nos programas e, sobretudo, com beneficiários desses permitem levantar rapidamente informações cruciais para aprimoramento de procedimentos e ações dos programas e também para captar dimensões de impacto não facilmente tangíveis (IPEA, 2014, p. 47).

Em A1 encontramos o seguinte discurso nas considerações finais

Deve-se chamar a atenção para o fato de que a avaliação do desempenho de um programa é sempre contaminada por questões que nada tem a ver com a atuação do próprio programa, dadas as dificuldades em separar causas, consequências e o contexto afetivo e simbólico que envolve as ações. Em linguagem mais clara, as afinidades eletivas fazem parte da reflexão, embora devam ser controladas metodologicamente. (IPEA, 2010, p.104)

Mesmo em A2, a importância dos sentidos é ressaltada:

Os atores agem produzindo significados e quadros de interpretação do mundo e dos problemas que estão no seu horizonte de preocupações. A perspectiva adotada pelo Ipea na reflexão sobre o Programa Cultura Viva é a *análise cognitivista de políticas públicas* em razão da ênfase que ela dá ao papel das ideias, das representações coletivas e dos mediadores para a construção de sentidos para a ação.” (IPEA, 2014, p. 18).

A aplicação do marco lógico, apesar de ter uma importância fundamental para a estruturação e organização do Programa Cultura Viva, e mesmo para a organização do próprio Minc, não dá conta sozinho da dimensão simbólica do programa. Nem mesmo o planejamento estratégico, projetando a ampliação do programa e criando fluxos de trabalho para que ações e orçamento dialoguem e sejam melhor planejados, consegue dimensionar o impacto de transformação social dessa política para milhares de “ponteiros” Brasil a fora.

Temos algumas pistas desta transformação, é necessário agora que se avance em questões mais profundas, como desenvolvimento local, melhora na qualidade de vida e rompimento de ciclos de pobreza dos atores dessa política. É preciso avançar na elaboração de metodologias mais sensíveis ao impacto de políticas culturais como o Programa Cultura Viva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000

CALABRE, Lia. **A cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização.** Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB_LiaCalabre_A_cultura_no_ambito_federal.pdf

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanços & perspectivas. IN: Políticas Culturais no Brasil. Antônio Albino Canelas Rubim, Alexandre Barbalho (orgs.). Salvador, Edufba, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos; MEDEIROS, Anny Karine: **Implementação e Reformulação de Políticas Públicas: o caso do Programa Cultura Viva**. Revista do Serviço Público. Brasília 65 – jan/mar 2014

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, **Cultura Viva: Avaliação do Programa Arte Educação e cidadania**. Frederico A. Barbosa da Silva, Herton Hellery Araújo (orgs.). Brasília: IPEA, 2010

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, **Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva**. Frederico A. Barbosa da Silva, Valéria Viana Labrea (orgs.). Brasília: IPEA, 2014

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas: uma compilação conceitual e metodológica para orientar a produção de conhecimento aplicado para aprimoramento da gestão pública**. In Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome, v.1 – Brasília, DF, 2014.

MINC – Ministério da Cultura: **Catálogo Cultura Viva – Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania**. Brasil 2005

MINC – Ministério da Cultura: **Programa Cultura Viva – Documento Base**. Brasília – Agosto/2013

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público, Ano 51, Número 1, Jan-Mar. Brasília: ENAP, 2000

SILVA, Gerardo. Política Cultural no Brasil In: Políticas Públicas em Debate (Vitor Marchetti org.). 1ª Ed. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013. Cap. 6. p. 119–135.

TURINO, Célio. Ponto de Cultura: O Brasil de Baixo para Cima. 2ª Ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010