

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

MARIANA DE ARAUJO AGUIAR

A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO:
arranjos institucionais, capacidades estatais e impactos da Política Cultura Viva

RIO DE JANEIRO
2019

Mariana de Araujo Aguiar

A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO:
arranjos institucionais, capacidades estatais e impactos da Política Cultura Viva

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Leandro José Luz Riodades de Mendonça

RIO DE JANEIRO
2019

FICHA CATALOGRÁFICA

A282 Aguiar, Mariana de Araújo

A efetividade das políticas culturais para o desenvolvimento: arranjos institucionais, capacidades estatais e impactos da Política Cultura Viva / Mariana de Araújo Aguiar. – 2019.

361 p.; 31 cm.

Orientador: Leandro José Luz Riodades de Mendonça

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

Bibliografia: f. 333 – 361.

1.Cultura. 2. Arranjos institucionais. 3. Desenvolvimento. 4. Políticas culturais. I.

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo CRB 7 – 6851

Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

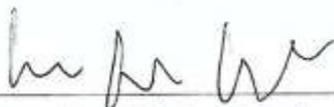
Mariana de Araujo Aguiar

A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO:

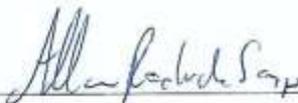
arranjos institucionais, capacidades estatais e impactos da Política Cultura Viva

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

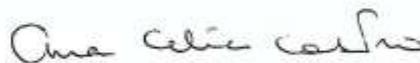
Aprovada em 30 de abril de 2019.



(Prof. Dr. Leandro José Luz Riodades de Mendonça, Orientador – PPED/UFRJ)



(Prof. Dr. Allan Rocha de Souza, PPED/UFRJ)



(Profa. Dra. Ana Célia Castro, PPED/UFRJ)



Profa. Dra. Lia Calabre (Casa de Rui Barbosa)



Prof. Dr. Emmanoel de Oliveira Boff (UFF)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Roberto e Cléia, por todo incentivo, ensinamentos e amor dedicados a mim ao longo da minha vida. A minha irmã, Luciana, pelas trocas, carinho e por estar sempre ao meu lado mesmo com a distância física. Ao meu companheiro de vida, Cristiano, pela amizade, amor e companheirismo que me fortaleceu ao longo desses quatro anos;

Ao meu orientador, Dr. Leandro Mendonça, pelo direcionamento e incentivo, desde antes de realizar o processo seletivo do doutorado até o momento final desta trajetória. Agradeço ao corpo docente do PPED pelos ensinamentos que foram de grande importância para a construção dessa tese. Aos funcionários da UFRJ, pela disponibilidade e atenção ao corpo discente;

Ao CNPq e FAPERJ, pela bolsa outorgada;

Aos membros da banca de qualificação, Profa. Lia Calabre e Prof. Allan Rocha de Souza, pelas reflexões e indicações que foram importantes para o desenvolvimento do trabalho, e ao professor Emmanoel Boff, que me apoiou e me auxiliou na escrita do projeto de doutorado.

Ao grupo de pesquisa em Políticas de Preservação do Patrimônio Cultural, vinculado ao Núcleo de Documentação, História e Memória (NUMEM), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), em especial, às coordenadoras Márcia Chuva e Leila Bianchi, pelas trocas, incentivos e reflexões ao longo desta pesquisa;

Agradeço às organizações da sociedade civil que abriram as portas para que essa pesquisa fosse realizada e que me propiciaram compreender um pouco da experiência das políticas culturais. E todas as pessoas que participaram e construíram este documento com os seus depoimentos, com os quais serei eternamente grata;

Aos amigos e colegas que, mesmo sem saber, me propiciaram momentos de alegria, permitindo esquecer, por alguns momentos, as tensões e conflitos surgidos ao longo da tese;

E, sobretudo, a Deus, que me deu forças e paciência para persistir até o final.

RESUMO

AGUIAR, Mariana de Araujo. **A efetividade das políticas culturais para o desenvolvimento**: arranjos institucionais, capacidades estatais e impactos da Política Cultura Viva. Rio de Janeiro, 2018. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta pesquisa tem por viés compreender as relações entre diversidade cultural e desenvolvimento a partir da análise dos impactos da Política Nacional Cultura Viva/Programa Cultura Viva. Definimos como objeto de pesquisa os principais instrumentos da Política, os Pontos de Cultura. Dentre um universo de Pontos de Cultura, selecionamos três organizações da sociedade civil a partir de alguns enfoques principais: o público-alvo afro-brasileiro, a área cultural definida como patrimônio afro e a premiação do IPHAN pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. Este recorte de análise foi definido a partir da leitura de documentos nacionais que interligam a política Cultura Viva e a política de proteção e promoção do patrimônio cultural e foi fundado no interesse em analisar a política cultural como uma ação afirmativa. Nesse sentido, este trabalho se propõe a examinar as relações intersetoriais, os mecanismos de governança e as capacidades estatais com foco na efetividade da política. Além disso, focamos nas potencialidades e os impactos das políticas culturais para a concretização do princípio de igualdade material e dos direitos culturais. A metodologia desenvolvida foi baseada em estudo de caso de três organizações sociais que foram premiadas como Ponto de Cultura. Como técnica de coleta de dados, empregamos a entrevista semiestruturada, a observação participante e a análise documental. Para análise dos dados utilizamos métodos qualitativos, como a Análise de Conteúdo e do Discurso, a fim de compreender os relatos a respeito das políticas culturais e entender os impactos sobre os direitos culturais e a concretização de oportunidades. O resultado da pesquisa revelou alguns potenciais e fraquezas da efetividade da política. Em relação às capacidades estatais verificamos que a capacidade técnico-burocrática do Cultura Viva foi mediana, mas apresentou alta capacidade de mobilização social pelo menos até 2014, porém, com a ruptura das modalidades de participação, a efetividade da política ficou comprometida. Já em relação aos impactos para a população afro-brasileira, concluímos que as políticas culturais são impulsionadoras da ampliação e acesso e participação à vida cultural, à autoestima e ao

empoderamento social, principalmente, por meio da afirmação e reconhecimento da identidade cultural.

Palavras-chave: Cultura. Desenvolvimento. Patrimônio Cultural. Cultura Viva. Avaliação de Políticas Públicas. Capacidade Estatal. Direitos Culturais. Ações Afirmativas.

ABSTRACT

This research aims to understand the relationship between cultural diversity and development based on the analysis of the impacts of the “Cultura Viva” Policy. We define as the research object the main instruments of the Policy, the Culture Points. Among a universe of Culture Points, we selected three civil society organizations from a few main focuses: the Afro-Brazilian target group, the cultural area defined as Afro heritage and the IPHAN award for the preservation of Brazilian cultural heritage. This analysis was founded on the reading of national documents linking the “Cultura Viva” policy and the policy of protection and promotion of cultural heritage and it was based on the interest in analyzing cultural politics as an affirmative action. In this sense, this paper proposes to examine intersectorial relations, mechanisms of governance and state capacities with focus on the effectiveness of the policy. In addition, we focus on the potentialities and impacts of cultural policies for the realization of material equality and cultural rights. The methodology developed was based on a case study of three social organizations that were awarded the Point of Culture. As a data collection technique, we used the semi-structured interview, the participant observation and the documentary analysis. In order to analyze the data, we use qualitative methods, such as content and discourse analysis, in order to understand the reports about cultural policies, impacts on cultural rights and the realization of opportunities. The result of the research showed some potential and weaknesses of the effectiveness of the policy. In relation to the state capacities we verified that the technician-bureaucratic capacity of the “Cultura Viva” was medium, but it presented high capacity of social mobilization at least up to 2014, however, with the rupture of the participation modalities, the effectiveness of the policy was committed. In relation to the impacts for the Afro-Brazilian population, we concluded that the cultural policies motivate the enlargement of the access and participation to the cultural life, the self-esteem and to the social empowerment, mainly, through the affirmation and recognition of the cultural identity,

Keywords: Culture. Development. Cultural heritage.. Evaluation of Public Policies. State Capacity. Cultural Rights, Affirmative Actions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Institucionalização da Grande São Luís	134
Figura 2 – Mapa divisão territorial: Estado do Grão Pará e Maranhão e Estado do Brasil....	144
Figura 3 – Municípios integrantes da RM de Salvador	169
Figura 4 – Mapa das Microrregiões do estado de Pernambuco.....	211
Figura 6 - <i>Keyword-in-context</i> (KWIC) - Oportunidade	304

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo entre os valores empenhados pelo Fundo Nacional de Cultura e movimentados pelo incentivo fiscal, valores corrigidos pelo IPCA	127
Gráfico 2 – Taxa de crescimento demográfico dos municípios da RMS, entre 2000 e 2010, em relação ao incremento populacional total da RMS	170
Gráfico 3 – Proporção de pessoas ocupadas por atividade econômica (2010).....	175
Gráfico 4 – Gastos com premiação em relação aos gastos diretos do MinC (2007-2010)	267
Gráfico 5 – Gastos com premiação do MinC em relação aos gastos com premiações do Governo Federal	268
Gráfico 6 – Porcentagem dos gastos com premiações do MinC vinculados ao FNC	269
Gráfico 7 – Análise sobre direito cultural a partir dos segmentos codificados	321

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – ODM e as políticas e programas brasileiros, segundo a Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais	65
Quadro 2 – Projetos desenvolvidos pelo Grupo Cem Modos por meio de editais públicos ..	161
Quadro 3 – Fontes de financiamento da Associação São Jorge Filho da Gomeia	194
Quadro 4 – Projetos desenvolvidos pela AMUNAM.....	242
Quadro 5 – Processos e características organizacionais: relendo conceitos do institucionalismo histórico e organizacional.....	259
Quadro 6 – Tipos de editais acionados pelas organizações sem fins lucrativos por período .	263
Quadro 7 – Editais Culturais promovidos por órgãos federais/recursos federais.....	265
Quadro 8 – Editais PNPI	271
Quadro 9 – Dispêndio do SFC (MinC) e do FNC por modalidade de aplicação (2013).....	273
Quadro 10 – Programa Cultura Viva e seus problemas.....	283
Quadro 11 – Indicadores qualitativos de oportunidade gerada pelas políticas culturais.....	302
Quadro 12 – Utilização do termo “participar” pelos interlocutores	319
Quadro 13 – Utilização do termo “acesso” pelos interlocutores	320

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PIB a preço corrente, percentual de participação no PIB, participação do PIB da Região Metropolitana da Grande São Luís (2015).....	135
Tabela 2 – Pessoas de 10 anos de idade, ou mais, ocupadas na semana de referência, por raça/cor (Santa Rita, MA, 2010).....	138
Tabela 3 – Número de pessoas ocupadas por seção de atividade (Santa Rita, MA, 2010)....	139
Tabela 4 – Produção agrícola de Santa Rita (2006 e 2012).....	139
Tabela 5 – Valor adicionado bruto a preços correntes em 2010 (Santa Rita, MA).....	140
Tabela 6 – Taxa de pessoas com 10 anos ou mais, de acordo com o nível de instrução (cor/raça).....	140
Tabela 7 – Longevidade, Mortalidade e Fecundidade (Santa Rita, MA).....	141
Tabela 8 – Renda, Pobreza e Desigualdade (Santa Rita, MA).....	142
Tabela 9 – Quantitativo Populacional, Densidade Demográfica e População Estimada em 2017.....	170
Tabela 10 – PIB a preços correntes da Região Metropolitana de Salvador (2002-2015).....	173
Tabela 11 – Composição do PIB do município de Lauro de Freitas (2015).....	174
Tabela 12 – Renda e Pobreza no município de Lauro de Freitas.....	176
Tabela 13 – IDHM do município de Lauro de Freitas e seus componentes.....	177
Tabela 14 – Origem africana dos escravos desembarcados na Bahia entre 1580-1850 (% de escravos desembarcados).....	184
Tabela 15 – Composição do PIB do município de Nazaré da Mata (2015).....	212
Tabela 16 – Produção agrícola nas lavouras permanentes e temporárias em Nazaré da Mata (2017).....	213
Tabela 17 – População ocupada segundo seção de atividade em Nazaré da Mata (Censo 2010).....	214
Tabela 18 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, ocupadas na semana de referência, por raça/cor em Nazaré da Mata (2010).....	215
Tabela 19 – Número de empregados no mercado formal por atividade econômica e por sexo em Nazaré da Mata (2017).....	216
Tabela 20 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, por classes de rendimento nominal mensal, segundo o sexo em Nazaré da Mata (2017).....	217
Tabela 21 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, por classes de rendimento nominal mensal, segundo cor/raça em Nazaré da Mata.....	218

Tabela 22 – Vítimas de estupro e mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na Região e municípios da Mata Norte (2015-2016)	234
Tabela 23 – Relatório de dados de investimento nacional por ano de conveniamento (2004-2016).....	274
Tabela 24 – Número de convênios, pontos e pontões de acordo com ação de iniciativa.....	275
Tabela 25 – Frequência de palavras nas transcrições dos trabalhos de campo	318
Tabela 26 – Frequência de palavras relacionadas a direito cultural	319

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACs Bases de Apoio à Cultura

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES Banco Nacional do Desenvolvimento econômico e social

CCJC Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – Câmara dos Deputados Federais

CEC Comissões de Educação e Cultura – Câmara dos Deputados Federais

CF Constituição Federal

CFT Comissão de Finanças e Tributação – Câmara dos Deputados Federais

CNFCP Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular

CNFL Comissão Nacional do Folclore

CNPdC Comissão Nacional de Pontos de Cultura

CNPJ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNRC Centro Nacional de Referência Cultural

COPACs Comitês Populares Atingidos pela Copa

DPI Departamento de Patrimônio Imaterial

EBAP/ FGV Escola Brasileira de Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas

EBC Empresa Brasileira de Comunicação

EC Emenda Constitucional

FCP Fundação Cultural Palmares

FHC Fernando Henrique Cardoso

FMI Fundo Monetário Internacional

FNC Fundo Nacional de Cultura

FUNARTE Fundação Nacional de Arte

GT-CV Grupo de Trabalho Cultura Viva

GTs Grupos de Trabalho

IBRAC Instituto Brasil Cultural

IBRAM Instituto Brasileiro de Museus

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IPHAN Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPI Imposto sobre Produto Industrializado

IR Imposto de Renda

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei Orçamentária Anual

MBL Movimento Brasil Livre
MERCOSUL Mercado Comum do Sul
MINC Ministério da Cultura
MINC Ministério da Cultura
MPL Movimento Passe Livre
OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC Organização Mundial do Comércio
ONG Organização Não Governamental
ONU Organização das Nações Unidas
OP Orçamento Participativo
PAC-CH Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas
PAC Plano de Aceleração do Crescimento
PARLASUL Parlamento do Mercosul
PCdoB Partido Comunista do Brasil
PCH Programa Cidades Históricas
PCI Patrimônio Cultural Imaterial
PCV Programa Cultura Viva
PEA População Economicamente Ativa
PIA População em Idade Ativa
PIB Produto Interno Bruto
PL Projeto de Lei
PNC Plano Nacional de Cultura
PNCV Política Nacional Cultura Viva
PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNPI Programa Nacional de Patrimônio Imaterial
PPA Plano Plurianual
PSB Partido Socialista Brasileiro
PT Partido dos Trabalhadores
RMGSL Região Metropolitana da Grande São Luís
SFC Sistema Federal de Cultura
SNC Sistema Nacional de Cultura
SNE Sistema Nacional de Educação

SNIIC Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais

SNPC Sistema Nacional de Patrimônio Cultural

SPPC Secretaria de Projetos e Programas Culturais

SUAS Sistema Único de Assistência Social

SUS Sistema Único de Saúde

TCC Termo de Compromisso Cultural

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VAB Valor Agregado Bruto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
O objeto de pesquisa.....	22
Objetivos.....	28
Justificativa.....	28
Metodologia.....	30
Estrutura da tese.....	35
PARTE I – MECANISMOS DE GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO: REFERENCIAL TEÓRICO PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS CULTURAIS	37
1 CULTURA E DESENVOLVIMENTO: DOS CONCEITOS AOS DISCURSOS.....	37
1.1 Teorias econômicas e a perspectiva sociocultural: histórico do reconhecimento da cultura no conceito de desenvolvimento	37
1.2 A relação entre cultura e desenvolvimento para além das teorias econômicas	43
1.3 Criação de discursos sobre a relação cultura e desenvolvimento: a unesco em foco	51
1.4 A agenda 2030 das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	62
1.5 As políticas culturais no Brasil e o desenvolvimento.....	77
2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL.....	87
2.1 Governança pública e gestão social: conceitos e aproximações.....	88
2.2 Mecanismos de governança nas políticas públicas brasileiras: a participação, os sistemas e o terceiro setor	95
2.2.1 A accountability vertical e a participação nas políticas públicas brasileiras	96
2.2.2 Arranjos de governança em rede: as redes intergovernamentais.....	100
2.2.3 Arranjos de governança em rede: as redes interorganizacionais	104
2.3 As políticas públicas culturais e os arranjos de governança.....	111
2.3.1 O Federalismo na cultura e o Sistema Nacional de Cultura (SNC).....	111
2.3.2 As conferências e conselhos de cultura	117

2.3.3 Terceiro setor e a cultura	118
2.4 O Minc e as instrumentações da ação pública na cultura	121
2.4.1 O MINC e os contextos políticos (2003-2014)	122
2.4.2 O Financiamento da Cultura: o FNC.....	125
2.4.3 Os editais e a instrumentação da ação pública na cultura.....	128
2.5 Capacidades estatais na efetivação de duas políticas culturais: o cultura viva e a política de patrimônio cultural – algumas considerações.....	131
PARTE II: AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: ESTUDOS DE CASOS.....	133
1 O GRUPO SOCIOCULTURAL CEM MODOS E AS POLÍTICAS CULTURAIS EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS	134
1.1 Santa Rita e seus dados socioeconômicos	134
1.2 A história da ocupação negra em Santa Rita	143
1.3 O grupo Cem Modos e os projetos culturais	150
1.4 As políticas públicas culturais e o grupo Cem Modos	161
1.5 A ação e prática das políticas públicas culturais em Santa Rita.....	166
2 A ASSOCIAÇÃO SÃO JORGE FILHO DA GOMEIA: PATRIMÔNIO CULTURAL E AS POLÍTICAS CULTURAIS	169
2.1 Lauro de Freitas e seus dados socioeconômicos	169
2.2 A localidade e a história da ocupação negra.....	179
2.3 A história da instituição: patrimônios e projetos em análise.....	188
2.4 As políticas culturais e os impactos sociais, culturais e econômicos	195
2.4.1 Associação São Jorge Filho de Gomeia e os editais: uma análise.....	196
2.4.2 A ação das políticas culturais: os impactos em Lauro de Freitas	206
3 A ASSOCIAÇÃO DE MULHERES DE NAZARÉ NA MATA (PE) E O PONTO DE CULTURA ENGENHOS DO MARACATU: POLÍTICAS CULTURAIS E GÊNERO	211
3.1 A cidade de Nazaré da Mata e seus dados socioeconômicos	211
3.2 A história da ocupação negra em Nazaré da Mata e as manifestações culturais.....	221

3.3 A história da instituição: projetos em análise.....	233
3.4 As políticas culturais e os impactos sociais, culturais e econômicos	244
3.4.1 A AMUNAM e os editais: uma análise.....	244
3.4.2 As políticas culturais em operação: os impactos em Nazaré da Mata.....	251
PARTE III: OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: A POLÍTICA CULTURA VIVA E SUAS INTER-RELAÇÕES COM OUTRAS POLÍTICAS.....	256
1 AS POLÍTICAS CULTURAIS E SEUS CONTEXTOS: GOVERNANÇA PÚBLICA E CAPACIDADES ESTATAIS	257
1.1 As políticas culturais e o terceiro setor: uma perspectiva do institucionalismo	257
1.2 O emaranhado de políticas	262
1.2.1 O FNC, os prêmios e o IPHAN	266
1.2.2 Os convênios: os Pontos de Cultura e sua federalização.....	272
1.3 Capacidades estatais e análise do contexto político	276
1.3.1 Capacidade técnica-administrativa	278
1.3.2 Capacidade política.....	284
2 OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....	293
2.1 Políticas culturais como políticas afirmativas	294
2.1.1 Desigualdades raciais no Brasil e as políticas afirmativas	295
2.1.2 Geração de oportunidades e ações afirmativas nos estudos de caso	301
2.2 Efetividade e eficácia dos direitos culturais	311
2.2.1 A concepção sobre direitos culturais	311
2.2.2 O direito cultural e os estudos de caso	317
CONSIDERAÇÕES FINAIS	328
REFERÊNCIAS	333

INTRODUÇÃO

A política pública cultural brasileira vivenciou significativas modificações ao longo dos anos 2000, ampliando seu escopo para além dos incentivos fiscais, passando a promover ações de articulação e formulação de programas e políticas. As mudanças foram fruto de diferentes fatores, tanto no âmbito nacional quanto internacional, que propiciaram transformações na concepção de cultura, de política, de governança e desenvolvimento.

No âmbito internacional, os anos 2000 assistiram a uma série de instrumentos legais: Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001), Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003), Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), que tiveram por objetivo promover e proteger a diversidade cultural. Estes documentos, os quais o Brasil é signatário, ressaltam o papel da diversidade cultural enquanto promotora da paz, da coesão social e do desenvolvimento.

Além disso, a diversidade cultural é um dos temas transversais dos Objetivos do Desenvolvimento Social da Organização das Nações Unidas (ODS-ONU). Estes objetivos constituem a Agenda 2030 da ONU, do qual o Brasil também é signatário, e tem por foco o desenvolvimento sustentável. Dentre os pontos ressaltados na Agenda, se encontram a promoção e o respeito mútuo da diversidade cultural como um elemento crucial para o desenvolvimento sustentável.

No âmbito jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um importante marco para as políticas culturais. Ela inovou na medida que incorporou a ideia de democracia cultural. Nesse sentido, o Estado brasileiro passa a apoiar e incentivar a difusão das manifestações culturais e a garantir o pleno exercício do direito cultural e do acesso às fontes da cultura nacional. Dentre os artigos em que fica explícito a ideia de democratização cultural, podemos citar:

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.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 também foi um marco para um novo modelo de governança baseado no envolvimento de diferentes atores sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ressaltando os instrumentos de controle e participação. Essa nova abordagem propiciou algumas mudanças nos contextos em que as políticas culturais se

inserem e nos leva a refletir sobre os arranjos institucionais e a capacidade de governança, aspecto central para a efetividade das políticas públicas, segundo Frischtak (1994).

No âmbito político nacional, podemos ressaltar que ao assumir a Presidência da República em 2003, Luís Inácio Lula da Silva nomeou como Ministro da Cultura, o cantor Gilberto Gil, e o desafio enfrentado por essa gestão era reforçar o papel do Ministério da Cultura (MinC) enquanto formulador, executor e articulador de políticas culturais em contrapartida ao reduzido papel que o Estado teve na gestão anterior. A primeira medida tomada foi reestruturar o Ministério através do Decreto 4.805, de 12 de agosto de 2003, criando cinco novas secretarias: Políticas Públicas, Fomento e Incentivo à Cultura, Programa e Projetos Culturais, de Audiovisual e Identidade e Diversidade Cultural (CALABRE, 2009, p.120). A criação destas secretarias reflete o espaço em que o Estado buscou se inserir.

Rubim (2010) e Botelho (2007) abordam o alargamento do conceito de cultura, promovido a partir da gestão de Gil. Ao adotar um conceito de cultura “antropológico”, ou seja, ela vista “como o conjunto dinâmico de todos os atos criativos de nosso povo” (BOTELHO, 2007, p.128), “o Ministério deixou de ter seu raio de atuação circunscrito ao patrimônio (material) e às artes (reconhecidas) e abriu suas fronteiras para outras culturas” (RUBIM, 2010, p. 14).

O alargamento do conceito de cultura no contexto jurídico e político, as mudanças nos arranjos institucionais com foco em uma governança em rede e a construção de instrumentos legais que inserem a diversidade cultural no cerne dos debates sobre desenvolvimento sustentável foram fatores essenciais para a ampliação do escopo das políticas culturais brasileiras.

Esta ampliação foi acompanhada pelo reconhecimento da pluridimensionalidade da cultura. O Ministério, no início dos anos 2000, buscou trabalhar com três dimensões interdependentes: a dimensão simbólica, relacionada às expressões artísticas e culturais; a dimensão cidadã, relacionada aos direitos culturais e condição indispensável para o desenvolvimento humano e social; e a dimensão econômica, geradora de emprego e renda (MINC, 2005).

Tendo por base a ampliação de escopo das políticas culturais, buscamos compreender o quanto as mudanças nos âmbitos internacionais e nacionais foram incorporadas nas políticas públicas culturais brasileiras e o impacto que elas exerceram na efetividade das políticas. O conceito de efetividade, segundo Jannuzzi (2016), refere-se aos impactos na mudança social para além dos objetivos da política. Portanto, nosso viés de análise remete ao impacto no desenvolvimento social. Este enfoque de pesquisa surgiu a partir das leituras de documentos

internacionais e nacionais a respeito da relação entre diversidade cultural e desenvolvimento. Além disso, o estudo da efetividade requer compreender as capacidades do Estado de implantá-las. Por isso, nossa pesquisa baseou tanto na investigação sobre os arranjos institucionais em que as políticas se fundamentaram quanto nos meandros das políticas nos espaços sociais.

Para melhor analisarmos estes aspectos, definimos como objeto de estudo o Programa/Política Cultura Viva. A escolha desse objeto de pesquisa se deve a um conjunto de fatores, como o contexto em que o programa e a política foram criados; os objetivos; o público-alvo; o interesse em compreender a relação entre a política e diferentes aspectos da governança; os debates a respeito da política/programa e a promoção do desenvolvimento, entre outros aspectos que serão mais bem explicados no próximo item.

O OBJETO DE PESQUISA

O Programa Cultura Viva foi criado pelo Ministério da Cultura, em 2004, por meio da Portaria Ministerial n. 156. Segundo este documento, o objetivo do programa era “promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade” (MINC, 2004), por meio de transferência de recursos “advindos da Lei Orçamentária e de parcerias agregadas ao Programa” (MINC, 2004). Dez dias após a Portaria n. 156/04 entrar em vigor, foi publicado o primeiro edital do Cultura Viva, que se propunha a selecionar Pontos de Cultura de qualquer lugar do Brasil.

Em 18 de maio de 2005, por meio da Portaria n. 82, do Ministério da Cultura, foram feitas algumas modificações na redação dos artigos 3º, 4º e 5º da portaria n. 156, elas se referem ao repasse de verba, ao destino do programa e ao tipo de organização participante de editais. No que tange ao público-alvo do programa, além de populações de baixa renda, estudantes da rede básica de ensino e comunidades indígenas, rurais e quilombolas, foram acrescentados gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais. Já em relação ao modelo de execução do programa, a Portaria n. 82/ 2005 acrescenta que além das organizações sociais sem fins lucrativos, instituições públicas também podem participar de editais.

Inicialmente, o Cultura Viva era formado por cinco ações: Ponto de Cultura, Agente Cultura Viva¹, Cultura Digital², Escola Viva³ e Griôs⁴. A primeira foi considerada a ação

¹ Era uma parceria com o programa Primeiro Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego, e visava incitar no jovem o interesse em iniciar uma profissão ligada à cultura por meio de oferecimento de bolsas.

prioritária, uma vez que articulava as demais e visava mediar a criação e a gestão cultural nas comunidades. Portanto, os Pontos de Cultura se referiam às “unidades de produção, recepção e disseminação culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 39).

Além dessas ações, o MinC idealizou o Prêmio Cultura Viva, com patrocínio da Petrobras e coordenação técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), este prêmio tinha por objetivo mobilizar, reconhecer e dar visibilidade a práticas culturais que ocorrem em todo o território brasileiro, de modo a favorecer o conhecimento da riqueza e da diversidade cultural do país⁵. O prêmio Cultura Viva foi regulamentado pela Portaria n. 215, de 25 de novembro de 2005.

Outros prêmios foram atrelados ao Cultura Viva, como Prêmio Agente Escola Viva, Prêmio Agente Cultura Viva, Prêmio Intercâmbio Cultura Ponto a Ponto, Prêmio Cultura e Saúde, Prêmio Tuxaua, Prêmio Interações Estéticas, Prêmio Pontos de Mídia Livre, Prêmio Areté, Prêmio Estórias de Pontos de Cultura, Prêmio Ludicidade e Pontinhos de Cultura, Prêmio ponto de cultura indígena.

Em 2007, a Presidência da República instituiu o Programa Mais Cultura, por meio do Decreto n. 6.226, de 4 de outubro de 2007, com o objetivo a ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e geração de oportunidades de trabalho por meio de diversas ações, uma delas foi a inserção do Cultura Viva dentro do Mais Cultura. Isso possibilitou uma mudança sistemática para descentralizar a implantação dos Pontos de Cultura, reforçando objetivos e metas do Programa Mais Cultura. Assim, em 2008, os editais para Pontos de Cultura passaram a ser realizados pelas unidades federativas, criando redes de pontos nos estados.

Outra mudança crucial no programa foi sua institucionalização enquanto política de Estado: a Lei 13.018/2014 explicita alguns valores e conceitos que não haviam sido expressos diretamente na antiga portaria ministerial. No primeiro artigo, fica definido como objetivo central “ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 2014). Nesse sentido, torna-se explícito a noção de direito cultural como norteador do Programa, aspecto que pretendemos investigar na análise de impacto.

² A Ação Cultura Digital estava voltada à inserção das comunidades na era digital e à construção de uma rede digital interligando os Pontos de Cultura.

³ Escola Viva foi uma ação pensada para promover a integração entre a educação e a cultura por meio da transformação de escolas em Pontos de Cultura ou articular oficinas do contraturno nos pontos de cultura próximos às escolas.

⁴ Esta ação refere-se à valorização de mestres da cultura popular por meio de suas ações vinculadas ao sistema de educação de crianças e jovens.

⁵ Informação presente no site: <http://www.premioculturaviva.org.br/premio.php>

Outro ponto ressaltado na legislação é a responsabilidade dos entes federados para a realização das ações da política, integrando-os no Sistema Nacional de Cultura (art. 8). Nesse sentido, os repasses de verba serão efetivados através dos Fundos de Cultura (nacional, estadual, municipal) e, nos casos de inexistência desses fundos, “o repasse será efetivado por estrutura definida pelo órgão gestor de cultura em cada esfera de governo” (BRASIL, 2014). Cabe apontar que a União poderá transferir os recursos diretamente às instituições cadastradas, porém visando maior equidade entre as regiões.

A Política Nacional Cultura Viva (PNCV) tem como um dos principais instrumentos o Ponto de Cultura. Segundo a Lei 13.018/14, os Pontos de Cultura são “entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades” (BRASIL, 2014). Outro instrumento da PNCV são os pontões de cultura que se referem a “entidades com constituição jurídica, de natureza/finalidade cultural e/ou educativa, que desenvolvam, acompanhem e articulem atividades culturais, em parceria com as redes regionais, identitárias e temáticas de pontos de cultura” (BRASIL, 2014).

No art. 8, § 2, fica definido que apenas entidades integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, operado por meio de sistema informatizado integrado ao Sistema de Informação e Indicadores de Cultura (SNIIC) ou plataforma similar (MINC, 2015), e com certificação simplificada conferida pelo Ministério da Cultura, podem se beneficiar, nos termos dos planos de trabalho por elas apresentados, que se enquadrem nos critérios gerais de distribuição e destinação dos recursos.

A seleção de Pontos e Pontões de Cultura é feita por meio do edital, seja ele do MinC ou das Secretarias de Cultura dos entes federados. Depois de selecionados, as entidades culturais celebram um Termo de Compromisso Cultural (TCC) com a administração pública para a execução de um projeto cultural que tem que conter um plano com identificação e delimitação das ações a serem financiadas, metas, cronograma de execução físico-financeira e previsão de início e término (MINC, 2015).

Definimos como objeto de pesquisa os principais instrumentos da Política Cultura Viva, os Pontos de Cultura. Dentre um total de 2.885 Pontos de Culturas⁶, buscamos

⁶ Pesquisa feita através do Cadastro Nacional de Pontos de Cultura, informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação no site <http://www.acessoainformacao.gov.br/> no dia 07/11/2016, e do Mapa Interativo obtido por meio da Lei de Acesso à Informação, no dia 11/09/2017. Cabe destacar que os dados obtidos não dizem respeito a todo o universo dos Pontos de Cultura, mas sim àqueles cujas informações estão sob gerência da Coordenação de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural (COPCD/CGPCD). Segundo o documento obtido, os dados do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e a Plataforma Rede Cultura Viva deveriam ser alimentados pelo MinC, porém essas plataformas “não estão devidamente

selecionar quatro pontos a partir de alguns campos presentes na planilha do Cadastro Nacional de Pontos de Cultura que são: “objeto do projeto”, “identitário”, “Público-alvo” e “área cultural”.

A partir desses campos, se definiu as palavras-chave da pesquisa: objeto do projeto que contenha a palavra afro, quilombo ou terreiro; a área cultural patrimônio afro (1^a, 2^a ou 3^a opção); público-alvo afro-brasileiro, povos de terreiro e comunidades quilombolas (1^a, 2^a ou 3^a opção). Nesse sentido, de 2.875 Pontos de Cultura, selecionamos 331 pontos de cultura que possuíam as palavras-chave escolhidas⁷. Destes, buscamos aqueles que foram premiados pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em relação à preservação do patrimônio cultural brasileiro. Assim, foi realizado um cruzamento das informações contidas no Mapa Interativo com as informações dos prêmios do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

Este recorte de análise surgiu a partir de algumas análises e questionamentos, tais como:

- 1) A Política Cultura Viva, assim como o Programa, visa priorizar as comunidades e população em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural. O art 3, da Lei 13.018, acrescenta ainda que a política é destinada principalmente as comunidades e populações que “requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural” (BRASIL, 2014).

Dentre os diferentes grupos sociais que se encontram nessas situações, selecionamos a população afro-brasileira, quilombola e de comunidade de terreiro. A análise voltada para esses grupos sociais visa compreender a relação entre política cultural e ação afirmativa e os impactos da política Cultura Viva na promoção do desenvolvimento desses grupos sociais e na igualdade racial.

desenvolvidas e/ou alimentadas, muito provavelmente considerando as sucessivas mudanças na gestão do MinC desde 2016 e/ou redução em relação à quantidade de servidores. É preciso lembrar que, em qualquer das plataformas acima citadas, o cadastramento é facultativo aos agentes culturais, pontos ou pontões de cultura”. Assim, enquanto no SNIIC há cadastro de 37.799 agentes culturais, 15.530 espaços culturais e 628 projetos culturais, a Plataforma Rede Cultura Viva traz a informação de que há registrado um total de 4.789 agentes culturais cadastrados (na data do dia 11/09), e no mapa interativo, esse número é de 3.326, mas a quantidade de Pontos de Cultura identificados é de 2.875, mesma quantidade do Cadastro Nacional de Pontos de Cultura, obtido em novembro de 2016. Portanto, os dados estão desencontrados e não sistematizados. Para a pesquisa, foram privilegiados os dados do Cadastro Nacional de Pontos de Cultura e do Mapa Interativo, uma vez que, nessas planilhas, as identificações e características dos Pontos de Cultura se encontram mais detalhadas.

⁷ Conforme a tabela do Cadastro Nacional de Pontos de Cultura. Cabe destacar que muitas instituições não possuem os campos “objeto do projeto”, “identitário”, “Público-alvo” e “área cultural” preenchidos.

2) A interligação entre a política Cultura Viva e a política de proteção e promoção do patrimônio cultural está implícita nas ações estruturantes do Cultura Viva, desde a sua formulação até a Lei Cultura Viva, como podemos observar abaixo:

São objetivos do Cultura Viva: ampliar e garantir o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; (...) incorporar referências simbólicas e linguagens artísticas no processo de construção da cidadania, ampliando a capacidade de apropriação criativa do patrimônio cultural pelas comunidades e pela sociedade brasileira como um todo (MINc, 2005a).

Art. 5º Visando ao desenvolvimento de políticas públicas integradas e à promoção da interculturalidade, são ações estruturantes da Política Nacional de Cultura Viva:

(...)

V - conhecimentos tradicionais;

(...)

X - memória e patrimônio cultural;

(...)

Art. 6º Para fins da Política Nacional de Cultura Viva, consideram-se objetivos dos:

I - pontos de cultura:

a) potencializar iniciativas culturais já desenvolvidas por comunidades, grupos e redes de colaboração;

b) promover, ampliar e garantir a criação e a produção artística e cultural;

c) incentivar a preservação da cultura brasileira;

(...)

f) promover a diversidade cultural brasileira, garantindo diálogos interculturais;

(...)

m) fomentar as economias solidária e criativa;

n) proteger o patrimônio cultural material e imaterial;

o) apoiar e incentivar manifestações culturais populares; (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, esta pesquisa visa analisar os Pontos de Cultura que tem como objetivo central a revitalização do patrimônio cultural, buscando compreender como essas duas políticas se interligam, as influências, os aspectos sociais e políticos que envolvem a relação entre os dois editais, as implicações dessas duas políticas culturais no desenvolvimento local e os diferentes discursos associados às duas políticas.

A partir desses vieses de análise, definimos como objeto de pesquisa os Pontos de Cultura que foram premiados pelo Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI/IPHAN). A pesquisa se concentrou nos prêmios realizados pelo PNPI/IPHAN porque estes, diferentemente de outros editais⁸, tem por objetivo reconhecer ações já realizadas por instituições sociais que tenham por viés a salvaguarda, preservação e valorização do patrimônio cultural imaterial.

O Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) foi criado pelo Decreto 3.551/2000, considerado o marco da política de patrimônio imaterial, pois institui o Registro

⁸ O IPHAN promove diferentes editais, como editais de chamamento público, editais de salvaguarda específicos entre outros. Ver: <http://portal.iphan.gov.br/editais>.

de Bens Culturais de Natureza Imaterial. Tem por objetivo apoiar e financiar as ações de preservação e valorização do patrimônio imaterial, elaborar indicadores para acompanhamento e avaliação dessas ações, entre outros. As diretrizes do programa, segundo o site do IPHAN, visam promover a inclusão social e a melhoria das condições de vida de produtores e detentores do patrimônio cultural imaterial, apoiar as condições materiais que propiciam a existência desses bens.

Nesse sentido, o PNPI atua na formulação de planos de salvaguarda, incentiva ações de reconhecimento de detentores de saberes, apoia ações de organização comunitária, apoia condições sociais e materiais de continuidade dos conhecimentos tradicionais, desenvolve programas educativos, entre outras ações que permitem a transmissão e continuidade dessas expressões culturais. Para a efetivação de sua atuação, o PNPI elabora editais, chamadas públicas e prêmios visando à documentação, mapeamento, melhoria das condições de sustentabilidade, fortalecimento das atividades e das instituições de salvaguarda comunitárias.

Para a realização desse trabalho, foi feito um levantamento das entidades que participaram do Prêmio Patrimônio Cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, de 2014, e do Prêmio Boas práticas de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2015. Entre as 31 ações premiadas em 2014, 6 eram Pontos de Cultura e, em 2015, das 34 ações premiadas, 14 eram Pontos de Cultura, segundo os dados cruzados com Cadastro Nacional de Pontos de Cultura.

Porém, dos que são Pontos de Cultura, apenas duas instituições preencheram os campos que definimos como palavras-chave. Nesse sentido, selecionamos as duas instituições, coincidentemente uma de cada edital: o Grupo Sociocultural e Ambiental Cem Modos, localizado no Maranhão; e a AMUNAM – Associação das Mulheres de Nazaré da Mata, localizada em Pernambuco. Para além dessas duas instituições, selecionamos a Associação São Jorge Filho da Gomeia, localizado na Bahia, cujo terreiro foi tombado em 2004 pelo Instituto Estadual de Patrimônio Cultural (IEPC), premiada no edital de 2014.

A seleção dessas organizações sociais impulsionou alguns questionamentos, como: Quais fatores levam uma mesma instituição a ser selecionada para programas diferentes? As relações entre a política Cultura Viva e as políticas de proteção ao patrimônio cultural são frutos de capacidades estatais? Há interações com outras políticas públicas? Como interagem e como são interpretadas? Podemos considerar essas ações como políticas afirmativas? Qual é o papel das organizações sociais na efetividade das políticas? Quais são os impactos sociais, culturais e econômicos para as diferentes comunidades afro-brasileiras após serem selecionadas por esses editais? Quais são os discursos e conflitos associados a essas políticas

e a esses impactos? Portanto, a interligação entre as políticas culturais suscita diferentes questões, e podem ser encaradas a partir da análise e avaliação de políticas públicas.

OBJETIVOS

A) Objetivo Geral: Compreender as relações entre diversidade cultural e desenvolvimento, a partir da análise dos impactos da política Cultura Viva.

B) Objetivos específicos:

- Examinar as interligações entre os conceitos de desenvolvimento e cultura tanto na literatura acadêmica quanto nos documentos institucionais, buscando compreender os discursos, embates e as relações de poder presentes nessas interligações;
- Analisar o processo de formação de políticas culturais com cunho desenvolvimentista e o papel das instituições globais;
- Pesquisar o processo de implementação da política Cultura Viva, destacando os campos de força e as lutas simbólicas;
- Compreender as relações entre as políticas culturais e sociais dentro do conceito de capacidades estatais, verificando, assim, as capacidades do Estado na promoção da coordenação interinstitucional, capacidade técnico-burocrática e inclusiva;
- Inquirir sobre a interação dos Pontos de Cultura com outras políticas públicas em comunidades afro-brasileiras, buscando interpretar os diferentes discursos associados a elas, averiguar se as ações são afirmativas.
- Investigar os impactos da política Cultura Viva e suas interligações com outras políticas na promoção de desenvolvimento socioeconômico, da democracia cultural e da integração social em comunidades afro-brasileiras.

JUSTIFICATIVA

A análise da política pública de cultura sob o ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico se justifica pela importância que a cultura tem adquirido como uma forma de diminuir os índices de desigualdade, de promover a cidadania, a democracia, e pela sua representatividade no crescimento econômico.

Para Silva (2007), o acesso à cultura, a capacidade de criá-la e de perpetuá-la se transformou em uma forma de medir melhorias sociais e econômicas, uma vez que, por meio dela, se observa a expressão da cidadania, a participação popular no processo de criação cultural e uma diversidade de fatores que contribui para a coesão social. A cultura tornou-se, assim, um componente da qualidade de vida.

No contexto internacional, o reconhecimento da cultura como um fator para o desenvolvimento começou a ser debatido na década de 1970, em conferências regionais na Europa (Helsinque, 1972) e na Ásia (Yogyakarta, 1973) promovidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Até esse período, o conceito de desenvolvimento estava atrelado a aspectos economicistas, era sinônimo de crescimento econômico, teoria que foi contestada por diversos críticos. De tais críticas, emergiram discursos sobre identidade e diversidade cultural como uma alternativa para o modelo de desenvolvimento que era, até então, descontextualizada dos aspectos sociais (BURITY, 2007, p. 56).

A revisão de literatura, realizada nessa tese, aponta os diversos aspectos levantados para justificar a relação entre cultura e desenvolvimento, como a promoção do turismo, geração de renda, estímulo às indústrias culturais, coesão social e promoção da paz, o fomento à cidadania, a afirmação da autoestima, entre outros. Esse trabalho dialoga com a perspectiva de ampliação da autoestima, da promoção da cidadania e afirmação de identidade como um dos aspectos essenciais para o desenvolvimento socioeconômico. Para isso, nossa análise se concentrou na efetividade das políticas culturais na promoção dos direitos culturais e na geração de oportunidades, tentando compreender, portanto, essas políticas como ações afirmativas.

Destarte, esta tese dialoga com trabalhos, como o de Pereira (2008) e o de Magalhães (2013)⁹, pois pretendemos desenvolver um estudo sobre a política Cultura Viva, assim como fez estes autores, porém, diferentemente deles, esta tese tem por escopo a relação entre a política Cultura Viva, o patrimônio cultural e o desenvolvimento. Além disso, nos aprofundamos na análise sobre as capacidades estatais como um meio de avaliar a efetividade da política.

Cabe ainda apontar que, apesar de diferentes noções abordadas sobre a relação cultura e desenvolvimento ao longo da história, os debates sobre as influências da política cultural no desenvolvimento ainda permanecem na “ordem do dia”, tanto no âmbito da UNESCO quanto

⁹ Sobre os quais falaremos mais adiante.

no âmbito nacional, pelo menos até 2016¹⁰. A temática, portanto, é de extrema importância para compreender as ações em voga e os interesses em jogo. A pesquisa, assim, se justifica não apenas por trazer à tona esse debate e analisar seu impacto, mas se configura como uma bandeira de luta ao desmonte da política cultural ocorrida a partir do ano de 2016¹¹ e aprofundada com o fim do Ministério da Cultura, no ano de 2019.

METODOLOGIA

Esta tese se baseou na abordagem qualitativa, que tem por objetivo compreender a ação social e os significados e intencionalidades que os autores atribuem a esses fenômenos (MINAYO et al., 2005). Segundo Silveira e Córdova (2009), esta abordagem busca compreender os significados das ações e interações sociais, para isso, é importante entender a historicidade e o contexto do fenômeno social.

Minayo et al. (2005) apontam alguns modelos teóricos de investigação qualitativa, dentre eles, o que melhor se encaixa nos objetivos e na fundamentação teórica desse trabalho é o modelo hermenêutico-dialético. A hermenêutica aborda os contextos dos atores, as intencionalidades e racionalidades nas linguagens. Já a dialética busca compreender os aspectos contraditórios e obscuros nas linguagens, símbolos e significados. Portanto, a interação da dialética com a hermenêutica permite analisar os significados dos fenômenos sociais a partir do contexto social, das relações de poder, da historicidade e dos condicionamentos históricos que permeiam as falas, as ações e as relações sociais.

¹⁰ Cabe destacar que em 2016 foi realizado um Golpe Parlamentar no Brasil. Segundo Löwy (2016), a definição de golpe pode ser dada pelo pretexto de irregularidades contábeis, fruto de uma alteração do entendimento do TCU, as chamadas pedaladas fiscais, que era uma prática corriqueira nos governos anteriores. Segundo o autor, o golpe de Estado realizado no Brasil parece ser a nova estratégia das oligarquias latino-americanas, como ocorreu em Honduras e no Paraguai. Cabe apontar que o golpe não foi apenas parlamentar, mas também jurídico. Semer (2016) analisa o papel do Judiciário na desconstrução do modelo democrático. Segundo ele, a conduta do Judiciário se filia a dois modelos: a omissão em nome da neutralidade e a judicialização da política. No primeiro modelo, a dita neutralidade é utilizada como argumento para o continuísmo de uma tradição autoritária que “se soma a uma legislação liberal-conservadora que se seguiu à Carta [Constitucional de 1988]” (SEMER, 2016, p. 109). O segundo modelo se remete ao “princípio da realidade” em que há uma legitimidade do ativismo a fim de assegurar o que a Constituição etiquetou como obrigações positivas do Estado quando há uma inércia do Executivo ou do Legislativo (SEMER, 2016, p. 111). Portanto, segundo o autor, o Judiciário se utilizou desses dois modelos para, de um lado, defender a salvaguarda do rito de impedimento e, de outro, permitir novos tipos de detenção, como a condução coercitiva.

¹¹ O desmonte da cultura pode ser vista em diversas frentes de atuação, cabe elucidar algumas: no dia 12 de maio de 2016, ao assumir como presidente em exercício, Michel Temer, com o discurso de enxugamento da máquina pública, editou a medida provisória n.726/2016, determinando mudanças na composição do governo, dentre elas, subordinou a cultura ao Ministério da Educação. Após amplo protesto, o governo decidiu recriar a pasta no dia 21 de maio do mesmo ano. Também foram ameaçados a autonomia e o poder de polícia do IPHAN quando foi expedida a medida provisória n. 728/2016, que subordinou o IPHAN a uma secretaria. Cabe lembrar também que, a saída do ministro Marcelo Calero, em novembro de 2016, foi motivada por uma pressão política do ministro da Secretaria de Governo para construção de um prédio em uma área histórica de Salvador.

O modelo hermenêutico-dialético possibilita que diferentes técnicas possam ser usadas tanto na coleta de dados quanto em sua análise. Nessa pesquisa, utilizamos a pesquisa documental e a pesquisa de campo, a fim de realizar estudos de casos comparativos.

Para avaliar o material colhido, buscou-se realizar uma análise de conteúdo e do discurso no material documental e nas entrevistas, além da análise a respeito do contexto sociocultural, e do comportamento dos agentes, visando entender os pensamentos, as ideologias, entre outros aspectos.

Pesquisa documental

Um primeiro aspecto desta tese foi compreender os sentidos da relação entre cultura e desenvolvimento presentes nos documentos de agências transnacionais, como a UNESCO e a Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de entender as influências dessas instituições na política brasileira. Para isso, nos focamos na análise de documentos produzidos a partir dos anos 2000 e que foram de grande importância para as políticas públicas brasileiras, como a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, aprovada em 2001; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003; a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, de 2005; o Relatório Mundial da UNESCO *Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural*, de 2009. Além desses, buscamos investigar a compreensão de desenvolvimento nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e na Agenda 2030, ambos definidos no âmbito da ONU.

Tendo por viés a implicação desses documentos na política brasileira, observamos documentos produzidos no Brasil, tais como o *Guia de Apoio para Alcance das Metas* (s.d), o *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil* (2006), entre outros. Além disso, nossa análise se concentrou nos textos jurídicos e processos legais, como portarias ministeriais do MinC, o Decreto n. 6.226, de 4 de outubro de 2007, que instituiu o Programa Mais Cultura, o Projeto de Lei n. 757/2011; e a Lei n. 13.018, de 22 de julho de 2014, que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Para uma melhor compreensão das capacidades estatais, nos focamos nos meandros da política, nos interesses e nas avaliações promovidas pelo IPEA.

Estes documentos foram analisados a partir da metodologia da Análise de Conteúdo, buscando compreender os sentidos que estão por trás dos textos jurídicos e institucionais, a fim de inferir sobre as condições e os interesses por trás da produção dos textos. Segundo ressalta Godoy (1995), a Análise de Conteúdo pode ter por objetivo, desmascarar os valores

subjacentes nos textos, examinar a rede de comunicação, analisar os conceitos que permeiam os textos e as falas. Nesse sentido, essa análise visa compreender os valores, conceitos e interesses por trás desses documentos.

Pesquisa de campo

Para analisar e avaliar a política Cultura Viva e os interesses em jogo, esta tese teve a intenção de pesquisar, além dos documentos institucionais, a ação da política a partir da seleção de Pontos de Cultura contemplados pelos editais associados ao Cultura Viva. Foram selecionados pontos que, além de ter como objeto o patrimônio cultural, foram premiados pelo IPHAN pela preservação do patrimônio cultural brasileiro.

A pesquisa de campo neles nos permite compreender as ligações causais entre a intervenção e o contexto local, portanto, este estudo nos permite entender as inter-relações entre um aspecto singular e uma política nacional. Segundo Moreira (2002), um estudo de caso qualitativo possui algumas características: a particularização, a descrição do objeto de estudo, a heurística, ou seja, se centra na compreensão.

Moreira (2002) destaca que há diversos tipos de estudos de casos. Para Stenhouse (1985 apud MOREIRA, 2002), o estudo de caso etnográfico visa compreender, por meio da observação participante e entrevistas, a cultura da entidade pesquisada e sua descrição em profundidade. O estudo de caso avaliativo examina as informações a fim de emitir um juízo (MOREIRA, 2002). Outros tipos de estudos de caso podem ser empregados tanto em função da natureza final do relato, quanto em função do aspecto teórico.

A presente pesquisa visa promover estudos de caso comparativos, por meio de um método etnográfico, ou seja, uma descrição dos aspectos culturais que podem ter influenciado a atuação da política nacional no contexto local, tendo, por fim, emitido um juízo avaliativo dos aspectos que influenciaram ou não o impacto no desenvolvimento. Portanto, os estudos de caso visam complementar a abordagem etnográfica com a avaliativa.

Para o desenvolvimento dos estudos de caso foram aplicadas algumas técnicas, como a observação participante e, principalmente, entrevistas a fim de obter múltiplos dados sobre o caso específico. Segundo Godoy (1995), a observação tem um papel essencial no estudo de caso, pois, permite captar as aparências e os comportamentos, possibilitando compreender melhor a cultura local.

O estudo de caso foi desenvolvido a partir das teorias e técnicas da avaliação de políticas públicas, tendo por foco as metodologias contra-hegemônicas de avaliação, presentes

nas obras de Lejano (2012) e de Guba e Lincoln (2011), que partem da crítica ao paradigma positivista e propõem que a avaliação deve centrar-se nos sujeitos e incorporar os contextos físicos, psicológicos, sociais e culturais.

Nessa perspectiva, paradigmas hermenêuticos surgem como forma de propor avaliações com enfoque participativo e compreensivo, e a abordagem de Guba e Lincoln (2011) e Lejano (2012) são formulações metodológicas a partir de paradigmas hermenêuticos.

Guba e Lincoln (2011), por exemplo, defendem a abordagem alternativa da quarta geração. Segundo os autores, o que distingue a quarta geração das demais é que os parâmetros e limites da avaliação não são definidos *a priori*, mas “por meio de um processo interativo e negociado que envolve grupos de interesse” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 47).

Nesse sentido, os autores chamam essa abordagem de avaliação responsiva, ou seja, aquela que identifica as diferentes visões entre os interessados. Os autores destacam que o enfoque responsivo se insere dentro do paradigma construtivista, uma vez que esse paradigma nega a existência de uma realidade objetiva e afirma que as realidades são construídas socialmente. Assim, há um processo hermenêutico-dialético que pressupõe uma ampla interação entre os atores sociais, a fim de melhor compreender os consensos e as realidades.

A abordagem defendida por Lejano (2012) vai além da análise da identificação e interpretação das diferentes visões dos agentes, pois propõe que a avaliação e análise da política devem não apenas se basear na concepção da política, mas também na sua prática.

O autor apresenta um modelo de análise de política baseado na experiência. Este modelo pressupõe a contextualidade, ou seja, o que analista busca entender, e até mesmo vivenciar, são as experiências concretas dos atores políticos. Os objetivos desse modo de análise é compreender diferentes aspectos, perspectivas e dimensões de uma situação política; integrar as diferentes informações em uma descrição densa da política; possibilitar o diálogo das partes interessadas e criar recomendações políticas que respeitem a complexidade das situações políticas (LEJANO, 2012).

Segundo o autor, o modelo experiencial fornece um importante canal para a formulação de políticas, uma vez que se insere no contexto e responde às condições reais, por isso, o processo analítico difere de lugar para lugar (LEJANO, 2012).

Assim, identificar as visões dos agentes e suas experiências é de suma importância para avaliar e compreender uma política pública. Este trabalho, portanto, visou aprofundar o uso de metodologias hermenêuticas para a avaliação de políticas públicas culturais. A investigação se tornou relevante na medida em que poucos são os trabalhos que buscam

avaliar a política Cultura Viva a partir de uma abordagem hermenêutica com enfoque no desenvolvimento.

Os dados colhidos na pesquisa de campo foram analisados visando à promoção da avaliação, nesse sentido, foi importante definir categorias de análise para as entrevistas e observações realizadas. Utilizamos o *MAXQDA*, um software de análise qualitativa com o objetivo de auxiliar na codificação e análise dos códigos e suas inter-relações. Os códigos foram amparados tanto nas palavras presentes nos textos quanto no conteúdo semântico das frases.

Para análise do *corpus* documental, extraído dos trabalhos de campo, utilizamos métodos qualitativos: a análise de conteúdo e de discurso. Para a análise do discurso, lançamos mão da codificação para definir indicadores a respeito da noção oportunidade, como empoderamento, autoestima, acesso, participação, geração de renda, alcance de novos editais. Para analisarmos a frequência e a ausência desses termos, utilizamos a Análise Estrutura de Textos (AET). Esta é uma técnica da análise de conteúdos, baseada na análise das codificações, amparadas nas palavras presentes nos textos. Este método foi essencial para compreendermos as visões a respeito da promoção dos direitos culturais, tais como: acesso à cultura, promoção da identidade cultural, participação e outros.

Além do trabalho de campo, realizamos pesquisa de dados estatísticos a respeito do contexto socioeconômico das cidades onde as organizações pesquisadas estão inseridas. Esses dados são de grande importância para entendermos as desigualdades raciais, de gênero e de renda dessas cidades com foco em compreender o meio social em que as políticas se inserem. Ademais, a análise sobre governança e arranjos institucionais nos levou a buscar materiais a respeito das organizações sociais, do sistema de financiamento cultural e dos gastos do MinC. Para isso, nos concentramos em dados extraídos dos portais de transparência.

Cabe, porém, apontar suas limitações, por exemplo: dados de editais anteriores a 2005 foram mais difíceis de ser encontrados; algumas instituições privadas não possuem dados consolidados; o estado do Maranhão possui dois portais de transparência: um para os anos de 2009-2014, que não detalha a despesa, e outro, para os anos de 2015 em diante, além disso, esse portal não possui ferramenta de pesquisa por CNPJ; o portal da transparência da cidade de Santa Rita só disponibiliza dados a partir de 2017; a solicitação de dados pelo portal e-sic, da Prefeitura de Lauro de Freitas, só me informou dados da atual gestão de 2017 e 2018; o Portal da Transparência do estado da Bahia não detalha os dados por despesas, mas apenas por convênio.

ESTRUTURA DA TESE

Esta tese foi constituída de três partes, mais esta introdução e as considerações finais. A primeira parte aborda o referencial teórico que nos baseamos para compreender as políticas culturais e os contextos de sua produção, foi subdividida em dois capítulos: No primeiro, realizamos uma revisão da literatura e uma análise dos discursos evidenciados nos documentos da UNESCO e da ONU a respeito da relação cultura e desenvolvimento. O capítulo ainda tem por objetivo analisar as influências do contexto transnacional para as políticas nacionais e compreender a perspectiva de desenvolvimento aplicado à política cultural brasileira. Tendo por foco a análise do papel do Estado, o segundo capítulo visou estudar o conceito de governança e seus mecanismos como forma de alcançar a efetividade das políticas, a análise se concentrou em três mecanismos principais: os arranjos interorganizacionais, os arranjos intergovernamentais e a participação, buscando compreender esses três aspectos nas políticas brasileiras e, em especial, nas políticas culturais.

Na segunda parte desta tese: *As organizações da sociedade civil e as políticas públicas de cultura: estudos de casos*, buscamos retratar os aspectos sociais, econômicos e históricos a respeito das instituições sem fins lucrativos onde a pesquisa foi realizada. Nosso objetivo foi não apenas apresentar as instituições, mas também a cidade em que elas estão inseridas a fim de entender os contextos socioeconômicos e históricos a respeito das populações afro-brasileiras.

A escolha pela análise histórica remete a minha formação enquanto historiadora, mas, não apenas isso, a interpretação histórica nos permite aprofundar a análise, permitindo entender aspectos, tais como as manifestações culturais como formas de resistência da escravidão, a religiosidade como aspecto de identidade étnica, a formação dos quilombos e a importância de ações afirmativas nesses contextos.

Além disso, buscamos apresentar e interpretar dados a respeito dos aspectos sociais e econômicos das cidades em que essas organizações sociais estão inseridas. A análise desses dados nos possibilita entender as desigualdades sociais, as desigualdades de oportunidades e as características do mercado de trabalho. Nesse sentido, a minha formação, enquanto economista, me auxiliou na análise de alguns dados, possibilitando compreender os contextos de uma forma mais ampla.

Na terceira parte, o objetivo foi buscar interpretar a efetividade das políticas culturais, principalmente, da política Cultura Viva, dividimos em dois capítulos: no primeiro, fizemos uma análise sobre a participação do terceiro setor na ação da política a partir do arcabouço

teórico do institucionalismo, posteriormente, buscamos compreender a efetivação do financiamento do Fundo Nacional de Cultura por meio dos editais de prêmio e pelos convênios e, por fim, analisamos as capacidades estatais na efetivação da política Cultura Viva.

Já no segundo capítulo, nosso enfoque foi analisar a efetividade da política cultural a partir do impacto no desenvolvimento tendo por base a compreensão da política cultural como ação afirmativa, partindo da noção de capacidades de Amartya Sen para compreender o conceito de oportunidade, muito empregado nas definições de ações afirmativas. A partir disso, buscamos compreender a noção de oportunidade empregada pelos interlocutores das organizações sociais estudadas, definindo alguns indicadores qualitativos para compreendermos essa categoria, focando nos indicadores de direito de acesso e participação, para isso, foi preciso definir e abordar essas noções e como elas foram impactadas pelas políticas culturais.

Através desse percurso, esperamos ter respondido as questões levantadas no início dessa introdução. Além disso, esperamos que esse trabalho seja uma expressão da bandeira de luta frente ao desmonte das políticas culturais e das políticas públicas, de forma geral, e das ideologias de extrema-direita que colocam em xeque as ações afirmativas.

PARTE I – MECANISMOS DE GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO: REFERENCIAL TEÓRICO PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS CULTURAIS

1 CULTURA E DESENVOLVIMENTO: DOS CONCEITOS AOS DISCURSOS

Os conceitos de cultura e desenvolvimento são multifacetados e englobam perspectivas diversas. A relação entre esses dois conceitos também não é unívoca e abrange abordagens economicistas, sociológicas, filosóficas e políticas. Nossa intenção, nesse capítulo, é analisar como a relação entre cultura e desenvolvimento foi historicamente construída, abarcando as diferentes perspectivas de cultura (simbólica e material) e de desenvolvimento (do crescimento econômico, ao desenvolvimento social) e suas múltiplas nuances.

Nesse sentido, a proposta do capítulo é revisar a literatura sobre a relação entre cultura e desenvolvimento, portanto, no ponto 1.1 pretendemos entender como os argumentos socioculturais foram incorporados nas teorias econômicas, e no 1.2 investigamos os diferentes conceitos que ressaltam essa análise, como cultura como recurso, capital social, cultura e diversidade, até as literaturas mais recentes que apontam sobre as políticas culturais brasileiras e a promoção de desenvolvimento.

Além disso, pretende-se compreender os sentidos dessa relação presentes nos documentos de agências transnacionais, como a UNESCO e a ONU, aspectos que analisamos nos pontos 1.3 e 1.4, focando em alguns documentos específicos. E, por fim, analisamos as influências do contexto transnacional para as políticas públicas culturais nacionais. O ponto 1.5 ainda tem por foco construir a história dessa relação na política brasileira, tendo por foco, principalmente, o patrimônio cultural e a política Cultura Viva, nossos objetos de pesquisa.

1.1 TEORIAS ECONÔMICAS E A PERSPECTIVA SOCIOCULTURAL: HISTÓRICO DO RECONHECIMENTO DA CULTURA NO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

A preocupação com as melhores condições de vida e o meio sociocultural já eram variáveis importantes para explicar crescimento econômico para os economistas clássicos (Smith, David Ricardo, John Stuart Mill). Para Adam Smith, o meio social era considerado uma variável exógena determinando o comportamento de variáveis econômicas (DALLABRIDA, 2011). Apesar desse reconhecimento, nenhum economista clássico tornou endógenas as questões socioculturais.

Um dos primeiros economistas neoclássicos que insere essa questão foi Marshall, ao definir que as organizações industriais geram economias de escala, ele buscou entender o que levava a concentração de empresas especializadas em um mesmo ramo em certas localidades, observou que não apenas a cooperação econômica explica isso, mas também a dinâmica sociocultural. Nesse sentido, ele cunha o termo ‘atmosfera industrial’ para analisar o meio ambiente favorável ao distrito industrial (DALLABRIDA, 2011).

Apesar das concepções clássicas e neoclássicas apresentarem alguma referência ao contexto sociocultural, as suas abordagens não trataram sobre a cultura como um fator diretamente ligado ao desenvolvimento. Além disso, essas teorias se sustentaram em aspectos que influenciam no crescimento econômico: a industrialização, a acumulação de capital, a mobilização de mão de obra, o planejamento. Nesse sentido, a partir da segunda metade do século XX, surgiram teorias de crescimento econômico. Uma das primeiras abordagens é o modelo de Solow. Este economista buscou entender o que gerava crescimento econômico. Para ele, apenas um choque tecnológico exógeno seria capaz de promover tal crescimento.

Posteriormente, outros economistas se basearam no modelo neoclássico de Solow para endogenizar fatores que promovem crescimento econômico. Romer e Lucas desenvolveram, na década de 1980, explicações que levavam em consideração o capital humano, as pesquisas e inovações e a acumulação de capital físico como fatores endógenos ao modelo de crescimento (ROMER; LUCAS apud SILVA, 2008).

Schumpeter incorporou na análise sobre o desenvolvimento alguns aspectos relevantes sobre o meio sociocultural; para ele, o desenvolvimento estava intimamente ligado com a capacidade inovativa, esta, porém, depende do surgimento do empresário como criador de novas combinações (COSTA, 2006). Cabe destacar, no entanto, que o empresário não é um indivíduo atomizado, mas socializado, por isso, as variações nas crenças, nos estoques de conhecimento são importantes para a inovação empreendedora e, conseqüentemente, para o desenvolvimento, logo, os aspectos socioculturais aparecem indiretamente associados ao desenvolvimento.

De acordo com Bresser-Pereira (2007), Schumpeter foi o primeiro economista a considerar a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois, para ele, desenvolvimento implica em transformações estruturais e, por isso, as inovações são motores do desenvolvimento porque geram incorporação de progresso técnico e mudam o sistema econômico.

Edith Penrose (1959 apud VIEIRA, 2010) também se insere na linha da teoria da firma, como Schumpeter, porém ela desloca o campo de análise para o interior da instituição

(VIEIRA, 2010). Nessa perspectiva, a autora aponta que o crescimento da corporação e o desenvolvimento são frutos do conhecimento adquirido pela equipe, portanto, não é a combinação quantitativa de fatores produtivos que levam ao desenvolvimento, como acreditava a economia clássica, mas a qualidade dos recursos humanos e a forma de utilização dos recursos físicos que acarreta o crescimento da empresa e, conseqüentemente, o desenvolvido.

Além de Penrose, outros teóricos se alinharam ao pensamento neoschumpeteriano, como Dosi, Freeman, entre outros. Para esses autores, fatores organizacionais e cumulativos de conhecimento são essenciais para a inovação, que ao promover a mudança técnica, moldam padrões de desenvolvimento.

Cabe destacar que a linha neoschumpeteriana abarca diferentes aspectos relacionados à inovação e desenvolvimento, Malerba (2002), por exemplo, ao desenvolver o conceito Sistema Setorial de Inovação (SSI), aponta que a estrutura de um setor, os agentes e suas interações, o processo de aprendizagem, a transformação do setor e as diferentes performances de firmas e de países promovem transformação econômica. Para esse autor, a aprendizagem e os fatores subjetivos, como crenças, objetivos e expectativas, impactam no processo produtivo e, conseqüentemente, no desenvolvimento.

Para Malerba (2002), as instituições são elementos constituidores do sistema setorial, e o conceito de instituição, trabalhado por ele, refere-se às normas, regras, hábitos, rotinas que influenciam as ações dos agentes e, conseqüentemente, influenciam as inter-relações entre os agentes. O autor ressalta que não apenas as instituições setoriais influenciam no comportamento dos agentes, mas também as relações entre as instituições nacionais e o sistema setorial, que podem configurar em restrições ou em fatores habilitadores.

Morais (2006) vincula a corrente neoschumpeteriana ou evolucionária à abordagem institucionalista, uma vez que há diversos pontos em comum entre elas. Dentre esses pontos, o autor ressalta a crítica ao equilíbrio de longo prazo como meta finalística, as instituições como elemento indissociável do processo de mudança tecnológica, entre outros.

Este autor analisa diferentes correntes teóricas que possuem as instituições como unidade de análise para compreender os processos econômicos, inserindo-as no paradigma institucionalista, dentre as correntes que ele cita estão a Nova Economia Institucional¹², os

¹² A NEI, de acordo com Moraes (2006, p. 30-31), ao se fundamentar em aspectos microeconômicos, mostra uma complementariedade entre a economia clássica e o institucionalismo. Nesse sentido, dentre os pressupostos da NEI, se encontram os custos de transação, que definem as formas de organização das instituições; as falhas de mercado assumem papel importante, e as instituições assumem um papel eficaz na coordenação de atores.

neoinstitucionalistas¹³, os neoschumpeterianos¹⁴, os regulacionistas¹⁵ e a economia das convenções¹⁶. Não cabe aqui abordar sobre todas essas concepções teóricas, porém, destacar que essas correntes levam em consideração as estruturas sociais como essenciais para compreender a ação dos indivíduos enquanto agentes econômicos e a influência no meio sociocultural nas variáveis econômicas.

A teoria neoinstitucionalista tem por foco compreender as formas como as instituições moldam a vida política e social. Por instituição, se compreende regras e organizações formais que estruturam o comportamento humano. O neoinstitucionalismo possui métodos diferentes de análise, o que se configura em três perspectivas diferentes: o institucionalismo de escolha racional, o institucionalismo organizacional e o institucionalismo histórico.

O institucionalismo de escolha racional define que as instituições são reflexo de escolhas intencionais e refletem a maximização da eficiência e minimização dos custos de transação, produção e influência, portanto, o desenvolvimento de uma instituição está atrelado à eficácia e eficiência (HALL; TAYLOR, 2003).

A abordagem institucionalista organizacional busca explicar o conjunto de formas, procedimentos ou símbolos que estão incorporados nas instituições, assim, as instituições são modeladas e modelam os comportamentos, as crenças e os hábitos sociais. Para essa abordagem, o surgimento e a modificação de instituições se devem à legitimidade, ou seja, a adoção de determinadas práticas ocorre pelo reconhecimento social amplo (HALL; TAYLOR, 2003).

¹³ Segundo Morais (2006, p. 30), o neoinstitucionalismo resgata pontos centrais do velho institucionalismo, como a ênfase na mudança, porém adota aspectos da teoria evolucionária. Segundo o autor, os pressupostos da abordagem neoinstitucionalista são as interações entre tecnologia, instituições e valores e a economia está relacionada ao tempo, lugar e circunstâncias, entre outros.

¹⁴ Os neoschumpeterianos, ao resgatar ideias de Schumpeter, consideram que o ambiente institucional é condição necessária para a condição inovadora e surgimento de novos paradigmas tecnológicos.

¹⁵ Os regulacionistas, como apontou Morais (2006, p.33), partem da crítica à economia neoclássica e afirmam que os mercados são construções institucionais, assim, são as instituições (formas sociais de organização e valores) que promovem as regulações macroeconômicas. A análise empreendida por essa corrente teórica visa compreender as regularidades resultantes das configurações institucionais e permite compreender as crises e formas de evolução dos sistemas socioeconômicos.

¹⁶ A economia das convenções, segundo destaca Silveira (1994), tem como fundamento a avaliação das formas de racionalidade estratégica e o estudo sobre os mecanismos de criação de convenções e formas de coordenação. Para essa corrente, como observou Niederle (2013), a qualidade é um valor, e é socialmente compartilhado, portanto, um produto é preferível a outro não por uma racionalidade pura, como apontava a economia clássica, mas por uma racionalidade interpretativa, baseada nas convenções. A ênfase dessa corrente é o indivíduo, tentando compreender a natureza estratégica do comportamento dos indivíduos a partir das convenções. A definição de convenção refere-se à “uma visão compartilhada do mundo que orienta os atores no desenvolvimento de suas práticas (...). É um esquema de interpretação construído na interação, mas que se apresenta aos atores de forma objetivada e implícita, como um preceito de ordem moral que se impõe aos indivíduos, sem que eles questionem a possibilidade de comportamentos alternativos” (NIEDERLE, 2013, p. 449).

Já a abordagem institucionalismo histórico analisa as instituições como fruto do processo de diferentes disputas e acordos entre grupos organizados (MEDEIROS; ALVES; FARAH, 2013). Nessa concepção busca-se compreender como as ideias, as situações políticas, as relações assimétricas de poder e outros fatores influenciam na trajetória da instituição e vice-versa (HALL; TAYLOR, 2003).

Essas abordagens, apesar de algumas diferenças, podem ser inseridas em uma mesma chave de pensamento, porque elas apontam que as instituições são essenciais para entender o comportamento econômico, afirmando, portanto, a impossibilidade de uma racionalidade econômica individual (DALLABRIDA, 2011, p. 295). Nesse sentido, as linhas teóricas do neoinstitucionalismo abordam as influências culturais no contexto econômico.

A inserção dos aspectos socioculturais também esteve presente nas concepções estruturalistas. Nestas, o fator histórico e o contexto sociocultural são compreendidos como estruturas que condicionam o desenvolvimento e o subdesenvolvimento. Nesse contexto se inserem as contribuições de Celso Furtado para a compreensão do desenvolvimento e os aspectos socioculturais.

A noção de desenvolvimento de Furtado pressupõe mudanças culturais significativas a fim de superar a reprodução de padrões importados de cultura e a submissão a estes padrões. Segundo a teoria do economista, a introdução de elementos exógenos às culturas locais, por exemplo, padrões de vida e consumo de países desenvolvidos, são incompatíveis com a situação socioeconômica de um país subdesenvolvido. A cultura, portanto, é analisada por Furtado como formas de viver e de se organizar simbolicamente. Ele destaca que o desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas tem que ocorrer de forma endógena e não a partir da introdução de formas de vida externas à sociedade.

Na obra *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Furtado (1984) define endogeneidade como: “a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definida” (FURTADO, 1984, p. 108). Fica claro, assim, o processo de autonomia, protagonismo e empoderamento social, explícito ainda quando ele aponta a presença dos instrumentos tecnológicos: “O que se tem em vista é descobrir o caminho da criatividade ao nível dos fins, lançando mão dos recursos de tecnologia moderna na medida em que isso seja compatível com a preservação da autonomia na definição desses fins” (FURTADO, 1984, p. 118).

Portanto, o enfoque cultural ganha destaque na produção de economistas, outras correntes contemporâneas analisam os aspectos culturais como forma de compreender o processo de acumulação de capital e o desenvolvimento. A Escola da Regulação reconheceu

que as organizações, as convenções, os aspectos comportamentais são fatores relevantes nas estruturas do sistema econômico. Para essa teoria, a reprodução do capital se sustenta por meio de um aparato regulatório, entendido como um conjunto de valores, hábitos etc. que mantém a coesão social. A rede de compromissos, coerências e contratos sociais sustentam o regime de acumulação e podem agir de forma anticíclica, fortalecendo o aspecto do desenvolvimento.

Um dos expoentes contemporâneos da perspectiva socioeconômica como endógena ao conceito de desenvolvimento foi Amartya Sen. O fundamento da perspectiva de Sen (2000) se encontra no indivíduo e na liberdade individual. O enfoque de sua teoria considera a liberdade tanto como fim quanto meio do desenvolvimento. Assim, para o autor, o aumento das liberdades individuais é importante por si mesma, mas também porque possibilita que a pessoa tenha resultados e aumente sua capacidade de fazer algo a partir do que tem, é ou faz (SEN, 2000).

A expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que elas desejam e valorizam, impulsiona o desenvolvimento. A concepção de liberdade nos permite observar a qualidade de vida que as pessoas levam, afirmando que “o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 29), logo, para medir a melhoria de vida, o autor aponta que não basta só os recursos ou a renda, depende também de como elas vivem e suas escolhas. Portanto, a realização do desenvolvimento depende da livre condição de agente das pessoas.

No entanto, o que as pessoas conseguem realmente fazer é influenciado por oportunidades econômicas, sociais, liberdades políticas e por condições habilitadoras, como boa saúde e educação. Logo, as oportunidades que a sociedade oferece permitem que os indivíduos tenham liberdade de escolha. Nesse sentido, o coletivo atua enquanto impulsionador das liberdades individuais, ou seja, as liberdades individuais são resultado de disposições sociais.

Porém, para Sen (2000), as disposições sociais e a liberdade individual se reforçam mutuamente porque ao mesmo tempo em que as oportunidades sociais permitem maior liberdade, o aumento da liberdade reflete, não apenas na melhoria de vida de cada um, mas em disposições sociais mais eficazes. Nesse sentido, é importante entender como o individual reforça o coletivo e vice-versa.

No que diz respeito à cultura, propriamente dita, Amartya Sen aponta que os valores e costumes sociais influenciam a liberdade de desfrutar de algo. Porém, os próprios valores são influenciados por interações sociais que, por conseguinte, refletem as liberdades de

participação política. Portanto, os costumes e os valores culturais de uma sociedade são entremeados pelo debate público participativo. Para Amartya Sen, a liberdade atua na própria preservação de valores e costumes, a partir do momento em que a sociedade pode decidir sobre como preservar suas raízes e quais são suas prioridades.

O autor concluiu que o reconhecimento da diversidade cultural é essencial no nosso mundo contemporâneo porque permite uma ampliação da participação popular e, conseqüentemente, da autonomia dos indivíduos.

A análise dessas teorias é de suma importância para compreendermos a construção e as diferentes visões a respeito da relação cultura e desenvolvimento. Nas teorias econômicas, as abordagens que endogenizam o caráter sociocultural partiram de uma perspectiva de crescimento econômico para uma concepção mais ampla de desenvolvimento. Nos próximos itens buscaremos compreender como a relação cultura e desenvolvimento se legitimou em outros campos teóricos e como esse debate se tornou presente nas políticas públicas.

1.2 A RELAÇÃO ENTRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO PARA ALÉM DAS TEORIAS ECONÔMICAS

A cultura como substrato do desenvolvimento tem sido abordada por diversos estudiosos, as análises empreendidas têm discutido diferentes questões sobre a relação entre cultura e desenvolvimento e uma das questões abordadas é a compreensão da cultura como recurso.

Esta concepção está presente no trabalho de Yúdice (2004), pois sua abordagem refere-se à cultura como recurso para alcançar fins sociais e econômicos, ele destaca o protagonismo socioeconômico que a cultura alcançou no mundo globalizado, em parte devido às mudanças da globalização, que problematizaram o uso da cultura como fator nacional e passou a reconhecer a diversidade, em parte devido às divergências políticas que implicaram no reconhecimento da diferença cultural de grupos sociais e, por fim, devido ao reconhecimento da cultura como promotora da coesão social.

Assim, segundo Yúdice (2004, p. 30), a cultura passa a ser encarada como um recurso para gerar renda, emprego e desenvolvimento, pois, a cultura como recurso é um fator inerente da nossa sociedade globalizada. Essa mesma ideia foi defendida por Loiola e Miguez (2007). Segundo eles, a cultura é um recurso tanto na dimensão simbólico-identitária presente nas negociações e nos setores de produção, quanto na produção de bens e serviços culturais que integram o mercado cultural (LOIOLA; MIGUEZ, 2007), apontando que a cultura é um

dos fatores de produção para a indústria criativa e utilizada como atração para o desenvolvimento econômico e turístico, mas os autores vão além da cultura como recurso econômico, eles ressaltam ainda o papel dela como geradora de riquezas simbólicas.

Outro conceito presente nas obras de autores que se dedicaram ao tema é o conceito de Capital Social, desenvolvido por Pierre Bourdieu, na década de 1980, e que designa os recursos potenciais que um sujeito pode possuir a partir de uma rede de relações sociais mais ou menos institucionalizados com ligações permanentes (BOURDIEU, 1999). Barros (2008) se utiliza desse conceito para ressaltar que a cultura se faz presente em todos os componentes básicos do capital social, uma vez que ela comporta aspectos da identidade social, que possibilitam um grau de cooperação e de confiança.

O conceito de capital social também esteve presente no trabalho de Robert Putnam que, na década de 1990, publicou o livro *Comunidade e Democracia*. Neste, o conceito de capital social é compreendido a partir de características presentes nas organizações sociais, como confiança, normas e sistemas (PUTNAM, 2006). O elemento básico desse capital é a confiança social, pois é ela quem promove a cooperação, possibilitando a realização de certos objetivos. Segundo Putnam (2006), em algumas regiões da Itália, “a confiança social sempre foi um elemento básico do ethos que sustentou o dinamismo econômico e o desempenho governamental” (PUTNAM, 2006, p. 180). Nesse sentido, o autor expõe o capital social como aspecto importante para o desenvolvimento econômico.

Apesar da proximidade entre o conceito definido por Putnam e Bourdieu, este último foi mais denso ao destacar as relações de poder como atributo essencial do capital social. Além disso, Putnam adota um enfoque mais quantitativo, sem levar em considerações as questões simbólicas que envolvem as relações sociais, portanto, ao introduzir conceitos como campo, *habitus*, Bourdieu analisa o capital social como fator de poder simbólico que estrutura a posição dos agentes dentro de um campo social e que produz o reconhecimento e a legitimidade, este, porém, não é destituído de conflito.

Hermet (2002) resalta alguns problemas relativos ao capital social, como entende Robert Putnam, destacando como uma riqueza que tem a confiança e a solidariedade em sua base, poderia levar a perigos, como afirmar posições subalternas, na medida em que pode fazer com que as pessoas acreditem que a exclusão econômica ou social é inerente ao fator cultural da sociedade. Além disso, pode permitir que grupos minoritários que tenham uma rede de relacionamento maior que outros, exerçam uma hegemonia econômica sobre as demais. Para o autor, não basta, portanto, um reconhecimento do capital social, mas

principalmente, permitir a participação da sociedade e a apropriação dos projetos pelos diferentes atores sociais.

Nesse sentido, Hermet (2002) dialoga com a perspectiva de diversidade cultural presente também na abordagem de Silva e Araújo (2010), segundo a abordagem defendida pelos autores, o desenvolvimento e a cultura não são variáveis, mas processos sociais que se relacionam, uma vez que ambos estão associados à liberdade de organização, ao pluralismo etc. A definição de desenvolvimento defendida pelos pesquisadores do IPEA citados acima envolve o contexto cultural, político e social e refere-se às mudanças nesses contextos que permitem o bem-estar social e as formas participativas de organização política. O desenvolvimento, portanto, engloba todas as transformações que visam à inserção social e à promoção da diversidade cultural.

Estes aspectos teóricos influenciaram a produção de livros, artigos, dissertações e teses que relacionam cultura e desenvolvimento. A literatura tem destacado algumas noções essenciais sobre essa relação: 1) A importância da política cultural para a geração de renda; 2) A importância para reduzir a violência e promover ganhos sociais; 3) A importância para a construção da cidadania e integração territorial; 4) A cultura como substrato do turismo e para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Além dessas visões mais gerais, a literatura sobre o tema tem abordado políticas culturais específicas e a promoção do desenvolvimento, como o Programa Monumenta, o Programa CEU (Centro de Artes e Esportes Unificados), o Cultura Viva, entre outros.

Em relação à importância da política cultural para a geração de renda, podemos apontar o artigo de Sampaio (2003), que relata sobre o Programa de Artesanato Solidário, surgido em 1998 no Brasil visando gerar renda para o artesão, se ajustando, assim, ao mercado consumidor por meio de programas de Educação Continuada.

Sampaio (2003) destaca que o programa opera em três níveis: a melhoria da qualidade do produto, por meio de oficinas para acabamento dos produtos e manejo de fibras naturais, por exemplo, a padronização dos produtos a fim de alcançar amplos mercados e ampliar canais de acesso do artesão, o autor não visou avaliar este programa, apenas descrever as estratégias utilizadas e as dimensões trabalhadas pelo programa.

A dissertação de Fioretti (2009), por sua vez, analisa as políticas públicas de cultura como fator de desenvolvimento econômico e social, a partir do estudo de caso de Roraima. O trabalho da autora traz dados relativos à economia da cultura, como a produção cultural no estado, a partir dos equipamentos culturais, dados sobre incentivo fiscal, participação do

poder público, observando os programas implementados ali, a participação da administração pública no PIB do estado.

A análise desses dados permitiu que a autora refletisse sobre o papel do Estado no apoio e difusão da produção cultural. Segundo a dissertação, os investimentos públicos no setor cultural geram externalidades, promovendo desenvolvimento econômico, porém, a pesquisa não informa como isso se evidencia e nem dados para tais conclusões, ela analisa apenas o aspecto econômico do desenvolvimento.

Os dois trabalhos apresentados acima se restringem à análise do impacto econômico, seja trazendo dados específicos, seja por meio de um Programa que tem por objetivo a geração de renda, outros trabalhos também evidenciam essa chave de pensamento, muitos deles se filiam à chamada Economia da Cultura ou Economia Criativa¹⁷.

Outro ponto que a literatura ressalta é a importância da política cultural para reduzir a violência, como apontou Gautier (2003). Este autor, a partir da ideia de que a cultura é um campo de reconstrução social e de convivência, buscou caracterizar os campos de ação da cultura em um contexto de violência, citando que os movimentos sociais e os grupos artísticos de bairro podem promover espaços de participação, de negociação, antídoto do medo, assim como transformar hábitos de violência.

Gautier (2003) oferece algumas questões para pesquisa com a finalidade de relacionar cultura e o impacto na violência, tais como: Como se relaciona a oferta cultural com o espaço público em lugares de violência intensa? Como a política cultural é implementada e para quem? Estas perguntas podem ser aplicadas em um contexto de análise.

Outro aspecto defendido pela literatura e que está intimamente ligado aos impactos sociais refere-se à construção de cidadania, em obra organizada por Makiuchi (2016), artigos buscam apontar, sob um enfoque teórico, o papel que a cultura possui na ampliação da democracia (GRASS, 2016) e da cidadania (MELO, 2016).

¹⁷ Campo de análise que estuda as relações econômicas e os impactos econômicos das atividades culturais, este campo se tornou consagrado graças ao estudo de William J. Baumol e Willian G. Boewn: *Performing art: the economic dilemma* (1966). Os autores estudaram as artes performáticas e afirmaram que, nenhuma mudança na produção, por exemplo, o incremento em tecnologia, implica em mudança na produtividade. Em virtude disso, os custos das artes performáticas são crescentes, o que implica em uma não sustentabilidade das artes performáticas a longo prazo a não ser que houvesse intervenção estatal. Esses autores se filiam a uma teoria neoclássica para sustentar a hipótese da necessidade do Estado para o mercado cultural, assim como outros autores, como Musgrave (1959), Heilbrun e Gray (2001), Ginsburgh (2001), Fullerton (1991), entre outros. Outra esfera do estudo de Economia da Cultura é relativa a uma visão mais estruturante – leva em consideração o diálogo com outras ciências sociais para compreender a economia da cultura. Estes estudos são desenvolvidos a partir da abordagem do campo de desenvolvimento econômico e afirmam que os aspectos sociais de consumo interferem no valor dos bens culturais. Segundo os teóricos dessa corrente, o valor econômico da cultura não se enquadra na ótica utilitarista, mas são definidos socialmente (VALIATI, 2013). Dentre os teóricos que se preocupam com a influência de instituições e hábitos sobre os agentes que atuam no mercado cultural, podemos citar: Throsby (2003), Klammer (2004) e Benhamou (2007).

A partir dessa visão, o artigo de Pantoja e Silva e Makiuchhi (2016) visa compreender como o Programa Mais Cultura na Escola e o Programa CEU (Centro de Artes e Esportes Unificados) estão sendo implementados no espaço metropolitano de Brasília.

A pesquisa é baseada em uma descrição dos programas e conclui que estes programas visam repensar a vida metropolitana, uma vez que permitem a participação cidadã via gestão compartilhada de equipamentos e possibilitam a criação de redes de vivências urbanas. A publicação é de extrema importância para pensar o sentido da política cultural para o desenvolvimento dos territórios, principalmente, das regiões metropolitanas.

Nesse sentido, a publicação citada acima traz questões teóricas importantes sobre o estudo de política pública cultural e desenvolvimento, e busca apresentar exemplos dessa relação, porém, cabe destacar que os artigos que trazem à tona análises mais empíricas são um tanto descritivos e não há um aprofundamento sobre o impacto desses programas em aspectos sociais, propriamente dito.

Outro aspecto que está intimamente ligado à cidadania e democracia cultural é o aspecto de liberdade e diversidade cultural. Matoso (2010) apresenta, a partir dos documentos internacionais, a relação entre desenvolvimento sustentável e cultura. Para a tese de Matoso, a inclusão da cultura leva a outro paradigma: Desenvolvimento Humano Sustentável, paradigma que enfatiza as várias dimensões para o desenvolvimento, abrangendo o crescimento econômico, a erradicação da pobreza, a promoção da equidade, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental, a participação política e os direitos humanos.

A liberdade cultural é parte vital para o desenvolvimento humano, segundo relatório da PNUD (2012 apud MATOSO, 2010) UNESCO (2009 apud MATOSO, 2010), a diversidade cultural e criativa torna-se fonte de capacitação dos indivíduos e da comunidade. Com a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a diversidade cultural é considerada como uma condição essencial para um desenvolvimento sustentável em benefício de gerações presentes e futuras. O autor destaca que apesar de um reconhecimento do papel da cultura no desenvolvimento sustentável, a dimensão cultural ainda não foi integrada de forma evidente na análise de desenvolvimento.

Outra chave de compreensão sobre a relação cultura e desenvolvimento é levantada por alguns autores a partir da análise do papel do turismo: Carvalho e Nóbrega (2012) partem do pensamento de Yúdice (2004) para apontar que a cultura é um recurso para o turismo e, conseqüentemente, promoção do desenvolvimento regional. Para os autores, a cultura local é um atrativo para o mercado turístico, gerando implicações econômicas, como geração de renda e emprego. Porém, os autores, por meio das críticas de Lanfant (apud CARVALHO;

NÓBREGA, 2012) apontam que o desenvolvimento turístico não deve se pautar apenas na visão economicista, mas destaca que o próprio reconhecimento da cultura enquanto potencial turístico implica na capacidade da sociedade de conservá-la viva. Assim, eles destacam:

não vemos problemas em a história de cada lugar turístico ser incluída no rol de atrativos que proporcionam rentabilidade econômica, sendo que o respeito às raízes e memórias locais não depende de seu uso pelo turismo, mas da forma como a própria comunidade a reconhece. (CARVALHO; NÓBREGA, 2012, p. 142).

Portanto, os autores defendem uma inter-relação entre as comunidades locais e o turismo, possibilitando ganhos econômicos e empoderamento para a própria comunidade. Os autores defendem que as culturas tradicionais podem ocupar importantes papéis na economia da cultura e citam o evento *O maior São João do Mundo*, de Campina Grande, como o exemplo de entrosamento entre turismo, economia da cultura e culturas tradicionais.

Nessa mesma chave de pensamento, se encontra o artigo de Ramos (2014) sobre o Programa Monumenta que, segundo ela, visa conciliar a preservação do patrimônio cultural com o desenvolvimento pela via do turismo. O artigo faz uma análise do programa Monumenta em Penedo-RJ. Segundo as conclusões do autor, o programa fracassou em Penedo por não propiciar a autossustentabilidade dos sítios históricos em manter sua conservação e não estimulou a utilização econômica das áreas em recuperação, visando um desenvolvimento econômico pelo turismo.

O trabalho de Picanço (2009) também se desenvolve a partir da análise do Programa Monumenta, porém, o enfoque do trabalho não é a promoção de desenvolvimento por meio do turismo, mas a melhoria da qualidade de vida, por meio do conforto ambiental, no município de Natividade (TO).

Segundo a autora, o Programa Monumenta visava à promoção da preservação de imóveis através de um financiamento para executar as obras de recuperação do imóvel (PICANÇO, 2009), apesar do objetivo do programa ser apenas resgatar as fachadas, a autora faz uma análise sobre a melhoria da qualidade de vida.

Sobre o termo qualidade de vida, Picanço (2009) dialoga com a noção de desenvolvimento sustentável de Gouvêa (2007 apud PICANÇO, 2009, p.38) e aponta que a sustentabilidade, associada aos bens imóveis, pode ser garantida por meio do conforto ambiental, ou seja, quando consegue adequar as edificações a seu entorno climático, pela manutenção preventiva e por meio de uma restauração do caráter histórico e identitários do monumento. Para o desenvolvimento da dissertação, Picanço (2009, p. 41) destaca que há melhoria de vida “quando as condições de morar são enriquecidas, aumentando o conforto das

edificações (...) e, também, quando são atendidos os anseios dos moradores de cada edificação”, tendo por metodologia a avaliação pós-ocupacional, a autora busca, por meio de entrevistas, analisar o grau de satisfação dos usuários do Programa e os aspectos técnicos que interferem na relação entre o homem e a edificação. Pela metodologia utilizada, a autora concluiu que o Programa Monumenta, ao promover restaurações e preservação do prédio enquanto detentor de memória e identidade, não possibilitou uma melhora nas condições de moradia.

Já o artigo escrito por Taddei Neto (2003) faz uma descrição do Programa Monumenta e aponta a construção de indicadores como forma de monitoramento do programa. O autor descreve os indicadores que foram desenvolvidos para acompanhar as ações do Programa por vinte anos após a conclusão dos trabalhos de recuperação, como indicador de custo-efetividade, que mede a disposição dos visitantes em pagar pelo uso do bem, indicador de sustentabilidade cultural entre outros. O autor não detalha a construção desses indicadores, porém, é interessante notar a importância da construção de indicadores para a avaliação de programas culturais, aspecto que pretendemos desenvolver no trabalho.

Outros trabalhos possuem como foco de análise o Cultura Viva e a relação com o desenvolvimento, por exemplo, a dissertação de Pereira (2008), que tem por base os pensamentos de Sen (2000), de Jara (1999 apud PEREIRA, 2008, p. 48) e de Kliksberg (2001 apud PEREIRA, 2008) para destacar que o Programa Cultura Viva valoriza o capital humano, suas capacidades e potencialidades.

Pereira (2008) ainda analisa a relação entre a cultura popular e o desenvolvimento local, a partir de autores, como Callou (2006 apud PEREIRA, 2008, p. 54) e Sachs (1989). Para ele, essa relação é evidente na análise do Ponto de Cultura Estrela de Ouro, objeto de pesquisa do autor. A partir de entrevistas com os participantes deste Ponto, o autor conclui que o ele possibilitou maior protagonismo da comunidade, ampliou a perspectiva de futuro, ampliou a geração de renda e aumentou a autoestima por meio do reconhecimento da cultura local.

A dissertação de Magalhães (2013) também faz uma análise sobre a perspectiva de desenvolvimento e o ponto de cultura a partir de um estudo de caso em comunidade quilombola. A partir da teoria do economista indiano Amartya Sen, a autora visou avaliar o programa a partir de quatro liberdades instrumentais: oportunidades econômicas, aumento das capacitações, facilidades sociais e liberdades políticas, além do capital social. Para isso, ela elabora alguns indicadores, como o poder de agência, ou seja, o indivíduo que usufrui dos seus direitos básicos de existência consegue dirigir sua vida com capacidade de atuar como

agente (MAGALHÃES, 2013) a análise do capital social, a avaliação da melhoria nos serviços sociais, o grau de participação e as oportunidades econômicas.

A autora destaca que, para avaliar o capital social, é necessário verificar se houve avanço do grau de confiança, maior participação, liberdade de expressão. Já para verificar o aumento das capacitações, é necessário verificar se houve poder de agência, redução das carências econômicas, aumento de emprego e oportunidades econômicas. Quanto ao aumento das facilidades sociais, deve-se averiguar se o Ponto de Cultura contribuiu para facilitar o acesso a alguns serviços sociais que a comunidade carece, como, por exemplo, o problema dos serviços de saúde e educação revelados na pesquisa.

Para isso, a metodologia do trabalho de Magalhães (2013) se baseou na pesquisa qualitativa por meio de pesquisa documental e estudo de caso; já para a pesquisa quantitativa, o autor se utilizou de questionários para compreender o quanto as pessoas compartilhavam as características encontradas no campo. A autora concluiu que “o Ponto de Cultura contribui para o desenvolvimento humano no que diz respeito às oportunidades econômicas e ao aumento das capacitações dos sujeitos, fatores reconhecidos como indispensáveis para o exercício da liberdade na perspectiva teórica adotada” (MAGALHÃES, 2013, p. 149). Além disso, a autora destaca que o Ponto de Cultura fortaleceu o poder de agência e potencializou o capital social dos grupos envolvidos, por meio das redes de Pontos de Cultura.

Portanto, diversos trabalhos tem tido por enfoque analisar a relação entre cultura e desenvolvimento e, alguns deles apontam para as políticas culturais como impulsionadora do desenvolvimento. Esse quadro descritivo aponta que a compreensão de desenvolvimento partiu de uma visão estritamente econômica e foi ganhando novas abordagens tanto por meio do trabalho de economistas, quanto de sociólogos e linguistas.

Os trabalhos mais recentes, descritos acima, tem abordado sobre cultura como recurso, seja para aumentar riqueza, desenvolver a democracia e cidadania ou promover o turismo; a cultura como fundamento para a liberdade, participação e autonomia; a cultura como fundamento do capital social, essas três visões implicam em perspectivas mais amplas sobre cultura e desenvolvimento, além disso, ressaltam olhares de diferentes autores e, portanto, diferentes noções ideológicas e sociais. Cabe ressaltar que, no campo das políticas públicas, outros olhares e ideologias foram postos em prática para a construção conceitual e empírica da relação dicotômica entre cultura e desenvolvimento, aspectos que analisaremos no próximo item.

1.3 CRIAÇÃO DE DISCURSOS SOBRE A RELAÇÃO CULTURA E DESENVOLVIMENTO: A UNESCO EM FOCO

O aprofundamento nas relações entre cultura e desenvolvimento ocorreu na Conferência Mundial sobre Políticas Culturais, realizada no México e promovida pela UNESCO em 1982. Ela definiu que os conceitos de “desenvolvimento” e de “cultura” estão imbricados, ressaltando:

Cultura como o conjunto de características espirituais e materiais, intelectuais e emocionais que definem um grupo social. (...) engloba modos de vida, os direitos fundamentais da pessoa, sistemas de valores, tradições e crenças
 (...)
 Desenvolvimento como um processo complexo, holístico e multidimensional, que vai além do crescimento econômico e integra todas as energias da comunidade (...) deve estar fundado no desejo de cada sociedade de expressar sua profunda identidade... [É] energia criadora e desejo de expressar identidade (UNESCO, 1982, p. 78).

A conferência, assim, assinalou que só se pode assegurar um desenvolvimento equilibrado através da integração dos fatores culturais e estes deverão ser incorporados nas propostas das estratégias de desenvolvimento (SEMPERE, 2012). A partir das recomendações apontadas na Conferência, foi aprovado o Decênio Mundial para o Desenvolvimento Cultural de 1988-1997, no âmbito das Nações Unidas e da UNESCO. As contribuições do decênio foram múltiplas em termos de produções e culminou com o Relatório Final, em 1998, designado *Nossa Diversidade Criativa* e publicado pela UNESCO.

A Conferência Mundial sobre Políticas Culturais gerou consequências positivas no próprio seio da UNESCO. Em 1998, foi realizada a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, em Estocolmo, na qual pôde ser evidenciado um conjunto de princípios fundamentais sobre a relação entre cultura e desenvolvimento sustentável. Como primeiro objetivo do Plano de ação desta conferência foi recomendado aos Estados-Nação que adotassem medidas para “Fazer da política cultural um componente central da política de desenvolvimento” (UNESCO, 1998, p. 90).

Ainda na década de 1990, a UNESCO criou a *Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento*, que retratou a importância da cultura para o desenvolvimento. Segundo o relatório da Comissão, um conceito mais amplo de desenvolvimento

tem sido defendido durante muito tempo pela UNESCO, mas recentemente, pelo Informe sobre Desenvolvimento Humano que publica anualmente o PNUD e também por distintos economistas, que consideram o desenvolvimento um processo que aumenta a liberdade efetiva daqueles que se beneficiam para realizar o que, por uma razão ou outra, têm razão para valorizar. Desta perspectiva, a pobreza não só implica a falta de bens e serviços essenciais, mas também de oportunidade para

escolher uma existência mais plena, mais satisfatória (CUÉLLAR, 1996, p. 14).

A cultura, de acordo com o relatório, passa a ser importante para o conceito de desenvolvimento, na medida em que ela é a base social para as ações dos seres humanos. A Comissão define cultura a partir de um conceito antropológico¹⁸, vista desta maneira, ela não é apenas um meio para alcançar um crescimento econômico, mas é um fim em si mesma, já que atua na relação do ser humano com outros objetos “como conservar o meio ambiente físico, preservar os valores familiares, proteger as instituições civis de uma sociedade” (UNESCO, 1998, p. 99). Assim, a cultura, enquanto meio e fim, levou a Comissão a:

centrar suas análises da cultura e do desenvolvimento na forma em que *diferentes maneiras de viver juntos afeta a ampliação das possibilidades e opções abertas ao ser humano*¹⁹. O desenvolvimento deve ser considerado em termos que incluam o crescimento cultural, respeito por todas as culturas, assim como o princípio de liberdade cultural (CUÉLLAR, 1996, p. 14-15).

A Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, presidida por Javier Pérez de Cuéllar, propôs uma série de formulações que estivesse de acordo com o mundo globalizado e midiático. Tais formulações puderam ser evidenciadas nos pontos da agenda internacional presentes no relatório dessa comissão, como facilitar o acesso e a diversidade de meios de comunicação, proteger os direitos culturais, preparar novas estratégias de desenvolvimento que estejam presentes os aspectos culturais, entre outras.

A leitura do relatório da Comissão evidencia que a UNESCO tem destacado o papel da cultura enquanto promotora do desenvolvimento, nos aspectos econômicos, mas, principalmente, nos aspectos sociais. A associação entre desenvolvimento e cultura, desde então, tem se tornado recorrente nos discursos da UNESCO. A nossa análise se concentra em alguns documentos produzidos a partir dos anos 2000 e que foram de grande importância para as políticas públicas brasileiras, como a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, aprovada em 2001; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 17 de outubro de 2003; a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, de 2005 e o Relatório Mundial da UNESCO *Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural*, de 2009.

A construção dos instrumentos legais, datados dos anos 2000, foi fruto de diversas questões presentes no âmbito internacional, desde a década de 1970. A segunda metade do século XX assiste a mudanças profundas, reflexos da globalização, da industrialização e de uma aceleração nas culturas de massa, autores como Canclini (2001), Bauman (2001; 2012) e

¹⁸ Expressão de maneiras de viver das diferentes sociedades.

¹⁹ Grifo do autor.

Hall (2006) abordam sobre o impacto da globalização na construção das identidades e na concepção de cultura no mundo contemporâneo.

Por exemplo, Bauman (2001) observa que a modernidade é capaz de alterar a cultura e ser mudada por ela. Para ele, tudo é desconstruído e fluído, seu livro *Modernidade Líquida* trata sobre o quanto a globalização afeta o sentimento nacional e de pertencimento. Assim, a relação entre comunidade e territorialidade não é necessária na modernidade líquida, as identidades são voláteis, transitórias e com duração curta.

Hall (2006) também analisa a perspectiva da identidade na pós-modernidade. Segundo ele, as identidades da modernidade tardia (a partir da segunda metade do século XX) estão sendo “descentradas”, isto é, deslocadas tanto no aparato individual quanto na relação entre o indivíduo e o mundo social, o que ele designa como crise da identidade. Esse processo levou a algumas consequências, como o reforço das identidades locais e a hibridização das identidades (HALL, 2006), ou seja, a globalização causou uma busca pelas tradições, como forma de reforçar as identidades locais, e a construção de novas identidades.

A hibridização enquanto consequência da globalização também está presente nas ideias de Canclini. Para o autor, a globalização é “um processo de reordenamento das diferenças e igualdades” (ANDRADE, 2015, p. 2), esse processo se define na circulação de mercadorias e no consumo, possibilitando a construção de identidades. Segundo ele, a circulação cada vez mais livre de pessoas e mercadorias tem possibilitado o relacionamento com diversas culturas, assim, a identidade já não pode ser referenciada apenas a uma comunidade, mas deve levar em conta os cruzamentos e interpenetrações (ANDRADE, 2015, p. 7), em um processo denominado por Canclini (2001) de hibridização.

Diferentemente de outros autores, Canclini (2001) argumenta que a globalização não é apenas um processo articulado, que fragmenta o mundo, ou um processo hegemônico, que ameaça tornar tudo igual para todos, mas é também um processo de reordenamento de diferenças e igualdades, o que imprime ao seu pensamento novas formas de abordar a globalização e sua relação com a cultura.

Sorensen (2006) também discutiu os efeitos da globalização para o Estado e as comunidades estatais, para ele, as identidades coletivas têm emergido acima das identidades nacionais como forma de resistência, porém, em muitas nações, o que tem ocorrido é a reconstrução de elementos supranacionais com o local, permitindo que as filiações de identidade nacional não se diluíssem totalmente. O autor destaca, ainda, que no mundo globalizado tem se ampliado à questão de cidadania. Além disso, devido à internacionalização de diversos segmentos, tem se defendido comuns direitos para cidadãos de diferentes países.

Nesse contexto de alterações do simbólico, surge um grande apelo à diversidade cultural e aos direitos culturais. Na passagem do século XX para o século XXI, aparecem diversas organizações com o objetivo de pressionar os governos nacionais para promover medidas de defesa e promoção da identidade cultural e da diversidade. Estas se organizavam em coalizões globais que tiveram grande força de sensibilização político-cultural no contexto transnacional (ALVES, 2010). Portanto, coube a Unesco capitanear as discussões sobre o conceito de cultura, identidade cultural e a relação com o desenvolvimento, no âmbito mundial.

Um dos documentos de grande relevância no âmbito internacional foi a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, elaborada em 2001. Esta se baseou em diversas abordagens, dentre elas, podemos destacar: o pluralismo cultural como um aspecto importante para a coesão social e para a promoção da paz; a diversidade cultural como uma das fontes de desenvolvimento econômico, afetivo, moral e espiritual; a garantia e o respeito aos direitos humanos assim como dos direitos culturais; a preservação do patrimônio cultural como forma de estimular a criatividade e reconhecer as diversidades; e o papel das políticas públicas, em parceria com o setor privado e a sociedade civil, para promover a diversidade cultural, a difusão dos bens e serviços culturais diversificados (UNESCO, 2002).

A declaração aponta, ainda, algumas recomendações que devem ser traduzidas em políticas públicas dos Estados-membros. O foco era incentivar as políticas públicas nacionais a adotarem medidas para estimular o conhecimento, a proteção e a valorização da diversidade de produtos e serviços culturais, assim como promover o acesso às novas tecnologias e à diversidade linguística e à consolidação da indústria cultural nos países em desenvolvimento. Logo, a declaração reconheceu os conhecimentos tradicionais e a importância em preservar as diferentes culturas e seus patrimônios, mas também ressalta a consolidação da indústria cultural como forma de facilitar o acesso de bens culturais desse país e dos circuitos internacionais de distribuição.

Esses aspectos também estiveram presentes na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, votada durante a 33ª Conferência Geral da Unesco, em outubro de 2005. A Convenção parte do princípio de que a diversidade cultural é um valor universal. Além disso, outros princípios são norteadores do documento, como a soberania, o respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais, a solidariedade e cooperação internacional para o desenvolvimento de meios necessários à expressão cultural, incluindo as indústrias culturais, a complementariedade dos aspectos econômicos e culturais do desenvolvimento, a diversidade cultural como condição essencial para o desenvolvimento

sustentável, o acesso equitativo, ou seja, o acesso dos diferentes povos aos meios de expressão e difusão e, por fim, o princípio da abertura e do equilíbrio, isto é, a abertura a outras culturas do mundo.

Esses princípios denotam que a concepção de “proteção” não significa um isolamento da expressão cultural, pelo contrário, a Convenção ressalta o diálogo com outras culturas como forma de reduzir hegemonias e distorções. Já a noção de “promoção” é evidenciada não apenas pela criação de acesso aos meios de produção e difusão cultural, mas a promoção deve ocorrer por meio das cooperações internacionais, tendo como foco os países em desenvolvimento. Outro aspecto ressaltado nesses princípios é o reconhecimento da diversidade cultural como vetor para o desenvolvimento sustentável e para a paz. Portanto, a proteção e promoção não é apenas forma de reduzir hegemonias, mas é um meio essencial no alcance de um desenvolvimento mais sustentável para os países, além de um meio de promover a paz, principalmente por meio dos intercâmbios, dado o contexto pós-11 de setembro de 2001.

A Convenção, por ser um tratado transacional, cria obrigações e direitos entre as partes, este instrumento jurídico permite que os países se valham dele para promover ações de proteção dos seus mercados culturais, no entanto, ele define obrigações, como realizar medidas de proteção e promoção das expressões culturais; fornecer, a cada quatro anos, relatórios à UNESCO a respeito das medidas adotadas; criar programas de educação para sensibilizar o público sobre a importância da proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, assim como encorajar a participação ativa da sociedade civil; as partes deverão se esforçar para integrar a cultura em suas políticas de desenvolvimento; deverão incentivar o desenvolvimento de parcerias entre o setor público, privado e as organizações sem fins lucrativos com o objetivo de melhoria da infraestrutura, dos recursos humanos e o intercâmbio de atividades, bens e serviços culturais, dentre outras.

Outro aspecto ressaltado na Convenção refere-se às instâncias de gestão transnacional, para isso, a Convenção estabeleceu a criação da Conferência das Partes como órgão deliberativo, o Comitê Intergovernamental como gestor e um mecanismo de financiamento por meio do Fundo Internacional para a Diversidade Cultural.

A adoção da Convenção reflete a importância da cultura como elemento fundamental para o desenvolvimento e ressalta a natureza simbólica e econômica dos bens e serviços culturais, além disso, ela apresenta aspectos importantes, que desenvolveremos mais tarde, como as parcerias entre poder público e terceiro setor e a participação da sociedade. Cabe

ressaltar, ainda, que a Convenção se tornou documento de referência nas negociações internacionais do setor cultural no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O Brasil teve um papel significativo, pois ele foi uma liderança na organização da rede internacional de políticas culturais. Esta, por sua vez, teve uma forte influência na formulação do documento, segundo Dupin (2008), o Brasil também teve um papel decisivo na alteração do nome da Convenção que, inicialmente, se chamava “Convenção sobre proteção dos conteúdos culturais e das expressões artísticas”. No entendimento do governo brasileiro, esta denominação apresentava uma dicotomia entre cultura popular e erudita.

Segundo ressalta Alves (2010), o interesse do Brasil ao indicar a mudança no título da convenção era “lançar mão de um tratado internacional como justificativa para desenvolver ações voltadas às expressões artísticas populares” (ALVES, 2010, p. 548), estas ações visavam inserir a cultura popular em um panorama de mercado de bens simbólicos, gerando empregos e renda, elas foram fruto de pressões sociais que possibilitaram a vitória de Lula na eleição de 2002. Porém, mais que isso, estas ações refletem aspectos presentes no alargamento do conceito de cultura e desenvolvimento gestados desde a segunda metade do século XX, tanto no âmbito nacional²⁰ quanto internacional.

A cultura popular, portanto, começou a ser vista, desde a década de 1970, como um meio de alcançar desenvolvimento econômico e social e o temor ao seu desaparecimento frente à industrialização levou à publicação da *Recomendação para a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular*, durante a 25ª Conferência Geral da Unesco, em 1989. Apesar de não fazer referência direta ao desenvolvimento, a recomendação ressalta alguns aspectos interessantes para a nossa análise, como a importância social, econômica, cultural e política da cultura popular, a inserção da cultura tradicional e popular como parte integrante do patrimônio cultural e elemento essencial da identidade cultural, a proteção da cultura tradicional análoga às produções intelectuais a fim de possibilitar que as manifestações criativas se mantenham e se difunda em larga escala.

Assim, observa-se que embora essa recomendação não tenha eficácia legal²¹, ela já apontava algumas ideias que desembocaram nas Convenções dos anos 2000, como a importância da cultura popular e da diversidade para o desenvolvimento social, cultural e econômico das sociedades, a proteção como fator importante para a difusão das culturais

²⁰ Abordaremos no item 1.5 sobre a relação entre cultura e desenvolvimento articulada desde a década de 1970, no âmbito do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC).

²¹ As recomendações, publicadas pelas instituições transnacionais, não possuem força de lei, ou seja, não aciona obrigações entre os estados como as convenções.

populares e tradicionais etc. Observa-se, além disso, a ligação entre patrimônio cultural e culturas tradicionais e populares.

Essa última relação esteve presente em vários documentos da UNESCO e foi um dos aspectos evidenciados na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, que definiu patrimônio cultural imaterial como:

as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana.

(...)

O "patrimônio cultural imaterial", conforme definido no parágrafo 1 acima, se manifesta em particular nos seguintes campos:

- a) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial;
- b) expressões artísticas;
- c) práticas sociais, rituais e atos festivos;
- d) conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo;
- e) técnicas artesanais tradicionais. (UNESCO, 2003, p. 9).

O conceito de Patrimônio Cultural Imaterial (PCI) é mais abrangente do que o conceito de cultura popular e tradicional, porém, eles estão relacionados, já que os conhecimentos e as práticas tradicionais são incorporados no conceito de PCI. A Convenção é um tratado transnacional que tem por objetivo salvaguardar o PCI, conscientizar sobre sua importância e promover a cooperação internacional nesse campo e se baseia em algumas considerações como:

(...) a importância do patrimônio cultural imaterial como fonte de diversidade cultural e garantia de desenvolvimento sustentável, conforme destacado na Recomendação da UNESCO sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular, de 1989, bem como na Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural, de 2001. (...) a profunda interdependência que existe entre o patrimônio cultural imaterial e o patrimônio material cultural e natural (...) *reconhecendo* que os processos de globalização e de transformação social, ao mesmo tempo em que criam condições propícias para um diálogo renovado entre as comunidades, geram também, da mesma forma que o fenômeno da intolerância, graves riscos de deterioração, desaparecimento e destruição do patrimônio cultural imaterial, devido em particular à falta de meios para sua salvaguarda. (UNESCO, 2003, p. 9).

Logo, este tratado parte do reconhecimento sobre a relação entre diversidade cultural e desenvolvimento, sobre as interligações entre materialidade e imaterialidade e sobre a importância de salvaguardar, não apenas frente aos riscos de desaparecimento, mas como fator essencial para o desenvolvimento da criatividade, de pertencimento e da identidade. No

que tange ao conceito de salvaguardar, a Convenção entende como uma medida de garantir a viabilidade e revitalização desses patrimônios (UNESCO, 2003).

Para assegurar a salvaguarda do PCI, o documento estabelece algumas medidas, como a realização de inventários, a adoção de uma política geral que vise valorizar a função do patrimônio cultural; a criação de instituições de documentação; garantir o acesso ao patrimônio cultural imaterial; a ampla participação das comunidades que mantêm e transmitem o patrimônio cultural. Além disso, semelhante à convenção sobre a diversidade cultural, esta Convenção também aponta que os estados devem se esforçar para assegurar o respeito e a valorização do patrimônio cultural imaterial por meio de programas educativos e de meios não formais de transmissão de conhecimento.

Cabe ressaltar que, assim como a Convenção sobre a Diversidade Cultural, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial também teve um papel significativo do Brasil. Tanto que o representante da UNESCO no Brasil destacou que: “pode se dizer que a sintonia de ordem conceitual entre as posições da Unesco e as posições do Brasil neste campo é tão fina, que a experiência brasileira passa a ser destacada no âmbito do processo de elaboração da própria convenção, que incorpora seus princípios gerais” (DEFOURNY, 2008 apud ALVES, 2010, p. 554). Em relação à experiência brasileira, o representante destaca o Decreto brasileiro n. 3.551, de 4 de agosto de 2000, como exemplo de normatização do patrimônio cultural imaterial²².

Os instrumentos legais analisados traduzem importantes aspectos que estiveram presentes em outros documentos promovidos pela UNESCO (relatórios, recomendações, declarações entre outros). Um desses documentos é o Relatório Mundial da UNESCO: *Investir na diversidade cultural*, produzido em 2009. Este foi coordenado pela Subdiretoria Geral da Cultura e visou dar sequência ao Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento.

O documento foi formulado tendo por objetivo trazer à tona a complexidade da diversidade cultural visando uma melhor compreensão desse fenômeno e promover a cooperação internacional através de intercâmbio de boas práticas e de diretrizes comuns. Cabe ressaltar que a compreensão de diversidade cultural, embutida no documento, refere-se a um processo dinâmico, ou seja, os contatos entre culturas diferentes possibilitam novas formas de diversidade cultural e dão lugar a novas práticas. Assim, a preocupação da Unesco não se

²² Nesse capítulo, não iremos abordar sobre esse decreto, o que faremos no capítulo 2, porém, é importante ressaltar que os debates também estiveram presentes na política brasileira.

centra apenas na salvaguarda de práticas com risco de desaparecimento, mas também acompanhar as mudanças culturais e auxiliar na gerência da diversidade (UNESCO, 2009).

Ao reconhecer esse viés dinâmico da diversidade cultural, o Relatório destaca o conceito de identidade cultural também como multifacetado, ou seja, diferentemente de uma identidade nacional, que está alicerçada no passado em movimento, “a identidade cultural é um processo mais fluido que se transforma por si mesmo e deve ser considerado não tanto como herança do passado, mas como projeto do futuro” (UNESCO, 2009, p. 7). Portanto, em um contexto de crescente circulação de pessoas, bens e informação, as identidades provêm de diferentes formas, criando identidades híbridas, nos termos defendidos por Canclini (2001).

Ao considerar esses dois conceitos como processos construídos e dinâmicos, a UNESCO ressalta que o diálogo intercultural é um elemento essencial para gerir essa multiplicidade de culturas e identidades, portanto, é por meio desse diálogo que antagonismos, baseados em conflitos de memórias, são equacionados, quebrando, assim, estereótipos e preconceitos. Algumas ferramentas são essenciais para a construção desse diálogo, por exemplo, os processos educativos inclusivos e que levem ao pensamento crítico, a produção de conteúdos culturais inovadores que possibilitem a integração da diversidade cultural à mídia, o acesso aos meios de informação e comunicação; o incentivo à economia criativa, à economia local, entre outros. Portanto, a diversidade cultural interpenetra diversas áreas e políticas.

Assim, esse documento denota a importância da promoção do diálogo intercultural para a redução de conflitos e, não apenas isso, mas também para a geração de desenvolvimento. Assim, o Relatório Mundial da UNESCO ressalta que:

(...) as estratégias de desenvolvimento sustentável não podem permitir-se ser culturalmente neutras: não somente devem ser sensíveis à dimensão cultural, mas também devem aproveitar os benefícios oriundos da interação dinâmica entre as diferentes culturas. Uma perspectiva de desenvolvimento mais sensível à diversidade é, conseqüentemente, a chave para lutar contra os inextricáveis problemas socioeconômicos e do meio ambiente com os quais o planeta se confronta.

(...)

O reconhecimento da diversidade cultural acrescenta uma dimensão crucial às estratégias que consideram a sustentabilidade como elemento que facilita a integração dos pilares econômico, social e ambiental do desenvolvimento. Nesse sentido, a diversidade cultural pode ser considerada como dimensão transversal-chave do desenvolvimento sustentável. (UNESCO, 2009, p. 24-25).

Além de atrelar as questões de desenvolvimento humano à diversidade de expressões culturais, a UNESCO apresenta um conceito de desenvolvimento socioeconômico baseado em argumentos culturais, afirmando que estratégias de desenvolvimento devem levar em

consideração o contexto cultural em que a sociedade se insere. Assim, alcançar o desenvolvimento sustentável implica em valorizar as diversas formas de manifestação cultural, os modos de vida e as redes de significados e sociabilidade.

A valorização do patrimônio material e imaterial e o reconhecimento da diversidade cultural possibilitam que diferentes grupos desempenhem um papel mais relevante na esfera pública. Nesse sentido, a UNESCO defende que, para além da redistribuição de renda, as estratégias de redução da pobreza devem propiciar diálogos com os diferentes grupos sociais, a fim de que eles possam reforçar suas competências e alcançar sustentabilidade, e “restaurar neles a consciência da sua dignidade, o que passa pela valorização do patrimônio imaterial do qual as pessoas interessadas são depositárias” (UNESCO, 2009, p. 25).

Portanto, um processo de valorização e promoção da cultura local, de seu patrimônio, e de suas produções artísticas, possibilita uma melhoria nas condições socioeconômicas tanto pela possibilidade de ampliar a participação dos diferentes sujeitos, quanto pela possibilidade de geração de renda por meio dessas produções. Para que isso ocorra é importante promover uma governança democrática, ou seja, processos de tomada de decisão em que os diferentes sujeitos se integram e interagem de forma ampla e participativa. Esse processo, baseado na confiança mútua, se torna um importante vetor para a coesão social e redução de conflitos.

Outro aspecto apresentado pelo Relatório refere-se à importância da diversidade cultural para a fundamentação dos direitos humanos. O documento recorre ao Grupo de Fribourg²³ para apontar que o reconhecimento e a promoção da diversidade cultural é o meio para promover a apropriação dos direitos universais, ou seja, “não pode haver uma efetiva implementação dos direitos cívicos e políticos sem que as condições culturais necessárias para ajudar os indivíduos e os grupos a realizarem-se sejam elas próprias asseguradas” (UNESCO, 2009, p. 28). Logo, os direitos culturais são vistos como importantes para a construção de dignidade e como capacitores para alcançar os demais direitos.

Destarte, o Relatório Global visa ressaltar a integração da cultura em diversas políticas públicas reconhecendo seu potencial para a promoção da paz e redução de conflito e

²³ O grupo de trabalho internacional organizado a partir do Instituto Interdisciplinar de Ética e Direitos Humanos da Universidade de Fribourg, na Suíça, tendo como coordenador o Prof. Patrice Meyer-Bisch, elaborou a Declaração de Fribourg sobre Direitos Culturais. O documento surgiu a partir da demanda da Unesco e do Conselho da Europa de promover uma declaração específica para os direitos culturais. O trabalho iniciou em 1998, com uma primeira versão da Declaração, e foi atualizada em 2007. A proposta da declaração é que ela seja implementada no nível local, nacional e internacional. A declaração é composta por três partes: uma de princípios e definições dos termos a serem utilizados (art. 1º e 2º), a segunda parte refere-se à apresentação dos direitos culturais propostos pelos pesquisadores (art. 3º ao 8º), e a última remonta às formas de implementação dos direitos culturais (9º ao 12º). Na parte 3, destrincharemos mais essa Declaração e sua importância para o conceito de direito cultural.

para a promoção do desenvolvimento, tanto econômico, social quanto ambiental. O Relatório finaliza com algumas recomendações, podemos levantar algumas delas, como:

criação de um Observatório mundial da diversidade cultural, responsável por acompanhar os efeitos da globalização, fornecer informações e dados (...), Adaptar os métodos de ensino às necessidades encontradas na vida cotidiana daqueles que aprendem beneficiando-se do necessário apoio (...) Apoiar a produção e a distribuição de materiais audiovisuais inovadores e diversificados, considerando as necessidades locais, os conteúdos e os atores, recorrendo, conforme as necessidades, às parcerias público privado. (...) Facilitar o intercâmbio de produções artísticas e a circulação dos artistas, inclusive através de um sistema de vistos culturais; Instalar sistemas adequados para a proteção dos saberes no setor artesanal, assim como mecanismos de compensação das comunidades cujo saber é utilizado comercialmente. (...) Estudar a diversidade do patrimônio imaterial como fonte de exemplos de modos de governança representativa, baseados no reforço da autonomia e na participação de todas as comunidades. (...) Seria conveniente refletir sobre a criação de um mecanismo nacional de monitoramento das políticas públicas relacionado à diversidade cultural, para garantir melhor governança e a plena aplicação dos direitos humanos universalmente proclamados (UNESCO, 2009, p. 34-35).

Dessa maneira, a Unesco propõe a promoção da diversidade cultural e sua integração em diversas políticas, como de educação, comunicação, economia e outras, realçando o papel da cultura na promoção da paz e no desenvolvimento. Essas perspectivas estiveram presentes também no *Relatório Global Repensar as Políticas Culturais*, promovido em 2015 tendo por foco apresentar o monitoramento da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005.

Este relatório, diferentemente do primeiro, propõe analisar a implementação da Convenção a partir de indicadores derivados de quatro objetivos: apoiar sistemas sustentáveis de governança para cultura; atingir um fluxo equilibrado de bens e serviços culturais; integrar a cultura aos marcos de desenvolvimento sustentável e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Portanto, a proposta do relatório é avaliativa, por isso, o nosso enfoque não é analisar essa avaliação, mas sim, o entendimento da UNESCO a respeito dos conceitos aqui analisados.

Pela análise dos quatro objetivos avaliativos, podemos observar que a UNESCO estabelece como aspectos essenciais: a integração da cultura nas políticas de promoção do desenvolvimento, a promoção dos direitos humanos e culturais, o diálogo intercultural e governança democrática para a cultura, portanto, evidencia perspectivas interessantes a respeito da relação cultura e desenvolvimento, como participação, direito cultural, acesso a recursos culturais e a integração do setor cultural em planos e políticas de desenvolvimento. Esses aspectos serão analisados em toda a tese a partir de algumas visões teóricas já ressaltadas.

No que diz respeito à integração entre cultura e os planos de desenvolvimento, observamos que a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável reconhece o papel da cultura como crucial para a promoção do desenvolvimento sustentável. A formação dessa agenda tem raízes nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), construído pela ONU em 2000. No próximo item abordaremos melhor sobre a Agenda 2030 e os ODM.

1.4 A AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram estabelecidos em 2000 após a Assembleia Geral das Nações Unidas ter adotado a Declaração do Milênio (Resolução 55/2 de 2000). Este documento, assinado pelos 189 estados-membros da ONU, ressalta que para que a globalização seja inclusiva e equitativa para todos os países é necessária que haja um esforço contínuo para assegurar alguns valores, baseado na humanidade e na diversidade. Nesse sentido, a declaração aponta alguns valores essenciais para as relações internacionais no século XXI, como o direito de viver livre de fome, violência e injustiça; a igualdade de direitos e oportunidade; a solidariedade; a diversidade de crenças, culturas e línguas devem ser respeitadas; o respeito à natureza; o compartilhamento de responsabilidades.

Para traduzir esses valores em ações, a Declaração do Milênio definiu uma série de prioridades coletivas com o objetivo de erradicar a extrema pobreza, promover a paz, a segurança e o desarmamento; proteger o meio ambiente e as pessoas que vivem em situações vulneráveis; promover a democracia e tornar as Nações Unidas um instrumento mais eficaz na luta pelo desenvolvimento de todos os povos do mundo (UNITED NATIONS, 2000). Portanto, a Declaração do Milênio foi um documento em que os líderes mundiais reconheceram a importância do desenvolvimento humano para um crescimento econômico sustentável em todos os países, assegurando uma segurança global.

A Declaração do Milênio foi um norte para a sistematização de um plano, designado os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Este estabeleceu oito objetivos e diversas metas que deveriam ser seguidas pelos países-membros, até 2015, a fim de realizar avanços mensuráveis nas áreas mais críticas do desenvolvimento. Os oito objetivos são:

1. erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. atingir o ensino básico universal;
3. promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. redução da mortalidade infantil;

5. melhorar a saúde materna;
6. combater o HIV/Aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças;
7. garantir sustentabilidade ambiental;
8. estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Para cada um desses objetivos foram definidas algumas metas, por exemplo:

- reduzir para metade, a proporção de pessoas que sofrem com a extrema pobreza e a fome;
- garantir que, até 2015, todas as crianças estejam matriculadas no ensino básico;
- possibilitar oportunidades educacionais iguais entre meninas e meninos;
- reduzir, para a metade, a proporção de pessoas sem acesso à água potável;
- interromper o avanço de doenças, como HIV e malária;
- diminuir em 2/3 o número de crianças que morrem antes de completar cinco anos;
- possibilitar que, pelo menos, 100 milhões de moradores das favelas tenham melhores condições de vida e saúde;
- os países em desenvolvimento terão maior acesso a medicamentos e cuidados de saúde.

Essas são apenas alguns exemplos das 22 metas definidas pelo plano. No Brasil, as metas foram mais ambiciosas, por exemplo, para o objetivo 1, a meta brasileira propôs reduzir em 75% o número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza e, não só, os 50% previstos pela ONU. Já para o objetivo 2, uma das metas brasileiras buscou garantir que, até 2015, as crianças de todas as regiões do país concluíssem o Ensino Fundamental e, não apenas, que estivessem matriculadas. Além disso, o governo brasileiro acrescentou duas metas novas que são: meta 5C que propõe a estagnação da mortalidade decorrente dos cânceres de mama e de colo de útero no país; e a meta 6D que se refere à eliminação completa da hanseníase no país.

Para alcançar essas metas, o governo brasileiro criou, através do Decreto de 31 de outubro de 2003, um Grupo de Trabalho para acompanhar as metas e os ODM. Este grupo foi formado pelos seguintes órgãos: Casa Civil, Assessoria Especial do Presidente da república, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA, IBGE e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Além disso, o governo brasileiro instituiu o prêmio *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*, em 2005, como forma de incentivar a promoção desses objetivos.

Este prêmio sofreu uma nova sistematização em 2007, por meio do Decreto n. 6.202/2007. Este dispõe sobre o prêmio, destacando que ele será concedido em duas categorias: a primeira destinada aos governos municipais que promoveram políticas, programas ou projetos que contribuam para o alcance dos ODM; e a segunda destinada às organizações públicas e privada, com ou sem fins lucrativos, que realizaram atividades fins ou meios que contribuam para ODM. O critério estabelece como critérios de avaliação, além da contribuição aos ODM, o impacto no público atendido, a participação da comunidade, a existência de parcerias, entre outras, portanto, observa-se um esforço do governo brasileiro em tentar alcançar esses objetivos.

Segundo o site ODM Brasil, o país conseguiu alcançar várias metas definidas pela ONU. Por exemplo, o Brasil atingiu o propósito de redução da porcentagem de pobres a ¼ da taxa de 1990; em relação ao acesso à educação, o Brasil alcançou as metas previstas para igualdade de gênero, porém, no que diz respeito ao mercado de trabalho e salários, ainda persiste a desigualdade; o Brasil antecipou em cinco anos o cumprimento da meta de reduzir pela metade o número de óbitos de tuberculose; 91,9% dos domicílios brasileiros estavam ligados à rede de abastecimento de água, em 2010, porém, em relação à rede de esgoto a situação é mais precária (ODM BRASIL, s.d.).

De acordo com o documento *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a estratégia brasileira para alcançar as metas*, o bom desempenho brasileiro foi referenciado na Conferência de Revisão dos ODM, realizado em 2010, primeira reunião de avaliação dos ODM. Segundo a análise realizada nessa conferência, as metas nos níveis municipais ficaram abaixo do previsto, as disparidades regionais e raciais denotam o quanto o Brasil está longe de atingir as metas.

Observando essas divergências, a Conferência propôs a localização dos ODM em todos os países e, no Brasil, essa iniciativa se tornou conhecida como municipalização dos ODM. Visando à implantação dos ODM pelos municípios, o Governo Federal criou a Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2013-2016), instituída como uma ferramenta de gestão com o objetivo de apresentar informações a respeito dos projetos e programas do Governo Federal que podem ser implantados pelos municípios para atingir as metas. Além de acompanhar a evolução dos indicadores, as prefeituras podem acessar apoios e certificados pelo bom êxito do programa. No documento *Guia de apoio para alcance das metas*, a União apresenta como cada ODM está relacionado a algumas políticas públicas, como podemos observar no quadro 1.

Quadro 1 – ODM e as políticas e programas brasileiros, segundo a Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais

ODM	Política pública	O que é? /Objetivo	Relações Federativas	Recurso Financeiro	Indicador
ODM 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome	Programa Bolsa Família	Transferência de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o país, com renda <i>per capita</i> de até R\$ 140,00 por mês	O MDS é responsável pela seleção das famílias para o PBF, mas os municípios têm a responsabilidade para inscrição das famílias e no Cadastro Único (CadÚnico), gestão dos benefícios do PBF, acompanhamento etc.	O repasse de recursos do MDS tem por base o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que reflete a qualidade da gestão municipal no Programa	A quantidade de famílias com cadastro válido em relação à estimativa de famílias de baixa renda do município
	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)	Promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para isso, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança familiar e nutricional	MDS e o MDA realizam a gestão e a execução é feita no âmbito dos municípios e DF. Os municípios devem apresentar ao MDS os dados cadastrais exigidos, divulgar etc.	Repasse do MDS e MDA através do Termo de Adesão, ou seja, repasse diretamente ao agricultor familiar e/ou suas organizações, por meio de um cartão bancário	O número total de agricultores fornecedores no município
	Proteção Social Básica (PSB)	Promove o acesso à assistência social às famílias em situação de vulnerabilidade.	O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) define competências compartilhadas entre os entes federais. A União se responsabiliza pela	A transferência de recursos federais se dá por meio de fundos públicos de assistência social, com base nos critérios de partilha	Número de atendimentos no CRAS e no CREAS

		Tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários	formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados e municípios ficam responsáveis pela gestão de programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos	aprovados pelos conselhos de assistência social e pelas comissões intergestoras	
ODM 2: Atingir o ensino básico universal	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Pro-Infância)	Universalizar o atendimento escolar infantil pelo apoio de construção de creches e escolas de Educação Infantil, bem como a aquisição de equipamentos	O Governo Federal, por meio do FNDE, apoia e financia a construção das estruturas físicas, mas os municípios são responsáveis pelo funcionamento dos estabelecimentos (equipes, manutenção, gestão etc.)	A transferência de recursos para a execução de projeto aprovado é efetuada por meio de repasse ou convênio entre o FNDE e o Município. Para obter os recursos, o município deve preencher as informações referentes a cada unidade pleiteada, através da plataforma Simec – Módulo PAR	Número de matrículas em Educação Infantil
	Programa Mais Educação	Ampliação da jornada escolar para, no mínimo, sete horas diárias fomentando atividades optativas, como esporte, artes, cultura digital etc. a fim de melhorar o ambiente escolar	Coordenação do Programa é da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação	Para o desenvolvimento de cada atividade, o Governo Federal repassa recursos para o ressarcimento de monitores, materiais de consumo, equipamentos etc.	Número de matrículas em tempo integral
	Atingir as médias	Elaboração dos Planos de Ações	A partir da adesão ao Plano de Metas do PDE, os entes	Repasses do Fundeb, a destinação dos	Ideb – Anos iniciais

	nacionais para o IDEB	Articuladas (PAR) pelos estados e municípios para que todos os municípios atinjam, pelo menos, as médias nacionais do Ideb	federados passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), que é um planejamento estratégico	investimentos é feita de acordo com o número de alunos da Educação Básica. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos	
ODM 3: promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	Programa de Autonomia Econômica das Mulheres e Igualdade de Gênero	Promover iniciativas de inserção no mercado de trabalho, a inclusão produtiva e geração de renda das mulheres. A ampliação da rede de Educação Infantil é questão central para o sucesso do Programa	Por meio do programa Pro-infância	Por meio do programa Pro-infância	Matrículas em Educação Infantil até 3 anos

	Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher	É um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que consolidassem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional	Ao Governo Federal cabe estabelecer as diretrizes e normas para a execução das ações e apoiar técnica e financeiramente. Os governos estaduais devem cuidar do monitoramento, da articulação e do desenvolvimento das ações, bem como da execução de ações nas áreas de Justiça e Segurança Pública. Por fim, é de competência dos municípios a implementação de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social	Os repasses aos municípios se dão por meio de convênios, assinados entre a SPM e as instituições municipais após a aprovação dos projetos apresentados. Os projetos devem ser cadastrados no SICONV a partir dos termos de referência e editais	Total de serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência
ODM 4: redução da mortalidade infantil	Atenção Básica à Saúde	Política Nacional de Atenção Básica “Saúde Mais Perto de Você” corresponde a um conjunto de estratégias para o aprimoramento das ações de cuidado, voltado para as necessidades de saúde das pessoas e das coletividades	Cabe ao Governo Federal elaborar as diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica; cofinanciar o sistema de atenção básica; ordenar a formação de recursos humanos etc. O governo estadual tem a responsabilidade de acompanhar a implantação das ações de atenção básica em seu território; regular as relações intermunicipais; cofinanciar as ações de atenção básica etc. Os municípios são	Financiamento do SUS (do município) e por meio do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e Qualidade da Atenção Básica (PMAQ) que eleva os recursos do incentivo federal para os municípios participantes, que atingirem melhora no padrão de qualidade no atendimento	Cobertura das equipes básicas de saúde (ESF ou clínica médica, ginecologia e pediatria).

		responsáveis por definir e implantar o modelo de atenção básica em seu território; contratualizar o trabalho; manter a rede de unidades básicas de saúde em funcionamento; cofinanciar as ações de atenção básica etc.		
Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal	Promover a melhoria da atenção obstétrica e neonatal por meio da mobilização e da participação de gestores das esferas Federal, Estadual e Municipal e da sociedade civil organizada	Cabe à União garantir equipamentos e insumos para a qualificação da assistência ao parto e nascimento. Aos Estados, cabe ampliar e qualificar as equipes neonatais, bancos de leite e leitos de UTI e UCI. Apoio a programas de acesso à água potável para populações carentes, principal causador das doenças infecciosas infantis, além de campanhas de aleitamento materno e higienização.	O financiamento das ações de redução da mortalidade (e do SUS como um todo) é de responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios	Porcentagem de óbitos infantis
Programa Nacional de Imunização	Tem o objetivo de erradicar, eliminar e controlar as doenças que podem ser prevenidas com vacinas, no território brasileiro.	Cabe à União coordenar e promover campanhas de vacinação; adquirir e prover imunobiológicos aos estados e ao Distrito Federal. Os estados e os municípios têm a responsabilidade de planejar, acompanhar e normatizar técnica e operacionalmente as ações de imunização, de forma	Os recursos para serem utilizados em campanhas são repassados mediante portarias, que são aprovadas na Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Comissão Intergestora Bipartite (CIB).	Cobertura vacinal com a vacina tetravalente (DPT + Hib) em crianças menores de 1 ano

			complementar ao nível federal; participar do financiamento das ações de imunizações etc.		
ODM 5: melhorar a saúde materna	<p>Rede Cegonha 1 - Pré-natal</p> <p>Rede Cegonha 2 - Partos Normais</p> <p>Rede Cegonha 3 - Mortalidade Materna</p>	<p>Rede Cegonha é um programa do Ministério da Saúde que visa implementar uma rede de cuidados para garantir atendimento de qualidade a todas as brasileiras pelo Sistema Único de Saúde (SUS)</p>	<p>Cabe à União, por intermédio do MS, o apoio à implementação, financiamento, monitoramento e avaliação da Rede Cegonha.</p> <p>Aos Estados cabe o apoio à implementação; coordenação do Grupo Condutor Estadual da Rede Cegonha; financiamento e etc.</p> <p>Os municípios têm a responsabilidade de: implementação, financiamento, contratação de pessoal, monitoramento e avaliação</p>	<p>Financiamento do Ministério da Saúde para custeio dos exames; de transporte; para ampliação e qualificação dos leitos entre outros. Além do financiamento dos estados e municípios</p>	<p>Proporção de gestantes com sete ou mais consultas de pré-natal/ano; proporção de partos normais; porcentagem de óbitos de mulheres</p>

<p>ODM 6: combater o HIV/Aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças</p>	<p>Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST e Aids</p>	<p>Tem por objetivo a redução da transmissão destas doenças na população, além de melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem e convivem com as DSTs, o HIV, a AIDS e as hepatites virais.</p>	<p>Os estados e municípios recebem recursos federais para que possam implementar ações de vigilância epidemiológica e das pesquisas existentes, as necessidades de cada região</p>	<p>Transferência fundo a fundo do recursos do Fundo Nacional de Saúde para estados e municípios</p>	<p>Número de indivíduos residentes na região, maiores de 15 anos, infectados pelo HIV e virgens de tratamento antirretroviral, com contagem inicial de CD4 abaixo de 200 cel/mm</p>
	<p>Programa Nacional de Controle da Malária</p>	<p>Reduzir a mortalidade, a gravidade dos casos e a incidência de malária, além de manter a ausência da transmissão nos municípios onde ela já tiver sido interrompida</p>	<p>Em todas as localidades maláricas deve-se ter acesso a um posto com diagnóstico parasitológico e tratamento em menos de 24 horas do início dos sintomas. Para isso é importante a articulação interssetorial e de financiamento.</p>	<p>O financiamento para as ações de prevenção e controle de malária se dá por meio do Piso Fixo de Vigilância em Saúde e os municípios certificados são os responsáveis pela execução das ações com apoio da esfera estadual e federal.</p>	<p>Número de casos de malária para cada mil habitantes</p>
	<p>Programa Nacional de Controle de Dengue</p>	<p>O programa está organizado em dez componentes de ação que abrangem atividades de vigilância, controle vetorial e assistência aos pacientes com dengue, como também ações de caráter ambiental que tem</p>	<p>Os três entes federados possuem atribuições relativas ao financiamento e responsabilidades definidas pela Portaria MS n. 3252 de dezembro de 2009.</p>	<p>Repasse feito fundo a fundo transferidos regularmente</p>	<p>Número de óbitos por dengue</p>

		influência direta nos fatores determinantes da doença			
ODM 7: garantir sustentabilidade ambiental	Abastecimento de Água	Apoiar aos municípios para abastecimento de água	Os Ministérios das Cidades e da Saúde financiam e apoiam a construção dos sistemas municipais de saneamento. A gestão e o planejamento são de responsabilidade do município.	Os municípios de mais de 50 mil habitantes recebem financiamento no âmbito do PAC ou pelo próprio ministério das Cidades. O PAC apoia também, assim como o MCidades, a construção do Plano Municipal de Saneamento, obrigatório para a apresentação de projeto e para o repasse de recursos para a realização das obras	Índice de atendimento urbano de água com rede de abastecimento
	Esgotamento Sanitário	Fomento à implantação de sistemas de coleta, tratamento e destino final de esgotos sanitários visando o controle de doenças	Os ministérios das Cidades e da Saúde financiam e apoiam a construção dos sistemas municipais de saneamento. A gestão e o planejamento são de responsabilidade do município	A Funasa, por meio do Departamento de Engenharia de Saúde Pública, financia a implantação e ampliação e/ou melhorias em sistemas de esgotamento sanitário nos municípios	Índice de abastecimento urbano de esgoto com rede coletora

Fonte: BRASIL, s.d. Elaboração própria.

Portanto, observa-se que a formulação de uma série de políticas públicas, a partir dos anos 2000, teve como fim atingir os ODM não apenas no nível federal, mas também no nível municipal. Grande parte delas buscou a promoção de pactos federativos a fim de melhor implantar essas políticas. No próximo capítulo, abordaremos sobre o modelo federativo e a construção do modelo de governança baseado na descentralização.

No nível global, os resultados das metas foram publicados em 2015. O *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* foi coordenado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas e englobou um conjunto de dados que foi compilado pelo Grupo de Peritos Interorganismos (ONU, 2015).

Este grupo incluiu representantes de diversas organizações internacionais e o relatório ressalta que houve um avanço considerável em todos os objetivos, por exemplo, a proporção de pessoas que vivem com menos de 1,25 USD por dia reduziu de 36%, em 1990, para 12%, em 2015; o número de crianças não escolarizadas, com a idade para frequentar o ensino primário, diminuiu para quase a metade, de 100 milhões em 2000, para 57 milhões em 2015, cerca de 2/3 dos países em vias de desenvolvimento alcançaram a paridade de gênero no ensino primário; o número de mortes de crianças com menos de cinco anos diminuiu de 12,7 milhões em 1990 para 6 milhões em 2015 a nível global; a taxa de mortalidade materna diminuiu 45% em todo o mundo, entre 1990 e 2013. Em 2015, 91% da população mundial utiliza uma fonte de água potável melhorada, em comparação com 76% em 1990 (ONU, 2015).

Apesar da concretização de diversas metas dos ODM, os progressos foram irregulares, o *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* aponta que as mulheres continuam desfavorecidas no mercado de trabalho e elas estão mais vulneráveis à pobreza, existe grande disparidade entre os 20% mais ricos e os mais pobres; os moradores das zonas rurais são prejudicados em diversos requisitos, por exemplo, 50% das pessoas que vivem na zona rural não possuem instalações sanitárias, enquanto na zona urbana, a taxa é de 18%; os conflitos têm provocado um deslocamento de, em média, 42.000/dia, provocando aumento da pobreza, redução da taxa de escolarização nesses países (ONU, 2015).

Portanto, apesar de grandes avanços, diversos desafios persistem, o documento destaca que, em 2015, cerca de 825 milhões de pessoas ainda viviam em pobreza extrema e 800 milhões ainda eram vítimas da fome; 57 milhões de crianças em idade para frequentar o ensino primário não estavam escolarizadas e, nos países afetados por conflitos, a proporção de crianças não escolarizadas aumentou de 30% em 1999 para 36% em 2012; globalmente, as mulheres ganham 24% menos do que os homens; a cada minuto, 11 crianças morrem antes

dos 5 anos de idade, em todo mundo; estima-se que ocorreram 289.000 mortes maternas em 2013, o que equivale à morte de 800 mulheres por dia, 86% delas concentradas na África Subsariana e Sul da Ásia; entre outros, esses desafios foram levantados para a construção da Agenda 2030.

A *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* foi elaborada a partir de discussões realizadas nos foros intergovernamentais, um deles foi o Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e foi criado a partir da decisão da Conferência Rio +20, em 2012, com a atribuição de discutir o formato e conteúdo dos ODS, o Grupo de Trabalho foi composto por 70 países, entre os quais o Brasil.

Outro foro de debate foi o Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento do Desenvolvimento Sustentável, também criado a partir da Rio +20, este teve por objetivo elaborar recomendações sobre estratégias de financiamento, portanto, a Conferência Rio +20 marcou o início das mobilizações para os ODS.

No entanto, foi na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque entre os dias 25 a 27 de setembro de 2015, que a Agenda foi adotada pelos 193 estados-membros das Nações Unidas. A Agenda refere-se a um comprometimento de todos os países signatários a acabar com a pobreza e a fome, combater as desigualdades, construir sociedades mais inclusivas e pacíficas, proteger os direitos humanos e assegurar a proteção ao meio ambiente, dentre os valores destacados se encontram o respeito universal aos direitos humanos, à igualdade, à diversidade cultural.

Este documento reconhece que os resultados alcançados pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio foram desiguais entre as regiões e alguns objetivos permanecem inalcançáveis “em particular os relacionados à saúde materna, neonatal e infantil e à saúde reprodutiva” (ONU, 2015, p. 9). Assim, a proposta da Agenda é cumprir todos os ODM, com atenção especial para os países de menor desenvolvimento relativo, mas ir além deles, propondo, assim, novos objetivos e metas, o documento anuncia, assim, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com 169 metas.

A *Agenda 2030* reafirma que os objetivos devem ser implementados em conformidade com o direito internacional, respeitando, assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os documentos firmados internacionalmente a fim de assegurar a paz e a segurança, logo, deve ser assegurada a igualdade de gênero como um fator essencial para o progresso de todos os objetivos e metas.

Reconhecendo também que o crescimento econômico deve ser sustentado e inclusivo e isso só é alcançado quando a riqueza for compartilhada e a desigualdade de renda reduzida e

que o desenvolvimento econômico e social depende da gestão sustentável dos recursos naturais, a agenda 2030 aponta que a promoção e o respeito mútuo da diversidade cultural constitui um elemento crucial para o desenvolvimento sustentável, pois cada país tem a responsabilidade primária pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social, mas estabelece uma parceria global com foco em apoiar a implementação dos objetivos e metas, aproximando governos, do setor privado, da sociedade civil e do sistema das Nações Unidas.

A partir desses, entre outros apontamentos, a Agenda ressalta que os objetivos e metas são indivisíveis e universalmente aplicáveis, elas podem se ajustar às circunstâncias nacionais, mas devem ser guiadas pela Agenda definida globalmente. Após essas definições preliminares, a Resolução da Assembleia Geral define os 17 objetivos, como se observa abaixo:

- Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
- Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
- Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
- Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
- Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
- Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
- Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
- Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
- Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
- Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
- Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
- Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
- Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
- Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
- Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015, p. 3).

Cabe analisar alguns pontos que dizem respeito à diversidade cultural e sua integração na promoção do desenvolvimento. No objetivo 4, referente à educação, a Agenda estabelece, no ponto 4.7 que todos os alunos, até 2030, adquiram conhecimento para promover o

desenvolvimento sustentável, “por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, (...) e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015, p. 3).

No item 8, referente ao crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, a Agenda ressalta como meta a implementação de políticas para promover o turismo sustentável que gere emprego e promova a cultura e os produtos locais. No objetivo 11, referente às cidades, além de estabelecer o direito de acesso à habitação segura e adequada, o documento estabelece como a proteção e salvaguarda do patrimônio cultural e natural do mundo. Portanto, podemos observar que a promoção da cultura se torna um tema transversal para a realização dos objetivos.

No Brasil, os debates para a construção dos ODS foram iniciados em 2014, por meio de um Grupo de Trabalho Interministerial, com o objetivo de apresentar elementos orientadores para a participação do Brasil nas discussões para a Agenda. No documento, fruto desse grupo de trabalho, o Brasil apontou 14 pontos principais para nortear a posição brasileira, como inclusão, equidade e o enfoque do direito, a sustentabilidade ambiental, padrões sustentáveis de consumo e produção, a participação social, o monitoramento dos ODS, entre outros. No que diz respeito aos elementos substantivos, o documento aborda sobre a erradicação da pobreza, redução das desigualdades, igualdade de gênero, crescimento econômico e emprego, educação, preservar e promover a diversidade cultural etc. Esse documento ressalta o engajamento do Brasil na definição da Agenda 2030.

Após a adoção da Agenda, em 2015, o Brasil criou uma instância colegiada a fim de elaborar plano de ação, propor estratégias, ações e programas para alcançar os ODS, acompanhar e monitorar, promover a articulação com entidades públicas dos órgãos federados para a disseminação e a implementação dos ODS nos níveis estaduais e municipais. Essa instância foi instituída por meio do Decreto n. 8.892/16, que cria a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, formada por 16 integrantes, sendo 6 representantes do Governo Federal, 1 do nível de governo estadual e distrital, 1 do nível de governo municipal e 8 da sociedade civil, sendo que os representantes do governo estadual e municipal e os representantes da sociedade civil foram definidos a partir de um edital público.

Em 2017, a Comissão Nacional aprovou o Plano de Ação de 2017-2019, em que consta a disseminação da Agenda 2030 para todo o país, buscando o engajamento dos entes federados e da sociedade civil; a adequação das metas e indicadores globais à realidade brasileira; o mapeamento das políticas públicas federais para o alcance das metas; a

elaboração da premiação para dar visibilidade as boas práticas para o alcance das metas dos ODS; o sistema de produção de dados etc.

Observamos que o Brasil, entre os anos de 2000-2015, buscou alcançar os ODM por meio de políticas públicas intersetoriais que eram articuladas entre os diferentes entes federados. Destacamos, ainda, o papel que o Brasil teve na formulação do ODS tanto por fazer parte do GT quanto por sediar a Conferência Rio +20, portanto, evidencia-se a incorporação dos conceitos de desenvolvimento social e econômico, tendo a cultura como valor crucial, nas políticas brasileiras, sobre o que abordaremos adiante.

1.5 AS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO

No contexto nacional, a relação entre cultura e desenvolvimento começou a ser debatido no âmbito do patrimônio cultural, a partir da década de 1960, tendo por preocupação o impacto do desenvolvimento na preservação do patrimônio cultural e o potencial dos bens culturais para o desenvolvimento turístico. O tema do turismo aparece nos anos 1960 como o meio de harmonizar desenvolvimento e preservação, buscando atrelar desenvolvimento à preservação como um meio de promover o bem-estar de todos. Esse discurso se materializou nas Recomendações de Paris²⁴ (1962), Normas de Quito²⁵ (1967) e também esteve presente no relatório de Michel Parent, promovido, em 1968, a respeito do potencial turístico que o Brasil possuía.

Parent foi enviado pela Unesco para a realização de um relatório técnico no âmbito do programa Turismo Cultural, ele visitou em torno de 35 cidades brasileiras entre 1966 e 1967 e, a partir dessas viagens, escreveu o relatório intitulado *Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico*, em que consta uma análise a respeito do potencial turístico brasileiro advindo de sua diversidade cultural e algumas medidas importantes para aproveitamento desse potencial (IPHAN, 2008). O argumento utilizado no relatório era de que o turismo era um fator importante para salvaguardar a cultura dos diversos povos, uma vez que o setor privado passa a investir na preservação como meio de auferir lucro.

²⁴ O documento foi elaborado tendo por preocupação os malefícios que o progresso industrial pode provocar nos bens culturais e nas paisagens. A Recomendação propõe medidas de caráter preventivo, corretivo e de salvaguarda.

²⁵ Elaborado no âmbito da Organização dos Estados Americanos, na Reunião sobre conservação e utilização de monumentos e sítios de interesse histórico e artístico, o documento ressalta que a valorização de monumentos possibilita o desenvolvimento econômico da região, assim, como o turismo. Em suma, as Normas de Quito propõem mobilizar os esforços nacionais no sentido de procurar o melhor aproveitamento dos recursos monumentais de que se disponha, como meio indireto de favorecer o desenvolvimento econômico do país.

Esse relatório, como ressaltou Leal (2016), foi visto pela historiografia como um marco na mudança da atuação do IPHAN e do Governo Federal em relação ao patrimônio, uma vez que a noção de preservação se alterou, compreendendo como um insumo para o turismo e para a promoção de desenvolvimento do país. Além disso, o relatório implicou em novas atitudes do governo frente à preservação do patrimônio cultural, como a busca pela atuação supletiva dos estados e municípios e a importância de planos diretores para a preservação desse patrimônio, como se consolidou no Compromisso de Brasília²⁶ (1970) e Compromisso de Salvador²⁷ (1971), estes dois últimos recomendaram que estados e municípios exercessem uma atuação supletiva ao federal e propiciaram a criação do Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH), em 1973.

Voltado inicialmente para o Norte e Nordeste, o PCH tinha por objetivo criar infraestrutura para as atividades turísticas e uso dos bens culturais como fontes de renda (FONSECA, 2005), foi modelado por um Grupo de Trabalho Interministerial composta por membros dos ministérios da Educação e Cultura (Minc/IPHAN), da Indústria e Comércio, do Interior e do Planejamento. A coordenação e o acompanhamento do programa, porém, ficou a cargo do IPHAN, do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR).

Esse Programa tinha por enfoque a conservação de monumentos para a utilização economicamente viável, ou seja, buscava-se restaurar bens que estivessem em alguma região com viabilidade para atrair o turismo cultural e, conseqüentemente, oferecer retornos financeiros e promover desenvolvimento das cidades. Assim, a viabilidade econômica era o argumento utilizado para a preservação de determinado conjunto ou monumento histórico (IPHAN, 2008).

Segundo Sant'Anna (2016), cabia a União e aos estados promover a restauração dos bens culturais e a realização de obras de infraestrutura necessária visando a integração

²⁶ Compromisso assinado no 1º Encontro dos Governadores de Estado, secretários estaduais da área cultural, prefeitos de municípios interessados, presidentes e representantes de instituições culturais. Esse encontro foi promovido tendo por viés a complementação dos estados e municípios para a defesa do patrimônio histórico e artístico nacional. Além disso, o compromisso recomenda diversas questões associadas à conservação do patrimônio cultural e paisagístico como parcerias com universidades, hierarquias eclesiais e outras, além de recomendar a criação de casas de cultura em imóveis de valor histórico e artístico cuja proteção incumbe ao poder público.

²⁷ Ratifica os termos reconhecidos no Compromisso de Brasília e recomenda a criação de planos diretores e urbano, bem como a orientação para projetos de obras públicas e particulares em ambientes ricos em bens naturais e de valor cultural. Recomenda a criação de fundos para a proteção do patrimônio, além de recomendar a atuação do setor de turismo na proteção e promoção dos bens culturais, inclusive com implementação de pousadas em imóveis tombados.

imediate do imóvel à atividade turística por meio da participação da Embratur e da Sudene, assim, essa política promoveu uma mudança de governança baseada na descentralização da preservação do patrimônio e inserção do setor privado.

Em 1976, o programa foi expandido para o Sudeste e, em 1979, para todo o Brasil. Porém, a desaceleração econômica promovida pelo segundo choque do petróleo e a retração dos investimentos públicos levaram a um esgotamento do programa, sendo finalizado em 1987. Somado a isso, o baixo investimento no planejamento urbano e as dificuldades de geração de turismo interno devido às questões econômicas e sociais tiveram como resultado um potencial pequeno na proteção dos imóveis. Segundo Sant'Anna (2016), apenas 20% dos imóveis restaurados pelo PCH permaneceram conservados.

Apesar do pequeno resultado desse programa, houve uma perspectiva descentralizada de preservação cultural propiciando a construção de projetos de conservação integrada pelos municípios, assim, no Rio de Janeiro, foi criado o Programa Corredor Cultural com incentivos para ocupação do centro histórico da cidade, além disso, outros programas foram desenvolvidos por municípios a fim de incentivar à preservação e integrá-las às atividades econômicas, principalmente, turísticas.

Paralelamente à concepção de conservação integrada e à ênfase na perspectiva econômica associada à preservação do patrimônio cultural, outras perspectivas estiveram presentes no debate cultura e desenvolvimento a partir da década de 1970, no Brasil, um desses exemplos foi a instituição, em 1975, do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), que não estava subordinado a nenhum órgão da administração pública, mas era fruto de um convênio entre instituições diversas como vários ministérios, a Caixa Econômica e a Fundação Universidade de Brasília, entre outros.

O objetivo do CNRC era, inicialmente, criar um banco de dados sobre a cultura brasileira, um centro de documentação que, posteriormente, passou a buscar indicadores para a elaboração de um modelo de desenvolvimento apropriado às necessidades nacionais (FONSECA, 2005). Nesse sentido, o CNRC buscou realizar estudos voltados para a cultura popular, as manifestações culturais vivas, não apenas na perspectiva da construção de identidade nacional, mas também na capacidade dessa cultura gerar valor econômico e de apresentar alternativas apropriadas ao desenvolvimento brasileiro. O primeiro programa, desenvolvido pelo CNRC foi o *Mapeamento do Artesanato Brasileiro*, que de 1975 até 1979, promoveu sete estudos relacionados ao artesanato no Brasil. O programa possibilitou auferir sobre a diversidade de experiências, tentando se aproximar do ponto de vista dos produtores e consumidores.

As duas políticas, desenvolvidas a partir da década de 1970, tiveram como fundamento a perspectiva da promoção de desenvolvimento a partir da cultura. Segundo Chuva e Lavinias (2016), elas faziam parte de um projeto desenvolvimentista do governo militar baseado no regionalismo e na descentralização que culminou na produção de um documento designado *Política Nacional de Cultura: diretrizes*, publicado em 1975.

Este documento se baseou em três objetivos principais: a preservação do patrimônio cultural, incentivo à criatividade e uma relação entre cultura e educação como forma de difusão das criações culturais, mas ele, apesar de apresentar uma perspectiva de cultura mais ampliada, abarcando os regionalismos, ainda trazia a premissa de civilizar o cidadão por meio da cultura. Além disso, como as autoras ressaltaram, havia uma relação entre a cultura e segurança nacional, apontando o potencial da cultura na construção de uma nação forte (CHUVA; LAVINAS, 2016).

Porém, apesar de se inserirem no mesmo contexto político, as iniciativas possuíam caráter diferente. Enquanto o PCH visava a revitalização urbana, associada à construção de infraestruturas e à promoção do turismo, o CNRC buscava mapear os diferentes produtores de cultura a fim de que essas produções pudessem circular dentro das regiões e evitar a descaracterização das produções locais. Apesar de distintas, podemos observar que estas duas visões se articulavam com interesse nacional e também estavam presentes nos documentos internacionais do período.

Portanto, a proximidade entre as duas instâncias (CNRC e PCH) foi realizada ainda no final da década de 1970, quando Aloísio Magalhães foi nomeado diretor do IPHAN, em 1979. Ele promoveu a unificação dos órgãos: IPHAN, PCH e CNRC. Para isso foi criada uma nova estrutura: um órgão normativo, o SPHAN, e um órgão executivo, como a Fundação Nacional Pró-Memória. A visão ampla de patrimônio cultural, a problematização da dicotomia erudito/popular e a busca de um novo sentido de preservação, baseada na proposta de Aluísio Magalhães de “dinamização da memória nacional”, foram propostas do CNRC incorporadas na Fundação Pró-Memória.

A Fundação Nacional Pró-Memória era incumbida de implementar a política de preservação da então Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, incorporando o Programa de Cidades Históricas (PCH) e o Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC). Para Aloísio Magalhães, havia a necessidade de incorporar como bem cultural os saberes populares, não necessariamente atrelados ao passado, indicando um alargamento do sentido de patrimônio, além da busca de promoção de desenvolvimento, no entanto, com a sua morte, em 1982, esse projeto permaneceu inconcluso.

Logo, ao longo das décadas de 1980 e 1990, os caminhos entre as duas perspectivas de cultura e desenvolvimento se distanciaram. As perspectivas políticas e econômicas da década de 1980 dificultaram as políticas desenvolvimentistas inauguradas na década anterior. Assim, as ações do PCH foram reduzidas e o CNRC não sobreviveu após a morte de Aloísio Magalhães.

A década posterior possibilitou um novo fôlego nas ações voltadas para a conservação integrada: em 1995, o MinC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) iniciaram negociação para o desenvolvimento do programa Monumenta, que foi lançado em 1999, tendo o MinC como o responsável pela execução das ações e o IPHAN assumindo papel secundário. Porém, a partir de 2003, o Programa passou a se articular juntamente com os programas nacionais de desenvolvimento e buscou articular o Monumenta com o âmbito do planejamento urbano, além de atribuir maior papel para o IPHAN para a execução do programa.

A concepção do Programa visava à preservação sustentável do patrimônio cultural e, diferentemente do PCH, que era focado no restauro e obras, o Monumenta criou diversos tipos de intervenções possíveis visando promover as bases para uma preservação sustentável como: capacidade profissional, educação patrimonial, promoção turística, publicações etc. Assim, podiam ser concedidos recursos para a realização dessas atividades, além de estabelecer três tipos de projetos que poderiam ser apoiados: a) restauração e reabilitação, visando usos sustentáveis; b) melhoria dos espaços públicos e da infraestrutura como renovação de calçamentos, implantação de estacionamento etc. e c) recuperação de imóveis privados com concessão de financiamento subsidiado.

O programa foi formulado a partir de uma concepção descentralizada em que a partir da assinatura de convênios firmados entre o Ministério da Cultura, prefeituras e/ou estados, se estabelecia as atribuições de cada ente federado e o valor repassado a um fundo de preservação. Bonduki (2010) ressaltou que, apesar dessa inovação, alguns gestores municipais não incorporaram a concepção de autossustentação da ação de preservação, dificultando o desenvolvimento do programa de forma efetiva em todos os municípios.

O Monumenta foi sucedido pelo Programa de Aceleração do Crescimento Cidades Históricas (PAC-CH), lançado em 2009 e que preservou alguns aspectos do Programa anterior, dentre eles a articulação das diversas esferas do governo, a concepção de conservação integrada baseada em ações amplas como estímulo econômico e educação patrimonial.

Além disso, o PAC-CH teve por viés a articulação com os Ministérios das Cidades, Educação, Turismo, além de instituições, como BNDES e a Caixa, esta última já presente no programa Monumenta, ele também ampliou sua participação a partir da articulação com o setor privado e a sociedade civil.

Outra diferença entre o Monumenta e o PAC-CH refere-se à forma de gestão do programa: para se inserir nele, o município deveria elaborar um plano de ação contendo as ações, agrupadas em três eixos: produção de conhecimento, planejamento, dinamização e valorização dos sítios históricos. Estas ações deveriam contemplar os diferentes órgãos governamentais e da sociedade, coerente com o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC).

A proposta era encaminhada ao IPHAN, que assumia mais um papel de coordenador geral, cabendo ao município a gestão e a execução da proposta, Castriota (2010) observou que esta forma de gestão possibilitou discrepâncias no financiamento, já que algumas cidades prepararam seu plano de ação mais amplo, enquanto outras abordavam apenas ações isoladas.

Apesar de sua formulação e até mesmo implementação em 2009, o PAC-CH só apareceu nas projeções de despesas a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012, indicando, assim, que suas ações estavam vinculadas ao Programa Monumenta (LEAL, 2017).

Sua institucionalização só ocorreu após o relançamento do PAC 2, no governo de Dilma Rousseff, por meio da Portaria n. 383/2013, neste ano, foram selecionados 44 municípios e o enfoque do PAC-CH/2013²⁸ eram as ações mais tradicionais de preservação, como restauro e conservação, além disso, beneficiou centros históricos tombados ou patrimônio da humanidade, e dando maior ênfase aos municípios que foram sede da Copa de 2014 (LEAL, 2017).

Apesar das mudanças verificadas entre os três programas desenvolvidos (PCH, Monumenta, PAC-CH), essas políticas tiveram como fundamento tornar o patrimônio cultural indutor de geração de renda, aliando as estratégias de preservação do patrimônio cultural brasileiro ao desenvolvimento, cabe ressaltar que, apesar de uma interpretação associada ao caráter social (como geração de emprego, participação etc), as políticas tiveram como eixo principal a promoção de um desenvolvimento urbano e econômico, impulsionando as atividades turísticas. Nesse sentido, observamos que a noção de cultura e desenvolvimento estava fortemente atrelada às demandas empresariais do turismo.

²⁸ Para saber mais: ver Leal (2017).

Paralelamente, observamos uma perspectiva mais abrangente de desenvolvimento inserida nas políticas públicas culturais brasileiras, principalmente a partir da década de 2000. Um dos expoentes dessa visão é o documento elaborado pelo MinC designado *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*, datado de novembro de 2006, elaborado após a eleição de 2006, e apresentando um balanço da gestão do primeiro governo Lula (2003-2006) e metas e desafios para o seu segundo governo (2007-2010).

O documento apresenta alguns entendimentos a respeito da compreensão sobre desenvolvimento, um deles refere-se ao desenvolvimento cultural como qualidade do bem-estar, essa noção ficou expressa nas palavras de Gilberto Gil (Ministro da Cultura no primeiro governo de Lula):

O fato é que a cultura brasileira impacta tanto o crescimento material de emprego e renda com a qualidade de vida, os principais indicadores de bem-estar real dos brasileiros. A cada dia torna-se mais evidente que o investimento em cultura é item indispensável desta estratégia, ao lado da qualidade do sistema de educação e da superação dos gargalos físicos em infra-estrutura.

(...)

A cultura desafia o desenvolvimento a encarar a sua gente como força viva e patrimônio, como ponto de partida e de chegada do crescimento e da distribuição de riqueza, como sujeitos de acesso. A cultura também desafia o desenvolvimento a realizar-se a partir da própria cultura, como fator essencial à preparação da sociedade e dos brasileiros, individualmente, para enfrentar os desafios do século XXI. Nosso desenvolvimento é pela cultura — reservatório de capacidades, ofícios e saberes — e não apesar dela e das populações que lhe emprestam o corpo. É ela a potência que, num curto prazo, irá influenciar na qualidade de nosso sistema de inovação e de produtividade. Que vai assegurar a qualidade de vida necessária para que os brasileiros realizem sua plena consciência de estar no mundo. Que vai qualificar as relações sociais e garantir uma vida mais abrangente do que as comunidades que nos compõem, possibilitando um sentimento verdadeiro de Nação. (MINC, 2006).

Esse trecho é parte do texto de abertura do documento e ressalta que a cultura não é apenas um meio de promover crescimento econômico, mas é um fator primordial para alcançar o bem-estar social, uma vez que é por meio da cultura que os indivíduos promovem suas capacidades, ofícios e saberes, é por meio dela que a consciência social se define, que qualifica as relações sociais e as identidades, portanto, o conceito abordado pelo ministro ressalta a cultura como potencial para a inserção social.

Esse entendimento foi ressaltado no primeiro capítulo do documento, quando foram apresentados os paradigmas que referenciam a gestão cultural, como desenvolvimento cultural como definidor da qualidade do bem-estar, a cultura como direito básico do cidadão, o acesso universal aos bens culturais, a conjugação das políticas de cultura com outras que tenham por enfoque o desenvolvimento.

Essas perspectivas estiveram presentes na abordagem, definida pelo governo, a respeito do conceito de cultura, que articula três dimensões: a dimensão simbólica (atrelada à identidade social), cidadã (cultura como direito de todos) e econômica (cultura como meio de gerar renda), portanto, o documento aponta que a “cultura não é só produto, mas é valor vivo dos processos, dos serviços e dos bens culturais (...) é a forma da ampliação de condições estruturais para o desenvolvimento brasileiro” (MINC, 2006, p. 38).

O *Programa Cultural para o Desenvolvimento* partiu desses conceitos para desenvolver planos e metas para o segundo governo de Lula, as diretrizes apresentadas foram:

1. Elevar o orçamento da cultura para 1%.
2. Ampliar o Programa Cultura Viva.
3. Implementar o Programa de Cultura do Trabalhador Brasileiro.
4. Construir um consistente e diversificado sistema público de comunicação.
5. Desenvolver o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e aprovar o Plano Nacional de Cultura.
6. Criar um forte sistema de informações culturais.
7. Consolidar um sistema diversificado, abrangente e nacionalmente integrado para o fomento e para o financiamento da cultura.
8. Sintonizar os marcos legais de direito autoral com a acessibilidade à cultura.
9. Institucionalizar a parceria estratégica entre os Ministérios da Cultura e da Educação.
10. Prosseguir na reforma administrativa do MinC. (MINC, 2006, p. 45-46).

Esses dez pontos apontam fortemente para as dimensões simbólicas e cidadãs da cultura, como podemos observar em alguns pontos, por exemplo, a construção do sentimento de identidade, pertencimento e de laços comunitários foi evidenciado, no próprio documento, como resultado importante do Programa Cultura Viva, como se observa abaixo:

No Brasil, existem centenas de milhares de grupos que se organizaram em torno da capoeira, do teatro, da dança, da música, do cinema e audiovisual, do hip-hop e de festas, de manifestações tradicionais (...). A partir dessas ações culturais, se constroem os sentimentos de identificação, de pertencimento societário, os laços comunitários e o senso crítico (...) Cabe ao Estado brasileiro incentivar e apoiar a sociedade na articulação dessas ações socioculturais. Para isso, é preciso ampliar e dar maior capilaridade aos programas que geram iniciativas, como os *Pontos de Cultura*, uma instituição mista, um lugar de interação e cooperação entre Estado, sociedade civil e agentes culturais, um dispositivo que pode e deve atingir a escala necessária para dar atendimento a milhares de grupos. (MINC, 2006, p. 39).

No que tange aos direitos de produção cultural, podemos destacar os pontos 1 e 7 que tratam sobre o fomento de cultura: em relação ao direito de acesso à cultura, se destacam os pontos 3, 8 e 9, além disso, observamos que as metas sinalizam a perspectiva de gestão da política a partir de um modelo de governança federativo e participativo por meio da criação do Sistema Nacional de Cultura e de informações culturais.

Para além das metas, o documento aborda uma variedade de desafios que se agrupam em sete pontos:

- 1 – Reconhecer a diversidade cultural brasileira
- 2 – Assegurar a cidadania cultural e a acessibilidade.
- 3 – Fortalecer a economia e a autosustentabilidade da cultura.
- 4 – Compreender a educação e a comunicação como dimensões fundamentais da cultura.
- .5 – Desenvolver uma política diversificada e eficaz de financiamento da cultura.
- 6 – Aprofundar o caráter compartilhado, colaborativo e transformador da gestão cultural.
- 7 – Garantir um MinC mais eficiente, transparente e capaz de atender a sociedade. (MINC, 2006).

Esses desafios ressaltam os pontos essenciais para alcançar o desenvolvimento por meio da cultura, assegurando, assim, que as três dimensões da cultura seja alcançada, e, além disso, um fortalecimento de uma gestão eficiente do Estado conjugada a um caráter compartilhado. Nesse sentido, o documento destacou que a política cultural deve ser inserida em um projeto nacional de desenvolvimento com o objetivo de “acelerar um crescimento sustentável e gerar uma melhor distribuição de renda” (MINC, 2006, p. 36). Destacando, assim, a cultura como ferramenta eficiente para a redução das desigualdades e para a universalização da qualidade de vida.

A perspectiva do Governo Federal, portanto, teve por objetivo incentivar a produção, distribuição e fruição de diversas formas de cultura, incentivar a diversidade e o aspecto econômico da cultura e promover uma gestão participativa dos programas do MinC, portanto, se encontram presentes a perspectiva de cultura como impulsionador do PIB e como estimulador da coesão social e da construção de identidade.

Esses objetivos vão ao encontro das propostas apresentadas pela UNESCO como fica evidente quando analisamos o Relatório Mundial da UNESCO *Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural*, publicado em 2010, que destaca a promoção da cultura e do turismo para “contribuir para melhorar as condições socioeconômicas, realçando ao mesmo tempo o vínculo fecundo entre as culturas, as tradições e a modernidade” (UNESCO, 2010, p. 26), essa temática tem sido fortemente defendida pelo órgão e está explícita em diversas publicações e declarações promovidas pelo órgão, como já observamos acima.

Além disso, a perspectiva, abordada no documento *Programa Cultural para o Desenvolvimento*, ressalta como um fator importante para alcançar o desenvolvimento a garantia dos direitos culturais, principalmente, de produção e acesso à cultura, esse viés está em consonância com as mudanças previstas pela Constituição Federal (CF) de 1988, pois segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2009), a CF/88 inovou na medida em que incorporou a ideia de democracia cultural.

Nesse sentido, o Estado passa a apoiar e incentivar as manifestações culturais e a garantir o pleno exercício do direito cultural e do acesso às fontes da cultura nacional. A CF/88 reconhece, ainda, a pluralidade das manifestações culturais e a associa à valorização da democracia. Assim, o pleno exercício da cidadania está intimamente ligado ao “pleno exercício dos direitos culturais [ou seja] democratização do acesso (incentivo à produção e apoio à difusão de manifestações culturais)” (IPEA, 2009, p. 261).

Neste capítulo, buscamos apresentar as perspectivas de cultura e desenvolvimento presentes na literatura especializada e nos discursos promovidos por organizações transnacionais e pela política brasileira, observamos que os conceitos sofreram modificações ao longo da história e, atualmente, as abordagens presentes nos documentos da UNESCO e da ONU ressaltam uma perspectiva de desenvolvimento social, humano e sustentável em que aspectos relacionados à diversidade cultural ganham importância nas políticas desenvolvimentistas. O Brasil, signatário dos documentos analisados, incorporam aspectos dos direitos culturais e ressaltam a cultura como um importante vetor do desenvolvimento.

Tendo por base esses documentos, suas visões e discursos, cabe analisar o quanto o Estado Brasileiro se articulou com esse debate, a efetividade da política brasileira em incorporar noções como direito cultural e democracia cultural, as capacidades do Estado em implementar políticas neodesenvolvimentistas a partir da cultura.

Nos próximos capítulos abordaremos sobre esses aspectos.

2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

Os debates referentes à inserção da cultura na concepção de desenvolvimento, como vimos no capítulo anterior, foram realizados tanto no meio acadêmico quanto na arena política. No âmbito político, observamos que discussão começou a ser efetuada nas conferências promovidas pela Unesco, a partir da década de 1970, esses debates influenciaram o desenvolvimento das políticas culturais brasileiras, principalmente, no início dos anos 2000, período em que diversos analistas políticos denotaram como neodesenvolvimentista (BOITO JR.; BERRINGER, 2013; DINIZ, 2012; FONSECA, CUNHA; BICHARA, 2013).

A adoção de políticas neodesenvolvimentistas suscitaram questões a respeito do papel do Estado, visto que grande parte das políticas desenvolvimentistas brasileiras, até então, foram fruto de poder autoritário. Nesse sentido, buscou-se compreender a atuação do Estado a partir de novas ferramentas, tendo por base a Constituição de 1988, que instituiu um novo modelo de governança baseado no envolvimento de diferentes atores sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ressaltando os instrumentos de controle e participação.

O conceito de governança se torna, portanto, preeminente, porque ele não apenas reflete os contextos em que as políticas culturais se inserem, mas, principalmente, denotam a efetividade da política, pois, como afirma Frischtak (1994), a capacidade de governança deve ser a condição central para as políticas públicas serem efetivas.

Tendo por viés compreender os mecanismos de governança e as capacidades do Estado em promover e tornar efetiva as políticas de cultura, esse capítulo foi desenvolvido a partir de cinco subitens: no primeiro, visamos entender a concepção de governança e seus diferentes aspectos; no segundo, analisaremos algumas características do modelo de governança instituído a partir da Constituição de 1988. O terceiro tópico tem por foco analisar como os mecanismos de governança, instituídos a partir da Constituição de 1988, estruturam as políticas culturais desenvolvidas no governo Lula (2003-2010) e no primeiro governo Dilma (2011-2014). O quarto subitem foca na instrumentalização da ação política do Ministério da Cultura a partir da concepção de governança em rede e, por fim, fazemos uma introdução sobre as capacidades estatais na efetivação de duas políticas culturais: o Cultura Viva e a política de patrimônio cultural.

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL: CONCEITOS E APROXIMAÇÕES

O termo governança não é próprio do setor público, segundo Bizerra, Alves e Ribeiro (2012), a origem desse tema se encontra na definição de governança corporativa que designa as práticas e normas que possibilitam que os administradores ajam de acordo com o interesse dos acionistas, dentre essas práticas se situam a prestação de contas, os instrumentos de responsabilização dos administrados etc.

O uso desse conceito para o setor público, porém, não possui um sentido unívoco, ele é utilizado no âmbito das Ciências Humanas para designar diferentes aspectos da política, como a capacidade de formular e implementar políticas públicas (FRISCHTAK, 1994; BRESSER-PEREIRA, 1996), de caracterizar as parcerias público-privadas (DONAHUE; ZECKHAUSER, 2006), capacidade dos governos de implementarem políticas que impliquem no aprimoramento da prática democrática (MAINWARING; SCULLY, 2008), ação compartilhada entre diferentes atores sociais com foco na responsabilização política (RODRIGUES, 2018), entre outras designações, esses diferentes entendimentos estão atrelados à compreensão de gestão pública e as diferentes perspectivas sobre o papel do Estado.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) desenvolveram a concepção de “boa governança” baseada na capacidade financeira e administrativa do Estado para formular e implementar políticas, visando ao desenvolvimento, essa perspectiva era focalizada no Estado e era condição *sine qua non* aos países que buscavam assistência desses órgãos.

Esse conceito foi aplicado nas reformas gerenciais (*New Public Management*) em que os governos de orientação social-liberal (Clinton, Tony Blair, FHC) buscavam conjugar os benefícios do mercado com políticas sociais, essas reformas se filiavam ao conceito de racionalidade econômica neoliberal. Assim, segundo essa corrente, era necessário redesenhar a administração pública para livrá-la de distorções e torná-la mais transparente e mais forte para implementar políticas públicas. A orientação era essencialmente econômica e fiscal, buscando ampliação da eficiência e efetividade do setor público por meio de terceirização e uso de mecanismos de mercado.

Além dessa abordagem, outras perspectivas foram desenvolvidas por órgãos internacionais: a OCDE, por exemplo, definiu o termo governança como uma forma de ajustar interesses diversos. Nesse sentido, governança não é um conceito atribuído apenas ao Estado, mas também às organizações privadas. Assim, para a OCDE, as instituições como um todo,

devem fortalecer a *accountability*²⁹ e o fortalecimento da oferta de informação (RODRIGUES, 2018).

A PNUD, no final dos anos 1990 e início de 2000, desenvolveu uma concepção pautada nas relações entre governo e organizações privadas, que se ajustam e se influenciam mutuamente (RODRIGUES, 2018). Esse viés sistêmico (*governance system*) se baseou no desenvolvimento de políticas que convergem para a ampliação da cidadania, logo, o conceito de governança para a PNUD estava relacionado aos mecanismos e relações entre instituições públicas e privadas que visem promover aos direitos humanos e ao desenvolvimento das capacidades humanas (RODRIGUES, 2018).

Essas duas perspectivas tiveram por base concepções teóricas diferentes daquelas desenvolvidas pelo *New Public Policy*, Bevir (2011) aponta o surgimento de teorias baseadas nos conceitos sociológicos de racionalidades, como a teoria da Terceira Via³⁰ e governança *joined-up*³¹. Apesar de ambas estarem relacionadas às perspectivas sociológicas de racionalidade, seja a partir de Weber, Durkheim, Bourdieu ou outros, elas apresentam características bem diferentes.

A *Terceira Via*, como ressaltou Paula (2005), foi criticada por diversos autores dentre eles, Habermas (2003), Antunes (1999), por apresentar semelhanças com o neoliberalismo. Segundo Paula (2005), Giddens aponta que o papel do Estado não é prover direitos, mas sim, assegurar a busca de mérito, através do desenvolvimento de capacidades, assim, ele se filia a uma concepção mais individualista de promoção do bem-estar. Além disso, Paula (2005) ressalta que ele rejeita o direito humano de participação em decisões coletivas, pois Giddens destaca que a sociedade está fragmentada em indivíduos com diversos interesses, o que dificultaria a construção de ideias coletivas, além disso, ele coloca em questão a distribuição mais equitativa de poder. Assim, de acordo com a autora, o sociólogo britânico se dirige para uma posição mais centralizadora de gestão pública (PAULA, 2005).

Já a corrente baseada na governança *joined-up*, tem por foco um Estado descentralizado, baseado em redes, em que “que a eficiência e a eficácia derivam de relações

²⁹ Este termo refere-se à ideia de prestação de contas, englobando tanto os processos formais (como o controle interno e externo) quanto os processos políticos (como os processos de participação e de publicidade das políticas públicas), mais adiante abordaremos mais sobre esse conceito.

³⁰ Terceira Via foi uma concepção teorizada por Anthony Giddens de que o Estado deveria diminuir sua atuação nas áreas da economia e da moral, dando mais espaço para a iniciativa privada, mas defende que o governo não pode abrir mão do combate às desigualdades sociais, defendendo a focalização das políticas e não sua universalização.

³¹ A governança *joined-up*, também caracterizada como governança em rede, refere-se aos diferentes setores que trabalham em conjunto. Abordaremos mais sobre isso adiante.

estáveis caracterizadas pela confiança, pela participação social e pelas associações voluntárias” (BEVIR, 2011, p. 108).

Bevir (2011) e Rhodes (2007), entre outros intelectuais, desenvolveram o conceito de “nova governança política” caracterizada pela fragmentação do poder central, emergência de redes e modelos de gestão baseados nas parcerias entre estatais e organizações sociais ou empresariais. Assim, Rhodes (2007) aponta que a governança engloba interdependência entre organizações não apenas governamentais, mas também, setor privado e terceiro setor. Esta interdependência é baseada em acordos e diplomacia, essencial para manter as redes, além disso, Rhodes aponta que uma das características da rede é a autonomia. Rodrigues (2018) destaca esse último ponto, ressaltando que:

os atores públicos, privados, sociais e governamentais que integram as redes de políticas não só controlam algumas áreas das políticas públicas, mas também decidem pontos importantes da formulação e implementação dessas políticas. Daí se depreende que as redes não são atores públicos (não têm, portanto, responsabilidade pública) e o Estado, que é o ator público de maior relevância política (e, por esse motivo, portador de responsabilidade pública), não é soberano, mas pode ‘dirigir’ as redes, mesmo que de forma indireta e imperfeita. (RODRIGUES, 2018, p. 35).

Assim, no modelo de governança em rede, o Estado abandonou a função de produção de bens e serviços e passou a adotar ações mais seletivas, visando proteger, de forma institucionalizada, investidores e consumidores. Assim, esse processo modifica a ideia de governar, deslocando de um centro para um sistema de governo, orientado pela coordenação entre diferentes atores e alianças intersetoriais.

O conceito de redes de políticas públicas se desenvolveu a partir da década de 1970 e, também, engloba diferentes perspectivas e abordagens. Marques (2018) destaca que os primeiros teóricos buscavam compreender as relações entre atores na formulação das políticas, autores, como Dows e Mayhew (apud MARQUES, 2018) desenvolveram uma concepção teórica baseada no que a literatura consagrou como “triângulos de ferro”, que seriam baseados na associação de interesses de parlamentares, burocratas e eleitores para a constituição de políticas públicas. Posteriormente, autores, como Hecló (1978 apud MARQUES, 2018) afirmaram que a produção de políticas ocorre por intermédio de diferentes atores que se interconectavam por intermédio de redes, portanto, os estudos de *policy networks* buscaram analisar as conexões políticas e econômicas entre diferentes entidades, os constrangimentos da ação política e os instrumentos de poder.

Schneider (2005) buscou sintetizar essas abordagens a partir de algumas características, e a primeira delas refere-se à interação de diversos atores tanto públicos quanto privados de distintos setores e áreas; outra característica remete aos diferentes vínculos

entre esses agentes. Esses vínculos, tanto os formais quanto os informais, denotam diferenças de poder e influência entre esses agentes, portanto, o autor ressalta que: “as redes podem ser compreendidas certamente enquanto manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de formas bastante distintas” (SCHNEIDER, 2005, p. 38).

Essas formas distintas se referem ao que Calmon e Costa (2013) compreendem como estrutura de governança, ou seja, arranjos institucionais compostos por regras formais e informais que orientam a coordenação, cooperação, a comunicação e a atuação, de forma geral, desses agentes. Assim, Calmon e Costa (2013) conceituam redes como:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

Nesse sentido, as redes pressupõem a integração entre diferentes agentes a partir de uma estrutura de governança, ou seja, de mecanismos institucionais de condução, que conduzem à atuação dos diferentes agentes dentro da rede. Nesse viés de análise, governança refere-se aos mecanismos de condução e coordenação social para a integração do sistema (SCHNEIDER, 2005).

Cabe ressaltar que a abordagem de redes não é apenas uma mera formulação teórica, mas é evidente em praticamente todos os países industrializados modernos. Essa configuração pode ser observada em diferentes perspectivas: nas parcerias público-privadas, nas organizações transnacionais, nas Organizações Sociais (OS) e na própria formulação e implementação de políticas públicas em que diferentes atores interagem, como associações, partidos, institutos de pesquisas, movimentos sociais, e diferentes grupos de interesses.

As redes, portanto, por ter um caráter não hierárquico, podem auxiliar no desenvolvimento da capacidade de governo de lidar com problemas complexos, porém, ela não é garantia de um viés mais democrático. Ao responder as críticas surgidas após a publicação de seu livro *Understanding Governance*, em 1997, Rhodes (2007, p. 8) destaca que essa nova governança não implica em uma difusão de poder, mas este é estruturado em competições de elites, o que ele designa como “*the oligopoly of the political market place*”. Portanto, ele destaca que a governança em rede tem suas limitações quanto à participação e há assimetrias nas decisões e na estruturação da rede.

Segundo Schneider (2005), as redes podem distorcer “a representação democrática, em que atores com maior potencial de troca podem conseguir vantagens no processo público de decisão” (SCHNEIDER, 2005, p. 53). Para tentar equalizar essa deficiência, autores como Schneider (2005), Rodrigues (2018) e outros apontam a importância dos parlamentares no controle do bem comum. Portanto, a governança em rede requer uma ação diretiva do Estado, pois, um regime democrático não consolidado pode levar a práticas de clientelismo, corrupção, patrimonialismo, entre outras.

Uma dessas ações diretivas do Estado pode ser promovida por agências estatais autônomas que possuem o poder legal de realizar ações “que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado” (O’DONNELL, 1998, p. 40) que se envolvem em delitos. Essa definição refere-se ao conceito de *accountability* horizontal, ou seja, o controle por órgãos estatais autônomos, como controladorias, Ministério Público e outros.

Segundo O’Donnell (1998), para alcançar a *accountability* horizontal é importante a existência de alguns pontos. Ele sugere, por exemplo, a existência de partidos de oposição na direção das agências, a autonomia das agências estatais e que elas sejam dotadas de recursos suficientes, Judiciário autônomo e profissionalizado, informação confiável e adequada e fortalecimento da *accountability* vertical. Esta última refere-se às ações realizadas por indivíduos ou grupos de indivíduos que visam ao controle e o monitoramento daqueles que ocupam posições em instituições do Estado (O’DONNELL, 1998). Assim, a *accountability* vertical é exercida pela sociedade civil por meio de conselhos, conferências, audiências públicas, mídia, entre outras, portanto, fica explícito que quanto mais aberto à participação política maior a *accountability*.

Arato (2002) analisa a participação como um fator essencial para a *accountability*, de acordo com ele, esfera pública e esfera civil existem conjuntamente e o regime de *accountability* precisa de “uma dimensão de democracia deliberativa para que funcione” (ARATO, 2002, p. 96). Para o autor, não são apenas as eleições que tornam a participação civil um importante meio de *accountability*, mas também as organizações de diferentes grupos sociais que permitem um monitoramento das ações do Estado e a participação dos indivíduos nos fóruns públicos democráticos.

Torna-se evidente, portanto, que a participação política³² ampliada permite que a sociedade civil promova controle sobre as ações de seus representantes seja por meio de

³² Abordaremos mais à frente sobre a dimensão de participação política e como ela se configura.

organizações comunitárias, conferências, ONGs entre outros aspectos. A participação possibilita, assim, avaliar as políticas públicas, controlá-las e monitorá-las, por isso, o exercício da cidadania em uma democracia ampla constitui uma forma de intimar o administrador público a oferecer informações claras sobre suas ações.

No contexto brasileiro, podemos fazer um paralelo entre a concepção de governança em rede e a administração pública social, conforme abordam Alcântara, Pereira e Silva (2015) e Cançado, Tavares e Dallabrida (2013). A proximidade entre os dois conceitos se deve aos elementos constitutivos comuns, como a ideia de cooperação, interação, transparência entre os diferentes agentes, porém, apesar dessas similaridades, os conceitos possuem origens ontológicas e epistemológicas distintas, o que implica em compreensões distintas sobre o papel do Estado.

De acordo com Alcântara e Pereira e Silva (2015), o conceito “gestão social” se desenvolveu a partir do Programa de Estudos em Gestão Social (EBAP/FGV), tendo como um dos principais teóricos Fernando Tenório. Em seu texto, Tenório (1998) ressalta que o processo de tomada de decisão deve partir da ótica da sociedade, ou seja, ela deve ter papel crucial nos processos políticos e não apenas como coadjuvante nos processos decisórios.

Tenório construiu sua teoria a partir da escola de Frankfurt, tendo a teoria crítica de Habermas como fundamento teórico de sua análise. Assim, de acordo com o autor, é por meio de uma ação dialógica, em que diferentes atores expõem sua argumentação, que o consenso é produzido, este é resultado de diálogos e acordos promovidos a partir de discussão crítica. Assim, esse modelo pressupõe liberdade e exercício de cidadania para que diferentes sujeitos sociais participem do processo decisório, logo, o conceito de gestão social remete a um processo gerencial dialógico, tendo um caráter democrático e participativo.

Cabe ressaltar que outros teóricos têm buscado trabalhar com esse conceito como Bullosa e Schommer (2009), França Filho (2003), Fischer (2012) e outros. Não pretendemos desenvolver a interpretação de cada autor, mas cabe apresentar alguns aspectos importantes para entendermos o conceito de gestão social. Um primeiro aspecto refere-se ao adjetivo social, este não é apenas relacionado ao fim da gestão, ou seja, às demandas e necessidades da sociedade, mas também ao meio, isto é, ao espaço em que as decisões são tomadas, caracterizado como o da esfera pública não estatal (FRANÇA FILHO, 2003). Bullosa e Schommer (2009) buscaram compreender esse conceito para o contexto das políticas públicas:

A noção de gestão social indica e fortalece um novo modelo de relações entre Estado e sociedade para o enfrentamento de desafios contemporâneos. Um modelo no qual o

Estado revê sua suposta primazia na condução de processos de transformação social e assume a complexidade de atores e de interesses em jogo como definidora dos próprios processos de definição e construção de bens públicos. De uma perspectiva Estadocêntrica de relação entre Estado e sociedade (...), para uma perspectiva Sociocêntrica, na qual a concepção de público é ampliada e se equipara a interesse público (...). Nesta visão, o público corresponde a um espaço de interações entre diversos interesses (BULLOSA; SCHOMMER, 2009, s.p).

Nessa interpretação, a gestão social é encarada como um modelo de governança em que há um engajamento de diversos autores e interesses, privilegiando a dimensão dialógica e relacional da gestão (BULLOSA; SCHOMMER, 2009). Cabe observar que este diálogo entre gestão social e governança foi desenvolvido por Alcântara, Pereira e Silva (2015) e Cançado, Tavares e Dallabrida (2013).

Analisando as semelhanças entre governança pública baseada em redes e a gestão social, Alcântara, Pereira e Silva (2015) apontam que os dois conceitos se referem a uma administração dialógica de coordenação de atores, ou seja, tanto a gestão social quanto a governança em rede remetem às instâncias de interlocução entre diferentes agentes sociais. Outro aspecto similar entre os dois conceitos refere-se às relações entre Estado, mercado e sociedade civil, pois ambos consideram a importância de coordenação das ações por meio da participação, do pluralismo, como se observa abaixo:

(...) a gestão social destaca que essas relações devem ser permeadas pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Em consonância, a governança pública destaca accountability, transparência, responsabilização e a participação dos três setores de forma plural e coordenada – é notório que as duas abordagens compartilham de diversos princípios, valores em comuns, tal como práticas. Nesse contexto, é destacada a existência de espaços de participação e, especialmente, na gestão social a importância da constituição de esferas públicas politizadas e com poder de influência no sistema político (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015, p. 21).

Portanto, os dois conceitos estão atrelados às perspectivas de participação e transparência. Outra perspectiva similar entre essas duas abordagens refere-se à perspectiva das redes, isto é, diferentes organizações conectadas por interesses comuns. Além disso, está presente, em ambos, a noção de coprodução de bens e serviços públicos. Segundo os autores, no Brasil, a coprodução foi apresentada inicialmente no âmbito do *New Public Management*, atualmente, se discute este modelo a partir da gestão pública baseada em um processo participativo (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015). Porém, os autores destacam, também, aspectos que os distinguem, além das diferentes origens ontológicas e epistemológicas, a governança pública se orienta para o protagonismo do Estado, já a gestão social tem como norte o interesse público não estatal e o protagonismo efetuado pela sociedade.

Outra análise comparativa foi empreendida por Cançado, Tavares e Dallabrida (2013), buscando compreender as relações entre gestão social e governança territorial, este último conceito é compreendido como redes de atores sociais, aspecto semelhante ao conceito de gestão social.

Porém, diferentemente de Alcântara, Pereira e Silva (2015), os autores buscam analisar mais as complementaridades do que as similaridades, assim, eles ressaltam que a governança territorial surgiu como um aspecto essencial para o desenvolvimento territorial, ou seja, para a dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida da população. Esse processo levou a uma descentralização político-administrativa, o que possibilitou a emergência de novos arranjos institucionais, como conselhos gestores e as redes associativas, entre outros, que requerem formulação de modos de decisão baseados no processo dialógico de comunicação, como o proposto pela gestão social.

Portanto, a formulação proposta pelos autores remete a uma complementaridade entre os dois conceitos, cabe ressaltar que eles não analisam os relatos de experiência, mas apenas uma formulação teórica sobre a ascensão de novos arranjos institucionais. Cabe, ainda, observar que os autores diferenciam os dois conceitos a partir do protagonismo e do papel do Estado, como fizeram Alcântara, Pereira e Silva (2015).

A análise comparativa dos dois conceitos nos permite compreender a complexidade dos termos. Ademais, nos possibilita pensar sobre as possibilidades e limites da gestão em rede. No próximo tópico analisaremos a construção da governança pós-Constituição de 1988, verificando a existência dos modelos de gestão social e de governança em rede.

2.2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: A PARTICIPAÇÃO, OS SISTEMAS E O TERCEIRO SETOR

Apresentar as especificidades e aproximações entre o conceito governança e gestão social é de grande valia para compreender a construção de políticas públicas brasileiras a partir da Constituição de 1988, vale lembrar que os dois conceitos têm como substrato as noções de participação, transparência e de democracia.

Apontamos acima que, embora a democracia seja um aspecto norteador de ambos, o fato de existir uma governança em rede não significa a garantia da democracia. Para que ela seja efetuada é necessária uma ação efetiva do Estado no âmbito da *accountability*, e não apenas isso, mas uma garantia das ações de participação, efetuando o que caracterizamos

como *accountability* vertical. Nesse sentido, devemos compreender como estes conceitos podem ser entendidos no contexto das políticas públicas brasileiras.

2.2.1 A *accountability* vertical e a participação nas políticas públicas brasileiras

Segundo Avritzer (2016), o processo de redemocratização do Brasil foi acompanhado por uma ampliação na participação institucionalizada, para ele, esse formato emergiu com a promulgação da Constituição de 1988, que definiu formas de participação por meio de organizações representativas, iniciativa popular, entre outros aspectos, por exemplo, no art. 14, a Constituição Federal de 1988 aponta que a soberania popular é exercida não apenas pelo sufrágio, mas também pelo referendo e a iniciativa popular, logo, a Carta Magna define que a população pode apresentar à Câmara dos Deputados um projeto de lei.

A CF 88 aponta, ainda, a participação nas decisões sobre políticas públicas por meio de organizações representativas em colegiados: o art. 29, inciso XII aponta que o município deve prever formas de participação em sua lei orgânica, como a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

No âmbito das políticas setoriais, diversos artigos tratam sobre os meios de participação da sociedade civil, como o art. 198, que aponta a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde, já o art. 204 estabelece que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com base em algumas diretrizes, dentre elas: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1998).

Já na área de cultura, o art. 216A define que “O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura” (BRASIL, 1998).

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 inaugurou algumas formas de participação, como os conselhos gestores, que têm um caráter interinstitucional e o papel de atuar na definição de prioridades das políticas públicas, seus conteúdos e recursos orçamentários e na avaliação dos resultados.

Assim, incorporou-se a ideia de controle social que se refere ao poder que a população possui para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social, portanto, a compreensão da concepção de controle compreende um conjunto de mecanismos pelos quais os cidadãos exercem o monitoramento e a avaliação externa das políticas públicas e da ação governamental, pressupondo que haja

descentralização do Estado em direção à sociedade, ou seja, a participação da população na gestão pública.

Os conselhos gestores se caracterizam como órgãos públicos criados por leis, são da esfera pública, mas não estão inseridos dentro da hierarquia estatal, ou seja, são autônomos. Eles são compostos de forma paritária por membros do governo e da sociedade civil e possuem função fiscalizadora e deliberativa, porém, isso não garante sua efetividade. Cabe ressaltar que nem sempre há clareza quanto às competências e atribuições dos conselhos, Gohn (2011) observa diferentes debates e lacunas a respeito deles, como: a representatividade da população, a paridade com os conselheiros do poder público, o acesso à informação e conhecimento sobre o funcionamento das estruturas estatais etc.

A autora ressalta que o surgimento das estruturas de representação institucionalizada, como os conselhos gestores, refletem um novo entendimento de participação, baseado no que a autora define como participação cidadã. Este conceito “está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado” (GOHN, 2011, p. 59). Nesse sentido, o modelo de participação possibilita que movimentos, ONGs, entidades de classe, setores de órgãos públicos, empresas etc. atuem nesses âmbitos institucionalizados.

Avritzer (2013) destaca que os anos 1990 se tornaram um momento de explosão da participação, principalmente no nível local, tanto nos planos diretores municipais quanto nos Orçamentos Participativos (OP), ele ressalta que a participação local era exercida, principalmente, por associações de bairro. Essa relação entre associativismo em organizações da sociedade civil e poder público, através dos orçamentos participativos, foi uma marca registrada das gestões do PT nos municípios na década de 1990.

Porém, o autor ressalta que nos anos 2000, os orçamentos participativos perderam força: “seja pelo lado do OP, seja pelo lado dos conselhos, houve uma forte diminuição da influência das formas de participação no nível local no Brasil, ao mesmo tempo em que a participação no nível federal adquiriu forte relevância com o governo Lula” (AVRITZER, 2013, p. 14).

Uma das formas de participação, muito explorada no nível federal, foram as conferências, que já eram realizadas desde os anos 1940, no governo de Getúlio Vargas, porém, como destacou Avritzer (2013), foi a partir dos anos 2000 que a quantidade de conferências se ampliou. No governo Lula, foram realizadas 74 conferências, no governo Dilma, 23 (AVRITZER, 2016), portanto, esse quantitativo exprime a importância dessa política participativa nos governos PT.

Além das conferências, o Governo Federal estimulou a realização de conselhos federais, sendo criados em torno de 15 conselhos, no período de 2003 a 2011, como apontou Pires (2013), por meio de dados, o autor demonstra que entre 2003 e 2010, o número de programas federais com pelo menos uma forma de participação aumentou consideravelmente.

Em 2000, apenas 11,5% dos órgãos federais apresentaram mais de 75% dos seus programas com uma forma de interação com a sociedade, já em 2010, essa taxa aumenta para 75,4% dos órgãos federais.

O crescimento do número de conselhos, conferências e outras formas de participação, como audiências públicas, consultas públicas etc. denota uma mudança no processo de formulação de políticas públicas. Essa mudança está relacionada a uma perspectiva de governança democrática, associada a uma expansão de práticas *accountability* horizontal e vertical.

As instituições de participação têm demonstrado, portanto, uma possibilidade de expansão da governança democrática baseada nas redes, visto que além do enfoque de fiscalização, essas instâncias participativas possuem um aparato decisório, assim, podemos interpretar esses elementos participativos como uma complementaridade entre os conceitos de governança em rede e gestão social, como fez Alcântara, Pereira e Silva (2015), cabe, porém, apresentar alguns estudos relacionados a efetividades dessas instituições para a operacionalidade da democracia.

A noção de efetividade, segundo Avritzer (2011), diz respeito aos efeitos e impactos dos processos deliberativos participativos nas decisões de políticas públicas. O livro *Efetividade das instituições participativas no Brasil*, organizado por Pires (2011), nos faz refletir sobre os diferentes apontamentos a respeito da capacidade dessas instituições em influenciar as decisões sobre políticas públicas.

Um desses apontamentos foi levantado por Wampler (2011), ao analisar o papel dos conselhos, ressaltando que as influências dessa instituição nas decisões políticas acabam sendo limitadas devido à natureza dos próprios conselhos. Por serem instâncias de fiscalização e de formulação de políticas, eles nem sempre conseguem exercer essas duas funções de forma desejável, pois se os conselheiros exercerem a vigilância de forma agressiva, os dirigentes políticos provavelmente vetarão as decisões dos conselheiros, entre outros aspectos.

Outro aspecto, abordado por Vaz (2011), diz respeito à problematização da atuação representativa dos indivíduos nesses espaços, como nos conselhos. Ao apresentar análise bibliográfica de trabalhos, como de Abers e Keck (2007 apud VAZ, 2011), Avritzer (2007

apud VAZ, 2011) e outros, o autor ressalta a complexidade na análise sobre a legitimidade da representação. Ele destaca que ao mesmo tempo em que deve ser questionado sobre grupos e organizações inseridas nesses espaços, deve ser pensado, também, sobre a representação de temas e interesses, e não apenas sobre a representação dos atores sociais.

Outra questão que deve ser levada em consideração nas análises sobre efetividade da participação é o resultado deliberativo. Segundo Almeida e Cunha (2011), a capacidade dos conselhos e dos OPs de produzirem um processo decisório marcado pela decisão democrática depende de diversos fatores, como os jogos de interesse, o grau de associativismo local, o projeto político do governo, entre outros fatores, assim, os autores destacam que diversos fatores influenciam na efetividade da deliberação.

Faria e Ribeiro (2011) apontam outra dimensão de análise que influencia a efetividade da participação: o ambiente e o desenho institucional condicionam o perfil dos atores sociais, as formas como eles participam etc. Pires et al. (2011) reforça outros aspectos: os contextos políticos em que essas instituições se inserem e as motivações dos atores. Não pretendendo esgotar o assunto, observamos que esses autores apontam para o fato desses instrumentos participativos existirem, mas não garantirem a qualidade da democracia, já que a efetividade dessas instituições participativas depende de diferentes fatores.

Luchmann (2011), Avritzer (2011; 2016), Pires (2013) analisaram os dilemas da institucionalização da participação. Um primeiro limite, ressaltado tanto por Avritzer (2011) quanto Pires (2013), diz respeito aos programas federais pouco abertos à participação. Pires (2013) ressalta que nas áreas de proteção e promoção social há um número considerável de processos participativos, como conferências e conselhos, porém, em áreas, como infraestrutura, os meios institucionalizados de participação são mais restritos. Assim, o autor ressalta que as diferenças de oportunidade de participação geram “lacunas na construção de uma gestão pública democrática” (PIRES, 2013, p. 40).

Essa pouca influência do controle social na área de infraestrutura gerou diversos impactos na sociedade, um deles pode estar relacionado à corrupção, já que grande parte dos casos de corrupção, associados ao PT, está relacionada às empresas de infraestrutura. Assim, concordando com Avritzer (2016), podemos observar que há uma relação evidente entre participação social e redução da corrupção.

Para além dessa limitação nos mecanismos de participação, Pires (2013) analisa outras limitações, como a heterogeneidade do funcionamento desses processos participativos. O autor cita que enquanto em algumas áreas, como a cultura, há conferências nas três instâncias federativas, em outras áreas, a participação se limita a um encontro federal. Outro aspecto

ressaltado pelo autor diz respeito às dificuldades de acesso aos espaços de participação que estão intimamente ligadas à ineficiência da divulgação e a baixa capilaridade que os conselhos, por exemplo, possuem para incluir atores sociais tradicionalmente excluídos.

A análise das efetividades das instituições participativas nos faz avaliar os conceitos definidos no ponto 2.1, podemos observar que, apesar da institucionalização dessas esferas participativas e de sua inserção no campo normativo, elas não expressam, de fato, a gestão social defendida por Tenório (1998), Bullosa e Schommer (2009), França Filho (2003) e outros, pois, o exercício de cidadania não é amplo para todos os setores sociais, reflexo da desigualdade social brasileira e, nem sempre, há uma perspectiva dialógica de comunicação.

Contudo, a institucionalização das esferas de participação é um dos indicadores da governança em rede. O que nos demonstra que este modelo de governança tem sido construído no Brasil. Para compreendermos melhor esse mecanismo, iremos analisar, nos próximos tópicos, outros indicadores de governança em rede: os arranjos intergovernamentais e interorganizacionais. Cabe, porém, observar, como fez Rhodes (2007) e Schneider (2015), que a governança em rede nem sempre é acompanhada por uma ampliação da democracia.

2.2.2 Arranjos de governança em rede: as redes intergovernamentais

Analisar a efetividade das instituições de participação é um importante vetor para compreender os limites e as possibilidades da governança em rede nas políticas públicas brasileiras, porém, outros aspectos analíticos devem ser levados em consideração quando pretendemos compreender os mecanismos de governança das políticas públicas brasileiras, uma perspectiva analítica importante refere-se aos tipos de arranjos de governança em rede.

Um desses tipos refere-se às redes intergovernamentais, que integram atores de esfera nacional e local. No Brasil, este tipo se refere aos arranjos federativos. Cabe observar que o conceito de federalismo não é unívoco e perpassa diferentes aspectos, como: descentralização, democracia, pacto e outros vieses. Souza (2008) faz uma análise das teorias mais influentes ou as mais passíveis no caso brasileiro, as divide em: 1) Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas; 2) Federalismo e democracia; 3) Federalismo como pacto.

Na primeira abordagem, o federalismo é concebido como um sistema em que as atividades políticas, econômicas e fiscais são descentralizadas no território e um dos teóricos dessa abordagem é Willian Riker. Para ele, o que leva ao federalismo é o interesse em agregar recursos, porém, ao contrário dos governos imperialistas, buscava-se descentralizar algumas

decisões. Ele atribui, assim, importância ao poder de barganha entre os entes federados e a fragmentação dos partidos políticos para frear a tendência de centralização (FRANZESE, 2010).

Segundo Riker (1993), o federalismo se distingue de outras formas de governo pela gama de divisões de funções e estrutura de níveis que são definidas constitucionalmente e, não podem ser facilmente alteradas. O autor argumenta que é necessário que o governo central tenha autoridade para realizar uma função sem a intervenção dos governos locais e, estes também devem ter autoridade para decidir pela ação de uma função, sem a intervenção do poder central.

Stepan (1999) critica o argumento de Riker em relação à negociação entre entes com o objetivo de unificação, pois, para ele, a intenção de unir (*come together*) é visto em modelos federativos como nos EUA, já na Índia e Espanha, o modelo federativo adotado tinha outra intenção: a de "manter a união" (*hold together*), ou seja, nesses países, o modelo federativo não foi adotado como um meio de agregar recursos e manter descentralizações de decisões, como nos Estados Unidos, mas foi um mecanismo de dar conta da diversidade cultural, linguística etc., portanto, para Stepan (1999), o federalismo é um sistema essencial para o desenvolvimento da democracia.

Uma terceira compreensão do federalismo remete à noção de pacto: nessa chave de interpretação, o federalismo é compreendido como um meio de interação entre os entes federados através de arranjos institucionais. Segundo Elazar (apud GARSON, 2009), o federalismo envolve tanto a cooperação como a integridade de partes. Nesse sentido, a federação opera com compartilhamento de legitimidade e de processo decisório sobre política pública.

Souza (2008) ressalta que essa definição traz enormes contribuições para entender as regras partilhadas e as interações, porém, ela “obscurece as divisões políticas e os conflitos no interior dessas entidades” (SOUZA, 2008, p. 32) e Franzese (2010), discordando em parte de Souza, ressalta que essa definição coloca em xeque a dicotomia entre centralização e descentralização, pois, ao levar em conta os arranjos institucionais, aponta que há diferentes arenas de decisão política.

Assim, Franzese (2010) aponta que a conceituação de federalismo como pacto observa a cooperação realizada através de negociação, porém, “a cooperação está longe de significar harmonia entre os entes federativos. Diferente disso, cada um deles vai procurar usar seus recursos para tirar desse compartilhamento os melhores resultados para si”. (FRANZESE, 2010, p. 41).

No Brasil, a conceituação de federalismo esteve fortemente associada à perspectiva de centralização x descentralização e à qualidade da democracia (FRANZESE, 2010). Esses aspectos se evidenciam na história política brasileira, já que a primeira constituição republicana foi marcada pela adoção do federalismo, assim, ao contrário dos Estados Unidos, sua adoção teve por objetivo atribuir maior autonomia às províncias. Nesse sentido, o federalismo surge em uma perspectiva de descentralização oligárquica marcada por uma autonomia estadual e um enfraquecimento do Governo Federal (ABRUCIO, 2010), o que expandiu as desigualdades regionais.

Esse caráter foi modificado com o Estado Novo (1937-1945), quando a descentralização deu espaço a um poder central forte na figura de um governo autoritário. Abrucio (2010) aponta que a expansão de políticas nacionais, nesse período, não foi acompanhada de uma modernização das máquinas públicas, assim ele ressalta que “o patrimonialismo foi pouco modificado em estados e, principalmente, em municípios” (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Para o autor, a primeira experiência efetiva do federalismo no Brasil ocorreu no período de 1946-1964, quando as relações intergovernamentais se tornaram mais equilibradas, houve eleições mais competitivas e democráticas, houve descentralização fiscal e administrativa, mas as desigualdades regionais não foram muito alteradas porque no âmbito local ainda havia um baixo grau de democratização. O golpe de 1964, porém, rompeu com o fortalecimento do federalismo.

O período de redemocratização do Brasil foi marcado pela bandeira da democracia e descentralização e a Constituição de 1988 estabeleceu alguns pontos importantes em direção a essas duas bandeiras, dentre esses pontos podemos destacar a profissionalização da burocracia, o status de ente federado adquirido pelos municípios, tornando o Brasil um dos poucos países que possui três entes na federação, e a busca por maior universalização das políticas públicas.

A Constituição de 1988 definiu competências, tanto privativas como comuns³³ para os três entes federados, estabelecendo, assim, a construção de um pacto federativo cooperativo e descentralizado, isso gerou a descentralização das políticas públicas, ou seja, coube aos governos subnacionais a gestão e a prestação de serviços, como saúde e educação.

³³ As competências privativas referem-se às competências legislativas da União, estabelecidas no art. 22 da Constituição Federal de 1988. Além disso, a Constituição estabelece competências concorrentes (art. 24 e art. 30), o que quer dizer que os estados, distrito federal e os municípios podem suplementar a lei federal, no que couber. Já as competências exclusivas da União (art. 21) e comuns (art. 23), que englobam União, estados, distrito federal e municípios, referem-se às competências administrativas ou executivas, portanto, a Constituição define as competências legislativas e executivas de todos os entes federados.

Esse sistema, porém, foi acompanhado de diversos problemas, pois o sistema federativo brasileiro ao definir as competências comuns (que não especificam um ente para executar determinada lei) provocou um “jogo de empurra” entre os entes federados (FRANZESE, 2010), soma-se a isso, a descentralização fiscal promovida a partir da CF/88. Embora as transferências intergovernamentais, principalmente da União para os municípios, tenham contribuído para reduzir os desequilíbrios verticais entre os entes federados (GARSON, 2009), não diminuiu, ao contrário, ampliou, os desequilíbrios que resultam “da maneira como a atividade produtiva moderna, geradora de renda e emprego, se distribui no território – os chamados desequilíbrios horizontais” (REZENDE, 2010, p. 73), ou seja, os desequilíbrios provocados pela concentração de atividades econômicas foram ampliados, principalmente, através da concessão de benefícios fiscais, as chamadas guerras fiscais.

Em razão desses desequilíbrios, buscou-se, desde a segunda metade da década de 1990 e, principalmente, dos anos 2000, uma coordenação federal dessas políticas através dos sistemas. Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014, p. 5) ressaltam que a coordenação “se concretiza com o governo federal normatizando [as políticas] e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementando as ações”, ou seja, os governos federais, assim, mantêm um poder estratégico na condução das políticas setoriais e na capacidade de arrecadação tributária, isso significou uma limitada autonomia dos governos locais de definir sua própria agenda e uma dependência dos estados e municípios fracos das verbas federais, mas, ao mesmo tempo, alinhou as prioridades dos governos locais ao do governo federal, possibilitando, a construção de políticas públicas federais.

O modelo federativo no Brasil já vem sendo debatido em diferentes trabalhos acadêmicos³⁴, nos atemos na formatação dos sistemas enquanto um modelo de governança em rede e, analisando nove áreas de políticas públicas, Gonçalves, Lotta e Bitelman (2014) concluem que há, no contexto federativo atual, um claro movimento de coordenação federativa que se expressa na construção de sistemas ou planos nacionais com incentivo à adesão dos entes subnacionais, combinada a exigência de contrapartidas.

Franzese (2010) critica a concepção de coordenação federativa e adota a perspectiva de federalismo como pacto para analisar os sistemas de políticas públicas, assim, a autora busca compreender esses sistemas não apenas como um modo de promover coordenação e transferência de recursos, mas como relação intergovernamental que é construída através das arenas de negociação, como as Comissões Intergestores Tripartite (CIT), no caso do SUS e

³⁴ Dentre alguns desses trabalhos, verificar: Abrucio (2005), Arretche (1996; 1999; 2004), Hochman e Faria (2013), Souza (2005). Para analisar o aspecto fiscal, ver Garson (2009) e Rezende (2010)

SUAS, essas Comissões atuam como fóruns de decisão tanto de regulamentação como de gestão e abarcam instituições das três esferas.

Para Franzese (2010), as CIT e os Conselhos de representação horizontal na educação são espaços de negociação e não de uma coerção do poder central, assim, a autora destaca que o processo vivenciado pelo Brasil foi o de não centralização. Assim, os sistemas federativos são baseados em relações intergovernamentais mais cooperativas, mas longe de serem espaços harmoniosos, eles se constituem a partir de processos de negociação que ocorrem por meio das Comissões, Conselhos etc.

Nessa mesma chave de interpretação, Sano e Abrucio (2013) analisam as implicações desse pacto e ressaltam que os relacionamentos horizontais, entre os estados, e os verticais, entre os entes federados, interligam-se e impactam na estratégia de atuação do Governo Federal. A partir da análise dos Conselhos Nacionais de Secretários na área da saúde, educação e administração, os autores ressaltam que os fóruns interestaduais têm fortalecido as atividades comuns e interdependentes, ainda que de forma precária.

Portanto, o sistema federativo brasileiro, ainda que tradicionalmente se baseie na alternância entre mais centralizado e mais autonomista, a criação dos sistemas e suas instituições, como os conselhos e fóruns interestaduais, tem possibilitado maior cooperação, constituindo, assim, um importante vetor da governança em rede no Brasil.

2.2.3 Arranjos de governança em rede: as redes interorganizacionais

Outro arranjo de governança em rede refere-se à integração entre espaço público estatal e não estatal na consecução de políticas públicas. Essa integração é vista como requisito necessário para superar a crise da democracia representativa (MATTOS; DRUMMOND, 2005) e para a execução de políticas públicas (ARRETCHE, 1996) já que a proximidade dessas instituições com a comunidade possibilita superar os desníveis das necessidades da comunidade. Nesse sentido, a sociedade civil³⁵ assume um papel protagonista na implementação de políticas públicas nas democracias modernas, principalmente, após as reformas gerencialistas.

Assim, observamos uma expansão do número de ONGs e instituições não governamentais que passaram a atuar nas ações sociais, ambientais e culturais, o conjunto dessas instituições foi denominado de terceiro setor “porque é identificado como ente

³⁵ Para a compreensão do conceito sociedade civil, ver Avritzer (2012).

intermediário entre o Estado e o mercado que atua, frequentemente, na provisão de bens de interesse de amplos segmentos da sociedade” (AMARAL, 2003, p. 55).

O termo “terceiro setor” é passível de críticas e abarca diferentes noções, como ressaltou Violin (2006). Não tendo por foco realizar um debate teórico a respeito do conceito, é importante destacarmos o contexto histórico em que essa abordagem se configurou e quem integra esse setor.

De acordo com Violin (2006), o termo tem origem nos movimentos encabeçados ainda no fim do século XIX, como alternativa ao capitalismo, com diferentes raízes ideológicas. Porém, é apenas nas décadas de 60 e 70, do século XX, que o termo se consolida associado às entidades que tinham um posicionamento crítico ao Estado, apontando que ele não tinha mais condições de executar determinados serviços à sociedade.

No Brasil, a expansão do terceiro setor ocorreu a partir dos movimentos de redemocratização do Brasil, o que possibilitou a organização de formas de ação coletiva, mas, foi, principalmente, a partir da década de 1990, com a reforma gerencial do Fernando Henrique Cardoso. O Programa Nacional de Publicização, que integrava o Plano Diretor da Reforma do Estado, apontava as Organizações Sociais (OSs) como meios de prestação de serviços subsidiados pelo Estado, e a Lei n. 9.637/98 regularizou essas organizações, definindo-as como: “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (BRASIL, 1998).

Por meio dessa lei, ficou regularizado o contrato de gestão entre o poder público e as OSs, o fomento às atividades sociais, os conselhos de administração, entre outros pontos. Por meio do contrato de gestão, o poder público estabelece a parceria com a instituição sem fins lucrativos, as formas de fomento e a execução do serviço. Para a realização desse contrato, o art. 12 estabelece que “poderão ser destinadas recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão” (BRASIL, 1998), portanto, a reforma do Estado teve um movimento de atribuir às instituições não estatais a execução de serviços, cabendo ao Estado, subsidiá-los.

Dentro desse mesmo panorama, foi elaborada a Lei n. 9.790/99, que cria as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), esta denominação é atribuída “as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos (...) da lei” (BRASIL, 1999).

Esta lei estabelece critérios para que uma associação ou fundação possa receber essa qualificação e um desses critérios é a organização atuar nas áreas de interesse social típicas do setor público.

Buscando diferenciá-las, Freitas (2010) destaca que, enquanto as OSs são constituídas com função delegada, ou seja, para gerir um patrimônio ou uma atividade, as Oscips são constituídas com a função de fomentar atividades de interesse público. A autora cita outras diferenças, como o escopo de atividades, ou seja, as Oscips abarcam mais áreas do que as OSs; os instrumentos de parcerias, as OSs têm como instrumento o Contrato de Gestão e, as Oscips, o Termo de Parceria; a forma de fiscalização e acompanhamento, entre outras diferenças.

Apesar de diferentes, essas duas denominações se inseriram na conceituação de publicização que se refere ao modelo de gestão de serviços públicos por meio de parcerias entre Estado e Terceiro Setor, também definida como gestão pública não estatal, esse processo institucionaliza uma perspectiva de governança baseada no redesenho da administração pública, visando uma racionalidade econômica liberal, como apontamos no item 2.1. Assim, o Programa Nacional de Publicização tinha por viés tornar a administração pública mais transparente, eficiente por meio de parcerias público-privadas e a expansão do terceiro setor.

Cabe ressaltar que as denominações OSs e Oscips são títulos concedidos às organizações do terceiro setor, assim como as ONGs, porém, diferentemente das duas primeiras, o termo ONG não está relacionado à legislação nacional, mas é um título reconhecido na Carta das Nações Unidas de 1945, art. 71³⁶, ou seja, no Brasil, a qualificação ONG não tem valor jurídico.

Outro tipo de certificação do terceiro setor refere-se às Entidades de Utilidade Pública, que podem ocorrer no âmbito federal, estadual ou municipal, este título garante isenções tributárias e previdenciárias, estabelece direito de receber subvenções e doações. Em contrapartida, as instituições devem preencher alguns requisitos, como não remunerar diretoria, promover atividades educativas, culturais, filantrópicas ou de pesquisa (SERGIO, 2014).

³⁶ O art. 71, da Carta das Nações Unidas, estabelece a relação consultiva entre Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e as organizações não governamentais, como se observa nesse artigo: “O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso” (Art. 71, Carta das Nações Unidas In: BRASIL, decreto 19.841 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Essa relação foi regulamentada pela Resolução 31/1996, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

Portanto, essas definições estão mais relacionadas às atuações e aos pactos que exercem com o Estado do que à natureza jurídica. Em relação a esta última, Violin (2006) ressalta que as pessoas jurídicas sem fins lucrativos são as associações, fundações, sociedade, as organizações religiosas, como se estabelece no Código Civil brasileiro, art. 44.

O mesmo Código Civil estabelece que as associações se constituem “pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (BRASIL, 2002, art. 53), não há direitos e obrigações recíprocas entre os associados e o fim das associações podem ser altruístas, econômica não lucrativa, entre outras (VIOLIN, 2006).

Já as fundações são constituídas para gerir bens (patrimônio) de interesse coletivo destinado a um determinado fim, o art. 62 estabelece os seguintes fins: assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar, defesa, pesquisa, atividades religiosas, promoção da ética e cidadania (BRASIL, 2002).

Destarte, o terceiro setor engloba diversas entidades sem fins lucrativos que podem ser associações, fundações, sociedades e organizações religiosas. As denominações OSs e Oscips são constituídas juridicamente e referem-se a títulos e prerrogativas concedidos às entidades do terceiro setor, portanto, para além dos acordos via contratos de gestão (OSs) ou termos de parceria (Oscips), outras modalidades de parceria podem ser efetuadas, como os contratos administrativos³⁷, os convênios³⁸ e outros pactos. Os convênios, diferentemente dos contratos, não possuem partes com interesses conflitantes, pelo contrário, os partícipes possuem interesses comuns, não há cláusulas de permanência obrigatória, não há preço e remuneração, mas mútua cooperação e não há sanções de inadimplência.

Nos anos 2000, as organizações do terceiro setor foram objeto de discussões parlamentares. Em 2001, foi implementado, no Brasil, a CPI das ONGs que teve como motivação as irregularidades em relação aos recursos públicos que essas instituições recebiam. Como resultado dessa CPI, diversas entidades passaram a ser investigadas pelo Ministério Público e alguns projetos de leis e decretos foram criados visando controlar as atividades dessas instituições (SERGIO, 2014).

³⁷ Regidos pela Lei n. 8.666/93, que define os contratos administrativos como: “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993, art. 2, parágrafo único).

³⁸ Que se referem a acordos entre entidades públicas de entes federativos diferentes ou entre a administração pública e entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução do programa de governo. No âmbito federal, o tema é regulado pelo Decreto n. 6.170/2007. Nesse tipo de acordo não é exigido licitação e as contrapartidas no convênio são mútuas.

O Decreto Lei 5.504/05 editado durante o Governo Lula estabelecia que somente seria possível o repasse de recursos da União para entidades do Terceiro Setor através de Pregão Eletrônico, numa tentativa de construir um modelo de transparência para o repasse de recursos para as entidades privadas. O Decreto foi suspenso em 2008.

Em 2007 o Governo Federal editou novo Decreto, o de nº 6.170 com o fim específico de regulamentar em definitivo o repasse de recursos para entidades privadas, estabelecendo normas a respeito de cada modalidade de repasse, seja por convênio, parceria ou contrato de repasse.

Apesar do esforço do Governo em tentar criar um regime único para regulamentar os repasses de recursos, a ABONG [Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais] classificou a ação como unilateral e avessa ao diálogo com as partes interessadas, repudiando as medidas que foram taxadas como ineficazes e abaixo das expectativas do que se esperava como regulamentação definitiva (SERGIO, 2014, p. 100).

Nesse sentido, a luta da ABONG e das entidades do terceiro setor era de construção de um marco regulatório que tratasse das relações entre as ONGs e poder público, assim, no ano de 2010, essas entidades se articularam criando uma “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”. Esse movimento propiciou que, em 2011, a Secretaria Geral da Presidência da República, a Controladoria Geral da União, Planejamento e Fazenda, juntamente com representantes de 14 entidades nacionais ligadas a ONGs, organizações religiosas, fundações e institutos empresariais criassem um Grupo de Trabalho com o tema parcerias públicas com o terceiro setor. O grupo desenvolveu um relatório que foi encaminhado em julho de 2012 para o senador Rodrigo Rollemberg, o que desembocou em um Projeto de Lei, o n. 7.168/14. No mesmo ano, esse projeto foi sancionado pela Lei 13.019/14, que sofreu alterações em 2015, pela Lei n. 13. 204/15.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil estabeleceu aspectos significativos em relação às parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Um primeiro aspecto refere-se à uniformização da qualificação das entidades sujeitas à lei como organização de sociedade civil, segundo a redação dada pela Lei 13.204/15, estas englobam:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as

capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (BRASIL, 2015).

Portanto, as Organizações da Sociedade Civil são entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas, porém, ficam excluídas dessa definição as parcerias já regidas por leis específicas, como as OSs, Oscips, os contratos firmados com entidades filantrópicas, os termos de compromisso cultural, regulamentada pela Lei Cultura Viva, entre outras, assim, o Marco Regulatório destina-se às parcerias entre entidades sem fins lucrativos e administração pública que não são regidas por outras leis.

Outro aspecto ressaltado pelo Marco Regulatório é a uniformização dos instrumentos para a efetivação da parceria por meio do termo de colaboração (art. 2, VII) proposta pela administração pública e que envolva transferência de recursos; do Termo de Fomento (art. 2º, VIII), proposta pelas organizações da sociedade civil e que envolva transferência de recursos e o acordo de cooperação (art. 2º, VIII-A), que não envolva transferência de recursos.

Ressalta ainda outros aspectos, como a implementação da gestão pública democrática e da participação popular, a partir da instituição do Procedimento de Manifestação de Interesse Social que se refere à apresentação de propostas pelas organizações da sociedade civil (art. 18 a art. 21); e os chamamentos públicos como formas de firmar parcerias e garantir os princípios de impessoalidade, isonomia, legalidade etc. Assim, a Lei 13.204/15 destaca que os termos de colaboração ou de fomento tem que ser precedidos de chamamento público com edital específico, exceto em casos de urgência (art. 30, inciso I), de guerra (art. 30, II), pessoas ameaçadas (art 30, III), no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que previamente credenciadas (art. 30, VI) e nos casos de inexigibilidade (art. 31).

Por fim, o Marco Regulatório ainda estabelece regras para a execução das parcerias, das despesas, da liberação de recursos, da prestação de recursos e da avaliação, logo, a lei tem por preocupação estabelecer termos para a *accountability* referente às parcerias entre as OSCs e a administração pública.

Há algumas críticas a respeito do Marco Regulatório e, principalmente, às mudanças provocadas pela Lei 13. 204/15, dentre as críticas, podemos citar a falta de clareza do art. 30, inciso VI, em relação às atividades voltadas para educação, saúde e assistência, sendo demasiadamente subjetivo; o controle do poder público sobre as OSCs, uma vez que o art. 62 estabelece que na hipótese de inexecução, o poder público pode retomar os bens públicos em

poder da organização da sociedade civil parceira, isso foi visto, por alguns analistas, como controle das OSCs por parte do Estado, o que pode ameaçar a gestão democrática (LÉDA SOBRINHO, 2017).

Não tendo por foco aprofundar as diferentes críticas³⁹ a respeito do Marco Regulatório, a nossa intenção é apontar o estado da arte a respeito das parcerias entre o terceiro setor e a administração pública. A Lei n. 13.019/14, alterada pela Lei n. 13.204/15, portanto, estabelece o regime jurídico das parcerias para a consecução de finalidade de interesse público, explicita-se, portanto, o papel das Organizações da Sociedade Civil como executores das políticas públicas.

As parcerias entre Estado e as organizações da sociedade civil, portanto, foram características da experiência democrática vivida pelo Brasil nos últimos anos. Há diversas interpretações sobre elas, tanto positivas quanto negativas. Teodósio e Rezende (2014) ressaltam que a extrema heterogeneidade das organizações não nos permite fazer generalizações a respeito desses espaços enquanto promotores da democracia e nem quanto à implementação de políticas públicas, assim:

A partir dessa perspectiva, parcerias entre o estado brasileiro e as organizações da sociedade civil podem abrigar tanto iniciativas de ampliação da democratização do acesso aos bens e serviços públicos, quanto formas mais sofisticadas de manutenção do poder centralizado e excluyente, apesar de aparentemente se assumirem como formas de articulação entre governo e sociedade civil comprometidas com a cidadania (TEODÓSIO; REZENDE, 2014, p. 187).

A partir da análise realizada acima, observamos que o modelo de governança, adotado no Brasil a partir da Constituição de 1988, tem como características: a compreensão de um federalismo descentralizado, mas com um teor de coordenação e/ou de cooperação, conforme analisamos acima, o que possibilitou a formulação de sistemas na gestão e implementação de políticas públicas; o desenvolvimento de um modelo de gestão participativa, a partir da definição de Conselhos e Conferências no âmbito das políticas públicas; a implementação de políticas públicas por meio de parceria com o terceiro setor.

Assim, nesse subitem, buscamos entender as definições a respeito do federalismo, participação e terceiro setor a partir dos teóricos brasileiros. A análise, porém, não se resumiu aos aspectos teóricos, mas também as práticas e os limites desses mecanismos de governança. Cabe destacar que as três características desenvolvidas nesse subitem estão relacionadas à compreensão de uma governança em rede, como ressaltamos no item 2.1.

³⁹ Ver a monografia de Léda Sobrinho (2017).

2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS E OS ARRANJOS DE GOVERNANÇA

No item anterior analisamos os arranjos de governança desenvolvidos a partir da Constituição de 1988, apontamos que a Constituição foi um marco da construção de um estado democrático de direito e de uma perspectiva de governança em rede. Nesse item, a análise visa compreender como esses arranjos de governança foram constituídos e suas características para uma área específica de políticas públicas: a de cultura.

2.3.1 O Federalismo na cultura e o Sistema Nacional de Cultura (SNC)

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no art. 24, as competências legislativas concorrentes, assim, tanto a União quanto os estados e o Distrito Federal podem criar leis sobre educação, cultura, entre outros aspectos. Para evitar que leis contraditórias fossem criadas, algumas regras foram definidas, como a edição de leis gerais pela União (art. 24, § 1º), que devem ser aplicadas em todo o país; as leis estaduais devem complementar as leis federais sem contrariá-las (art. 24, § 2º e § 4º) e compete aos municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30).

No que tange ao poder de executar e administrar, o art. 23 estabelece as competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dentre essas competências se encontram a de proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, portanto, a CF/88 definiu que a cultura constitui matéria administrativa compartilhada entre todos os entes federados.

Para operacionalizar esse compartilhamento, um caminho proposto foi a materialização de um federalismo cooperativo através do que ficou definido como sistema e a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi um longo processo. Na política nacional, ele começou a ser gestado a partir de 2003, com a promulgação do decreto n. 4.805/03, que instituiu a Secretaria de Articulação Institucional (SAI). Já naquela ocasião, tinha por função:

promover a articulação intersetorial, no âmbito do Sistema Nacional de Cultura, necessária à execução dos programas e projetos culturais do Governo Federal, bem como nos demais níveis de governo; interagir e articular-se com órgãos e entidades públicos e privados para o desenvolvimento de ações que assegurem o cumprimento dos resultados diretos e impactos econômicos e sociais pré-estabelecidos pelas

políticas públicas na área cultural; coordenar a implementação dos Fóruns de Política Cultural, responsáveis pela articulação entre o Ministério e a comunidade cultural. (BRASIL, 2003)

Porém, sua institucionalização só ocorreu em 2012, no meio desse processo, algumas experiências, como o Programa Mais Cultura, tiveram como intenção a promoção de articulação intersetorial e intergovernamentais.

O Mais Cultura foi lançado em 2007, por meio do Decreto n. 6.226/2007, e foi analisado pelos gestores culturais como um “exercício do SNC” (SILVA; ABREU, 2011), este programa propôs uma articulação entre vários programas do MinC, compreendendo três linhas de ação: Cultura e Cidadania, Cultura e Renda e Cidade Cultural. Assim, o Mais Cultura funcionou como um “grande guarda-chuva” ao integrar diferentes programas em um único objetivo: reconhecer a cultura como uma estratégia para reduzir a pobreza e a desigualdade social (AGUIAR, 2013) e dentre os programas inseridos no Mais Cultura se encontravam o Livro Aberto, o Brasil Som e Imagem, o Cultura Viva e o Engenhos das Artes.

Além disso, o Programa visava alcançar estados, distrito federal e municípios, principalmente, os com índices altos de violência, ressaltando que a execução desse programa seria alcançada por meio de:

convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como estabelecerá parcerias com consórcios públicos, entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação pertinente (BRASIL, 2007a).

Portanto, o Programa Mais Cultura teve como substrato a ideia de descentralização, territorialidade e gestão setorial, este último se evidencia pela institucionalização da Câmara Técnica por meio do art. 5º do Decreto 6.226/2007. Esta, com objetivo de propor e articular ações intersetoriais para o desenvolvimento do Programa Mais Cultura, integrava representantes de diversos ministérios, como educação, trabalho, justiça, cidades, saúde, meio ambiente etc.

Porém, como aponta Silva (2011), o Programa não conseguiu se sustentar por muito tempo, pois, careceu de mecanismos de conexão e dinamismo nos entes federados, já que o Mais Cultura não incentivou a criação de conselhos e fundos nos âmbitos estaduais e municipais. Além disso, o autor ressalta que a articulação era focada apenas no âmbito do Mais Cultura.

Não se tem por objetivo, nesse trabalho, avaliar o Mais Cultura⁴⁰, mas cabe destacar que ele foi um dos modelos de federalismo, proposto para a cultura e sua experiência teve impacto na formulação e institucionalização do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

O Sistema foi instituído por meio da Emenda Constitucional n. 71/2012 que inclui o art. 216-A na Constituição Federal, definindo que:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, o SNC se baseia em princípios, como o da integração e interação na execução de políticas culturais, da descentralização pactuada de gestão, recursos e ações e a participação e controle social, entre outros. Visando alcançar esses princípios, o Sistema Nacional de Cultura se estrutura, nas esferas da federação, a partir dos seguintes elementos:

- a) Órgãos Gestores da Cultura – Coordenam e fazem a gestão das ações culturais;
- b) Conselhos de Política Cultural – Compostos por, no mínimo, 50% da sociedade civil, é o órgão responsável por propor e aprovar as diretrizes do plano de cultura, do fundo de cultura, fiscalizar e acompanhar as ações do poder público, entre outras;
- c) Planos de Cultura – Elaborados pelo Conselho, tem por finalidade planejar as políticas públicas de longo prazo;
- d) Conferências de Cultura – espaços de participação em que são propostas diretrizes para a formulação de políticas e feitas análises de conjuntura;
- e) Sistemas de financiamento à cultura – Refere-se ao conjunto de mecanismo de financiamento público da cultura, o principal meio para isso é a constituição de fundos de cultura;
- f) Sistemas de Informações e Indicadores Culturais – formação de banco de dados, estatísticas para subsidiar o planejamento e a tomada de decisão;
- g) Sistemas Setoriais de Cultura – Refere-se às instâncias colegiadas de cada setor da cultura (museus, biblioteca, patrimônio, artes cênicas etc.);

⁴⁰ O livro organizado por Frederico A. Barbosa da Silva e Luiz Eduardo Abreu, *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*, traz alguns aspectos da avaliação do Mais Cultura.

- h) Comissão Intergestores – São órgãos de assessoramento técnico para os conselhos nacional e estadual e são instâncias de negociação para estabelecer os acordos entre os entes federados;
- i) Programa de formação na área de cultura (MINC, 2011).

Portanto, cada um desses elementos exerce uma função dentro desse sistema. O documento *Estruturação, institucionalização e implementação do SNC*, publicado pelo MinC, em 2011, nos permite compreender como o Sistema Nacional foi formulado, sendo um guia básico sobre o sistema e, além das definições, ele detalha os elementos que compõem o SNC, as instâncias de articulação e deliberação, os instrumentos de gestão, recursos financeiros e orçamentários, entre outros aspectos.

No que tange aos instrumentos de gestão, o documento destaca que as ferramentas de planejamento técnico e financeiro são os planos de cultura, o orçamento, o sistema de informação e indicadores culturais e o relatório anual de gestão, logo, o SNC prevê a criação de setor de planejamento e de monitoramento por meio do SNIIC e do relatório anual de gestão que sintetizam e divulgam informações sobre a conjuntura das políticas culturais, os resultados etc.

Os Planos de Cultura devem apresentar os objetivos da política cultural, suas ações e estratégias, as metas, os resultados esperados, os recursos materiais, humanos e financeiros, as fontes de financiamento e os indicadores de monitoramento e avaliação. Portanto, esses planos norteiam as políticas culturais. Eles devem ser elaborados visando uma ação de 10 anos e, são elaborados pelos órgãos gestores e submetidos à aprovação do Conselho de Política.

Após a elaboração do plano, o orçamento previsto deve ser incorporado no Plano Plurianual (PPA), que se refere ao planejamento de médio prazo; na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as metas e estimativas de receita e despesa de cada ano; e na Lei Orçamentária Anual (LOA) que explicita as prioridades e possibilidades (MINC, 2011).

Em relação aos recursos financeiros, a Lei n. 8.313/91 (BRASIL, 1991), conhecida como Lei Rouanet, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e estabelece os mecanismos de fomento e financiamento da cultura, que são: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e os incentivos fiscais (BRASIL, 1991, art. 2).

Segundo o documento *Estruturação, institucionalização e implementação do SNC*, o principal mecanismo de financiamento do SNC é o Fundo Nacional de Cultura, este é um fundo de natureza contábil que se destina a apoiar projetos que enfatizem o aperfeiçoamento artístico, a criatividade e a diversidade cultural e que atendam as necessidades da coletividade e que priorizem as áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios, além de propostas que favoreçam a distribuição regional equitativa dos recursos e contribuam para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro, estimulando enfoques regionais.

Segundo a Lei n. 8.313/91, o FNC é composto por recursos do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, saldos não utilizados na execução dos projetos, resultado das aplicações em títulos públicos federais, entre outras. Os recursos desse fundo podem ser transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal para o desenvolvimento de programas e ações culturais (BRASIL, 2006), ou seja, podem ser transferidos para o desenvolvimento de Políticas Públicas. Cabe, porém, à Comissão Intergestores Tripartite negociar os critérios e a transferência de recursos.

Destarte, a construção de um Sistema Nacional de Cultura pressupõe a integração de subsistemas – federal, estadual e municipal. No que tange ao Sistema Federal de Cultura (SFC), o Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005, foi responsável pela sua criação e definiu as seguintes finalidades:

integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal; contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil; articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional (BRASIL, 2005).

Observa-se que o decreto ressalta o papel do sistema como articulador entre os órgãos e programas do Governo Federal; destaca sua contribuição para a pactuação entre os entes federados e define sua importância para a efetivação do Plano Nacional de Cultura (PNC). Cabe ressaltar que o PNC só foi instituído pela Lei n. 12. 343/2010, portanto, o decreto já previa sua instituição.

O SNC é composto também pelos sistemas estaduais de cultura e os sistemas municipais. Para a integração desses entes, é necessário que os entes federados façam adesão por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa. Nesse acordo ficam pactuados alguns compromissos, como a implantação dos sistemas setoriais de Cultura, a elaboração e

efetivação dos planos de cultura, a realização de conferências de cultura, visando ao processo participativo e a criação de órgão específico da política cultural.

Além disso, o Acordo prevê as obrigações dos partícipes, dentre elas, se encontram a criação, implementação e reestruturação dos fundos de cultura, garantindo recurso para o funcionamento desses subsistemas, o compartilhamento de recursos para a execução de programas, projetos e ações culturais, o fomento à participação social através dos fóruns de cultura e a criação das conferências e de conselho de política cultural (MINC, 2011).

Após a assinatura do acordo, os entes federados devem institucionalizar o sistema por meio de um projeto de lei que o regulamenta, definindo seus componentes e seu funcionamento. A implementação dos subsistemas culturais requer, portanto, o engajamento do órgão gestor de cultura para atuar em parceria com os sistemas federados e com a sociedade civil a fim de efetivar as políticas culturais.

Observamos, assim, que a política pública de cultura deve ser pensada, implementada e gerida não apenas pelos órgãos públicos de gestão cultural, mas também, pela sociedade civil por meio das conferências e dos conselhos de cultura, e sobre os quais falaremos melhor no próximo subitem. Além disso, observa-se que a instituição do SNC tem por viés a noção de uma perspectiva de governança participativa e em rede, abordando a integração de diversos órgãos.

Para além da estruturação do SNC, podemos analisar sua implementação. Cabe destacar que, antes mesmo de sua institucionalização, através da Emenda Constitucional n. 71/2012, o Sistema já estava sendo articulado e formulado. Acima, tratamos sobre a experiência do Mais Cultura, para além dessa, outras iniciativas foram desenvolvidas a fim de efetivar o SNC, como as conferências municipais e estaduais que começaram a ser realizadas em 2005; as Oficinas do SNC, ocorridas em 2006, que tinham por objetivo fortalecer o diálogo do MinC com os demais entes federados; os seminários que ocorreram em diferentes estados e municípios, visando explicitar o sistema para os diferentes entes federados. Assim, até o fim do governo Lula (em 2010), 363 (6,5%) municípios e 1 (3,7%) estado tinham formalizado a adesão ao Sistema (BARBALHO, 2014).

O Sistema só engrena, porém, no governo Dilma, principalmente após a vinculação de transferência de recursos do FNC para os entes que aderirem ao Sistema Nacional de Cultura. Além disso, a aprovação da EC 71/2012, dentre outras iniciativas, levou a um crescimento do número de adesão ao Sistema. No final de 2013, quando ocorreu a III Conferência Nacional de Cultura, todos os estados já haviam firmado acordo com o SNC e 2.068 municípios haviam

aderido ao SNC. Em março de 2018, 2.566 municípios já estavam vinculados ao SNC (OLIVEIRA, 2018).

Observa-se, portanto, que após o primeiro governo de Dilma, o SNC começou a andar em passos lentos, tendo um crescimento de 23,6% entre final de 2013 e início de 2018. De um total de 5.570 municípios brasileiros, apenas 45,89% dos municípios aderiram ao SNC até o início de 2018, portanto, o Sistema ainda não está totalmente implantado. Buscaremos, no próximo subitem, levantar alguns aspectos de sua efetividade, por meio da análise das instâncias de participação.

2.3.2 As Conferências e Conselhos de Cultura

Como vimos acima, o SNC possibilitou a constituição de diversos elementos, inclusive as instâncias de participação nos âmbitos federais, estaduais e municipais. No âmbito federal, observamos que o Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005, além de instituir o Sistema Federal de Cultura, também, abordou sobre o funcionamento e a composição do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

Segundo este decreto, o CNPC é um órgão colegiado que tem como “finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate (...), para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional” (BRASIL, 2005). A principal instância do conselho é o Plenário, que é composto por 58 membros, representantes do poder federal, estadual e municipal, integrantes de organizações não governamentais, representantes das áreas técnicas e artísticas e do Sistema S. O Plenário tem por função propor e aprovar as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura, fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação de recursos entre outras.

Além do Plenário, o Conselho é composto também pelo Comitê de Integração de Políticas Culturais, que articula as agendas e coordena a pauta de trabalho; pelos Colegiados Setoriais; pelas Comissões Temáticas e os Grupos de Trabalho, que fornecem subsídios para a tomada de decisão sobre temas específicos; e pela Conferência Nacional de Cultura, que analisa, aprova moções, proposições e avalia a execução das metas concernentes ao Plano Nacional de Cultura.

Portanto, tanto o plenário quanto a Conferência são instâncias deliberativas e participativas, porém, enquanto o Plenário é reduzido a algumas representações, as Conferências são mais abertas à sociedade civil. A Conferência é composta por delegados eleitos nas conferências estaduais de cultura e, estes por sua vez, são eleitos nas conferências

municipais de cultura. Aos delegados cabe, assim, avaliar a execução do PNC e suas respectivas revisões e adaptações, além de propor diretrizes para a Política Cultural. As definições aprovadas nas conferências deverão orientar o Plano de Cultura.

Desde 2005, três conferências nacionais foram realizadas (2005, 2010, 2013). Oliveira (2018) ressalta que, nas duas primeiras, o enfoque foi dado à consolidação do Sistema Nacional de Cultura e sua implementação, já a III Conferência teve por enfoque a ampliação e democratização dos recursos financeiros, porém, nenhuma das prioridades propostas por essa última conferência foi implementada. A quarta conferência, que deveria ocorrer no final de 2017 não foi realizada.

Nesse sentido, coloca-se em xeque a efetividade desse âmbito participativo. Segundo Teles Filho (2011), a efetividade da participação requer que os agentes estejam motivados, isso perpassa tanto a existência de recursos destinados à cultura, quanto à implementação de suas deliberações. Oliveira (2018) ressalta que os avanços na participação ocorridas no governo Lula e no primeiro governo Dilma, sofreram retrocessos a partir de 2014. O “cansaço participativo” gerado pela não implementação das deliberações geram uma desmotivação, assim como aspectos relacionados ao patrimonialismo, clientelismo que enfraquecem os processos de *accountability*, como já vimos na primeira parte desse capítulo.

2.3.3 Terceiro setor e a cultura

No item 2.2.3 abordamos sobre a conceituação de terceiro setor no Brasil e as respectivas legislações, observamos que a expansão desse setor ocorreu no período da redemocratização brasileira, principalmente, após a criação do Programa Nacional de Publicização, que tinha por finalidade tornar o Estado mais eficiente por meio de serviços prestados por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, subsidiadas pelo Estado. Assim, entre 1998 e 1999, foram regulamentadas as OSs e Oscips, enquanto as OSs estão associadas a contratos de gestão, as Oscips são constituídas por termos de parceria com a função de executar atividades e serviços de interesse público.

O modelo de publicização na cultura teve sua primeira experiência em 1998, por meio da gestão do Centro Cultural Dragão do Mar, um espaço do Governo do Estado do Ceará que passou a ser gerido pelo Instituto de Arte e Cultura do Ceará (IACC) caracterizada como uma OS (FREITAS, 2010). A partir daí, diversas outras experiências foram vistas no Brasil, conforme os estados e municípios foram regulamentando suas leis de publicização.

Cabe observar que, não apenas espaços culturais entraram para o rol das gestões das OSs, mas também, os corpos artísticos, como a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo que, desde 2005, é gerida por uma OS. Além disso, projetos de formação e eventos também passaram a ser geridos por organizações sociais, como bem exemplificou Freitas (2010).

Este modelo, apesar de buscar maior eficiência e menor burocratização, gerou múltiplas críticas, um dos aspectos levantados refere-se à seleção das entidades que, dado o histórico de clientelismo brasileiro, aliado a pouca transparência, leva a possibilidades de corrupção na política brasileira. Outro aspecto remete aos conselhos de administração dessas organizações, que, por ser composto por 20 a 40% de agentes públicos, pode levar a uma centralização do interesse do Estado, sendo apenas uma forma do poder público “fugir” da burocracia do Estado. Outro ponto criticado é a falta de avaliação e controle sobre os resultados da parceria, cabe ainda ressaltar a dependência dos recursos estatais para a realização das metas pactuadas, assim, o atraso nos repasses pode gerar paralisia da prestação de serviço.

Vale apontar que grande parte da literatura (FREITAS, 2010; ZUGLIANI, 2016; GRADIM, 2017; GANGEMI, 2018) abarca o terceiro setor na cultura a partir das OSs (Contrato de Gestão) ou Oscips (Termo de Parceria). Para além desses dois pactos formados com o poder público, podemos destacar outros instrumentos de parceria entre instituição sem fins lucrativos e poder público na área da cultura. É comum encontrarmos o termo *convênio* nos editais públicos relacionados à cultura, como naqueles relacionados ao Programa Cultura Viva, entre 2004 a 2014.

Segundo o Decreto 6.170/2007, o convênio é um acordo que disciplina a transferência de recursos da União para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, ou ainda para “entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação” (BRASIL, 2007b). Este decreto dispõe sobre algumas normas relativas ao Convênio, destacando os critérios para a sua celebração, o chamamento público (incluído pelo Decreto n. 7.568/11), a prestação de contas, sistema de gestão, entre outros aspectos.

O Decreto foi formulado tendo em vista o art. 116 da Lei n. 8.666/1993, que ressalta que a lei de licitação deve ser aplicada, no que couber, aos convênios, portanto, estes devem respeitar os pressupostos licitatórios. Segundo esse art., a celebração do convênio depende da prévia aprovação do plano de trabalho que deve conter as etapas, as metas, o plano de recursos financeiros, o plano de desembolso e o cronograma. Além disso, ressalta que as

parcelas só serão repassadas com o cumprimento do plano de trabalho, com “a comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida” e quando não houver “desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas (..), práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio” (BRASIL, 1993).

No setor cultural, diversos editais produzidos nas instâncias federais, estaduais e municipais tiveram como instrumento de parceria o convênio, regido pela Lei 8.666/93 e pelo Decreto 6.170/2007 e suas alterações/ inclusões.

Em 2014, por meio da Lei n. 13.019/14, foi regulamentado o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações sem fins lucrativos, assim, foram estabelecidas as regras gerais para a celebração dos termos de colaboração e fomento, e esta lei não se aplica aos contratos e termos já regulamentados por lei, como as OSs, Oscips, filantropia e os termos de compromisso cultural.

Em relação a este último, é importante ressaltar que o Termo de Compromisso Cultural (TCC) foi instituído pela Lei 13.018/2014, conhecida como a Lei Cultura Viva. Segundo a lei, a transferência de recursos para as entidades culturais denominadas Pontos de Cultura (denominação que engloba setores do terceiro setor e grupos e coletivos sem constituição jurídica) fica condicionada ao cumprimento do TCC, este só foi regulamentado pela Instrução Normativa n. 1/2015 e alterada pela Instrução Normativa n. 8/2016.

Segundo a IN 8/2016, o Termo de Compromisso Cultural (TCC) será firmado a partir de um chamamento público por meio de edital. A avaliação dos inscritos será realizada por uma comissão, composta tanto de membros do poder Executivo quanto de membros da sociedade civil com notório saber, a partir de alguns critérios, como a adequação do projeto cultural aos objetivos da política nacional Cultura Viva, capacidade técnica tanto do projeto quanto da entidade, entre outras.

Cabe ressaltar que o TCC só pode ser celebrado com entidades culturais, vedada a sua celebração com coletivos culturais. A parceria pode ocorrer, no mínimo, por um ano, e no máximo, por três, podendo ser prorrogável mediante avaliação. A IN estabelece, também, os tetos dos repasses, para os pontos, pois o limite de repasse é de R\$ 360 mil e, para os pontões, R\$ 2,4 milhões. Outro ponto definido na IN refere-se ao plano de trabalho que deve ser elaborado para cada Termo de Compromisso Cultural. Este plano deve detalhar as metas a serem atingidas, a metodologia e os meios, além do cronograma físico, financeiro e do plano de aplicação de recurso (MINC, 2016).

A instrução normativa especifica as cláusulas essenciais do TCC, como a descrição do objeto pactuado, as obrigações das partes, o valor total do repasse, a classificação orçamentária da despesa, se há contrapartidas, a vigência e hipóteses de prorrogação, as formas de acompanhamento e avaliação, as possíveis formas de utilização dos rendimentos oriundos de aplicação financeira, o destino dos bens remanescentes após o encerramento da vigência da parceria, entre outras (MINC, 2016). A Instrução Normativa ainda estabelece as regras para contratação realizadas pelos Pontos de Cultura, para despesas, para a movimentação e aplicação do recurso, entre outros.

É importante frisar que o modelo de governança adotado pelo poder público, a partir de 1988, visava à integração em rede de diferentes atores sociais. Entre 1988 e 2016, diferentes interesses políticos marcaram essa relação, ora mais neoliberais ora mais neodesenvolvimentistas, porém, a construção da governança em rede teve como substrato a ideia de *accountability* e transparência, que começaram a ser desenvolvidos na década de 1990 e esteve na ordem do dia nos anos seguintes, o que culminou com a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/11) e a Lei da Transparência (LC n. 131/09).

Compreender o processo de integração entre diferentes atores envolvidos na gestão, implementação e avaliação de políticas públicas é um dos elementos da governança em rede, como observamos no primeiro item desse capítulo. No setor cultural, observamos que a construção do SNC teve por viés a perspectiva de integrar os diferentes entes federados, de institucionalizar a participação, além de propiciar os diferentes acordos intersetoriais e interorganizacionais.

No que tange aos acordos intersetoriais, podemos destacar que o SNC possibilitou a integração entre diferentes políticas públicas visando ao bem-estar integral do cidadão. Essa integração foi impulsionada pela inserção de diferentes representantes de ministérios nos Conselhos de Cultura e pela integração dos colegiados setoriais nas discussões de políticas públicas de cultura, por isso, é previsto tanto uma integração com outros ministérios e secretarias quanto entre as próprias políticas de cultura.

2.4 O MINC E AS INSTRUMENTAÇÕES DA AÇÃO PÚBLICA NA CULTURA

No item anterior, analisamos a construção de uma governança em rede participativa, tendo o SNC como um elemento principal dessa estrutura. Analisamos três elementos da governança em rede: o federalismo, a participação social e o terceiro setor na área da cultura. Nossa intenção, nesse subcapítulo, é compreender a estruturação do MINC, as questões

políticas e seus impactos nessa estruturação e analisamos como se instrumentalizou a ação pública da cultura com o objetivo de efetivar a descentralização, tanto entre os entes federados quanto entre governo e sociedade civil.

2.4.1 O MINC e os contextos políticos (2003-2014)

Observamos, no item anterior, a inserção de uma perspectiva de descentralização. Porém, esta foi acompanhada de um fortalecimento do Ministério da Cultura. Ao assumir a Presidência da República em 2003, Lula nomeou como Ministro da Cultura, Gilberto Gil, o desafio enfrentado por essa gestão era articular as políticas culturais em contrapartida ao reduzido papel que o Estado teve na gestão anterior.

A primeira medida tomada foi reestruturar o Ministério pelo Decreto n. 4.805 de 12 de agosto de 2003, o Estado criou 5 novas secretarias: de Políticas Públicas, de Fomento e Incentivo à Cultura, de Programa e Projetos Culturais, de Audiovisual e de Identidade e Diversidade Cultural (CALABRE, 2009, p. 120), a criação destas secretarias reflete o espaço em que o Estado buscou se inserir.

A partir da gestão de Gil e na gestão de Juca Ferreira (segundo mandato do presidente Lula), houve uma série de incentivos à economia da cultura. O governo estabeleceu acordo com instituições de pesquisa, como IPEA e IBGE, para a realização de estudos referentes à cultura, a fim de analisar o cenário econômico da cultura e oferecer elementos para a elaboração de políticas públicas. O governo ainda criou a Coordenação Geral de Economia da Cultura e Estudos Culturais (CGECE), vinculado à Secretaria de Políticas Culturais do MinC, que tinha por objetivo supervisionar as diversas pesquisas no âmbito da cultura, “desde o impacto econômico da cultura (...) até a distribuição regional dos equipamentos culturais” (BOLANÕ; MOTA; MOURA, 2012, p. 25).

A perspectiva do Governo Federal, portanto, era incentivar a produção, distribuição e fruição de diversas formas de cultura e analisar seus impactos socioeconômicos. Portanto, se encontram presentes a perspectiva de cultura como impulsionador do PIB e como estimulador da coesão social e da construção de identidade. A proposta do governo Lula, portanto, teve por objetivo ir ao encontro as propostas da UNESCO, estimulando tanto o caráter cultural quanto o econômico.

No primeiro governo Dilma (2011-2014), a gestão da pasta ministerial de cultura foi efetivada por duas ministras: Ana de Hollanda e Marta Suplicy. Na gestão de Ana de

Hollanda (2011-2012), houve uma descontinuidade de políticas, tanto no Programa Cultura Viva quanto na reforma da Lei de Direitos Autorais (LDA) (BAZZAN; MACRUZ, 2011).

A retirada do selo *Creative Commons* do site do MinC e a destituição do cargo de Marcos Souza, um dos principais responsáveis pelo projeto da nova LDA causaram grande mobilização política, principalmente na internet, com os #foraanadehollanda. As mobilizações tinham como pauta de reivindicação:

participação da sociedade civil para debater a formulação e alteração nas políticas públicas brasileiras, especialmente para a reforma da Lei dos Direitos Culturais; a aplicação do Plano Nacional de Cultura, (...) apoio à Cultura Digital (...), continuidade e ampliação do Programa Cultura Viva (PRUDENCIO; LEITE, 2013, p. 453).

Apesar das descontinuidades, houve um novo impulso para a articulação do Sistema Nacional de Cultura. Durante os primeiros anos de seu mandato, o MinC contratou “consultores para orientar e acompanhar a implantação do SNC nos estados e municípios” (BARBALHO, 2014, p. 198). Nesse sentido, Barbalho aponta que, durante a gestão de Hollanda, o Ministério da Cultura desempenhou um papel importante na construção do Sistema Nacional de Cultura. Além disso, a ministra ressaltou a importância da economia criativa, com a criação da Secretaria de Economia Criativa, em 2011.

Na gestão de Marta Suplicy (set. 2012-2014), a construção do Sistema Nacional de Cultura também teve certo dinamismo, o tema foi debatido na III Conferência Nacional de Cultura e iniciou o processo de transferência de recursos do MinC via SNC aos estados e municípios (BARBALHO, 2014, p. 201). Além desse aspecto, a gestão de Marta teve como um dos carros-chefes o Vale-Cultura (um benefício de R\$ 50 mensais oferecido por empresas a seus funcionários em troca de isenção fiscal).

Cabe ressaltar que, politicamente, houve uma alteração significativa entre o governo de Lula (2003-2010) e o de Dilma (2011-2016). O primeiro se inseriu em um cenário político internacional favorável a um recuo da convenção neoliberal e à formulação de políticas de cunho neodesenvolvimentista, ou seja, uma política de desenvolvimento baseada em uma frente política que abarca tanto a grande burguesia quanto as classes populares (BOITO JR.; BERRINGER, 2013)

Do ponto de vista socioeconômico, essas políticas visavam aumento da renda familiar e consumo interno através do aumento do salário-mínimo e transferências fiscais, e de investimentos em infraestrutura e construção residencial, regidos pelo Estado (ERBER, 2011). Nesse sentido, a atuação do governo do Partido dos Trabalhadores visava à redução da

exclusão social através da redução da pobreza (que se dá via aumento de renda e não via distribuição da riqueza) e uma abertura para a participação social, apesar de bem restrita. Assim, o Estado volta a ter um papel de liderança no desenvolvimento.

No governo Dilma (2011-2014), a frente e as políticas que sustentaram o neodesenvolvimentismo foram mantidas em parte, como apontou Boito Jr. e Berringer (2013). Porém, essa frente política começa a ruir já no primeiro governo Dilma e ganha proporções volumosas com o segundo governo Dilma (2015-2016).

Pinto et al. (2016) apontam que o estilo contundente da Presidente Dilma, já nos primeiros anos de seu primeiro mandato, sinalizou uma mudança nessa frente, principalmente no que tange ao setor bancário, uma vez que as primeiras medidas foram “redução da taxa Selic – que passou, em termos nominais, de 12,5% em agosto de 2011 para 7,25% em abril de 2013 – e o ataque aos elevados spreads dos bancos privados brasileiros” (PINTO et al., 2016, p. 21).

Além dessas medidas, outras de incentivo à indústria, como redução do IPI, redução nas tarifas de energia e desvalorização cambial, não surtiram os efeitos pretendidos em parte devido ao fator externo e em parte devido à desaceleração econômica provocada tanto pelo setor energético quanto pelo aumento da inflação, que teve que ser controlada pelo aumento na taxa de juros.

O estudo de Pinto et al. (2016) aponta que a queda da rentabilidade em diferentes setores afeta de forma negativa a frente política que sustentava o neodesenvolvimentismo. Essa desarticulação é fortalecida com a baixa articulação política que seu governo possuiu e com o desenvolvimento da Operação Lava Jato que assustava e prendia os grandes empreiteiros nacionais. Além disso, o ajuste fiscal promovido no início do segundo mandato impactou fortemente a desaceleração econômica (PINTO et al., 2016).

Esses fatores levaram à ruptura da gestão Dilma, através de um processo parlamentar que levou ao *impeachment*. Assim que o Temer assumiu o poder, o Ministério da Cultura foi extinto temporariamente (de 12 de maio, pela Medida Provisória n. 726, até 23 de maio, quando o ministério é restabelecido após muitas manifestações). A gestão de Temer foi marcada por uma sucessão de gestores da pasta da Cultura (Marcelo Caleiro, Roberto Freire, João Batista de Andrade e Sergio Sá Leitão) e uma descontinuidade das políticas culturais.

A análise da estruturação do MinC e dos contextos políticos é de grande importância para entendermos como o papel do Estado na cultura se configurou ao longo dos governos pós-anos 2000. O MinC teve diferentes nuances, porém, entre 2003 e 2014, observamos que a construção do SNC esteve na ordem do dia. A efetivação desse sistema se baseou em alguns

instrumentos, como o FNC e os editais. Nos próximos itens desenvolveremos mais sobre esses dois instrumentos de ação da política cultural ao longo dos anos 2000.

2.4.2 O Financiamento da Cultura: o FNC

O Fundo Nacional de Cultura foi formulado por meio da Lei n. 8.313, de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, que vigora até hoje. Esta lei tem o mesmo objetivo da Lei Sarney, ou seja, prevê deduções fiscais para empresas que investem em atividades artísticas e culturais, mas a Lei Rouanet buscou corrigir alguns problemas da Lei Sarney.

A lei prevê três diferentes mecanismos de incentivo: patrocínio ou doação, o Fundo Nacional de Cultura (que já era definido na Lei Sarney) e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). O mecanismo de patrocínio visa estimular o investimento privado através da dedução fiscal, segundo ressaltou Paiva Neto (2017), a principal mudança em relação à lei Sarney foi a destinação dos recursos, pois o FNC teve por função realizar uma distribuição mais equitativa do ponto de vista regional, estímulo ao aperfeiçoamento profissional e favorecer aqueles que tivessem menos possibilidade de se desenvolver com recursos próprios etc. E o Ficart visa “capitalizar o setor cultural de natureza comercial e industrial com maior potencial lucrativo”, assim, os investidores poderiam adquirir cotas em fundos de cultura (PAIVA NETO, 2017, p. 21).

Diferentemente da Lei Sarney, a Lei Rouanet ressalta que, ao invés dos aportes serem realizados para instituição previamente cadastrada, os incentivos fiscais seriam destinados a projetos previamente aprovados. Além disso, não havia previsão de abatimento integral de patrocínio, sendo necessária contrapartida mínima (PAIVA NETO, 2017).

As alterações no processo de avaliação dos projetos, a diminuição do teto de renúncia fiscal, entre outros aspectos, resultou no pouco uso da lei nos primeiros anos, após sua regulamentação (1992). A lei foi fortemente utilizada a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), tendo Francisco Weffort à frente do Ministério da Cultura (recriado na gestão de Itamar Franco, em 1992). Nesse período, houve um aprimoramento das leis de incentivo, buscou-se desburocratizar os procedimentos, estimulou-se o desenvolvimento de um novo profissional – o captador de recursos –, elevou-se para 100% a dedução de Imposto de Renda para patrocínios de artes cênicas, edição de livros, circulação de exposição de artes, entre outros (AGUIAR, 2013).

Além disso, buscou-se estimular a formação de uma visão empresarial, ou seja, os incentivos fiscais para a cultura estavam relacionados com o marketing cultural. De acordo

com Bolaño, Mota e Moura (2012) é nesse aspecto, principalmente, que há uma diferença entre as leis de incentivo e a Lei Sarney, enquanto Furtado (1984) defendia a cultura como fator de desenvolvimento e não de lucratividade, a cultura, para Weffort, passa a ser vista como um “bom negócio”. Assim, do aspecto de democratização cultural e privilégio das iniciativas locais, defendidos por Furtado (1984), passa-se aos aspectos mercantis ditados pelas empresas privadas.

Esses aspectos geraram diversas críticas, uma delas é justamente o fato de as empresas decidirem quais projetos devem ser incentivados. Muitos artistas e produtores declaram que as empresas “só se interessam por projetos que tenham visibilidade midiática e/ ou sucesso de público” (BARBALHO, 2007, p. 49), dificultando, assim, linguagens experimentais em diversos âmbitos culturais e tornando cada vez mais mercadológica a produção artística.

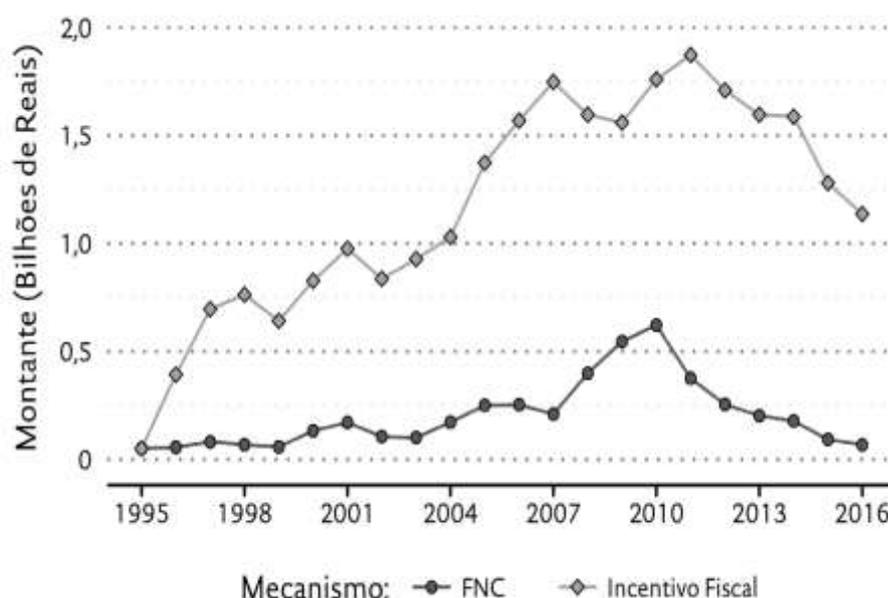
Outra crítica apontada é a concentração de incentivos para a região Sudeste, reforçando as desigualdades entre as regiões brasileiras. Apesar das críticas, as leis de incentivo tiveram um impacto forte no aumento de projetos culturais. Elas possibilitaram um crescimento de alguns mercados, como por exemplo, o de música e audiovisual. Na década de 1990, o Brasil passa a ser exportador de bens culturais, principalmente de música (SANTOS, 2008).

Essas críticas levaram à realização de seminários a fim de articular uma proposta de substituição da Lei Rouanet. A questão começou a ser debatida já em 2003 durante os seminários Cultura para Todos. Nas Conferências Nacionais de Cultura, o tema também foi fortemente debatido. A partir desse debate, foi encaminhada ao Congresso um projeto de lei de reforma da Lei Rouanet, definida como Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA). O projeto de lei n. 6. 722/2010 foi encaminhado ao Congresso em 2010 e ainda se encontra em tramitação, este projeto teve por meta ampliar os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), dividindo-o em oito fundos setoriais. Além disso, ele estabelece o FNC como o principal mecanismo de fomento, destinando 80% de seus recursos “aos proponentes culturais da sociedade civil não vinculados a co-patrocinador incentivado ou a poder público nos entes federados” (BRASIL, 2010).

Esse projeto de lei, apesar de ainda estar em tramitação no Senado Federal, explicita algumas mudanças na estruturação do financiamento da cultura, durante a gestão PT. Buscou-se uma ampliação do FNC a fim de assegurar a efetividade de diversos programas do Governo Federal nas instâncias estaduais e municipais e de promover maior equidade na distribuição de recursos. Segundo os dados apresentados por Paiva Neto (2017), enquanto no Governo FHC (1995-2002), os recursos do FNC dobraram, de R\$ 50 milhões para R\$ 105 milhões,

sendo que em 2001, o FNC alcançou R\$ 172 milhões. Já no governo Lula (2003-2010), houve uma expansão desses recursos de R\$ 101 milhões para R\$ 622 milhões em 2010 (PAIVA NETO, 2017). Segundo o gráfico 1, apresentado pelo autor, a expansão dos recursos do FNC ocorreu, principalmente, entre 2007 e 2010.

Gráfico 1 – Comparativo entre os valores empenhados pelo Fundo Nacional de Cultura e movimentados pelo incentivo fiscal, valores corrigidos pelo IPCA



Fonte: PAIVA NETO (2017), com base no SalicNet do Ministério da Cultura/SEFIC (incentivo fiscal 1995 a 2016), FNC 1995 a 2005 (SOARES, 2010) e FNC 2006 a 2016 (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)

O gráfico nos possibilita observar que, entre 2003 e 2010, houve um aumento do montante destinado ao FNC, com uma expressão maior entre 2007 e 2010, período que coincide com a expansão do orçamento da cultura e com a promoção de políticas com cunho mais federalista, como o Mais Cultura. Porém, apesar dessa expansão, verificamos que os incentivos fiscais foram preponderantes em todo o período analisado, por isso, apesar de uma maior importância do FNC, ele ainda ocupa um papel pequeno no financiamento cultural.

Um outro aspecto que esteve fortemente associado à ampliação do papel do FNC foi o desenvolvimento dos editais como instrumentalização da ação pública a partir da gestão PT. Segundo Paiva Neto (2017), como a lei do PRONAC não estabelecia garantia de seleção através do chamamento público, o FNC foi utilizado, na gestão de Weffort, a partir de decisões do ministério. No governo Lula, devido à ampliação da transparência e do foco de

uma governança participativa, os recursos do FNC foram, majoritariamente, concedidos através de editais.

2.4.3 Os editais e a instrumentação da ação pública na cultura

Os editais são mecanismos de seleção pública e se tornaram o principal meio de financiamento da cultura tanto para acesso aos recursos públicos quanto para os recursos públicos administrados privadamente. Segundo Calabre (2013), ao longo da gestão do Ministro Gil (2003-2006), buscou-se investir no mecanismo de edital como um meio para diminuir o processo de concentração regional da cultura. Assim, a utilização de editais foi estimulada não apenas pelo setor público, mas também pelo mecenato. A autora destaca que o percentual utilizado pelas leis de incentivo pelos editais passou de 3% em 2003 para 13% em 2008. E, o MinC comemorou, em 2008, o recorde de investimentos culturais através de editais, cerca de 159 milhões de reais (SALGADO et al., 2010).

Além da melhoria na distribuição regional dos recursos, como observado por Calabre (2013), os argumentos para a adoção desse mecanismo apontam a transparência como outro ganho desse meio de seleção, isso porque o edital possibilita que todos tenham acesso às informações sobre recursos, critérios de seleção e projetos aprovados e seus respectivos valores aportados. Além disso, o edital é visto como um importante mecanismo democrático de seleção.

Alguns autores, porém, criticam a preponderância dos editais: Salgado et al. (2010) apontam a eficiência dos editais, mas ressaltam que esse meio não deve ser uma solução generalizada. Os autores afirmam que o edital é um instrumento burocrático e seu acesso não é igualitário devido à linguagem técnica e as exigências de seleção. Assim, “o custo de quem participa dos editais também é alto e exige tempo e o mínimo de conhecimento técnico em elaboração de projetos” (SALGADO et al., 2010, p. 103).

Carmo (2016) também apresenta algumas críticas ao uso frequente dos editais. Para ela, os editais são, em sua grande parte, elaborados sem que haja um debate público sobre a sua formulação e distribuição de recursos, portanto, a compreensão da autora é que esse meio não é tão democrático, como alguns observam. Outro fator apontado refere-se ao capital cultural que alguns agentes possuem para compreender os editais, sua lógica e propor projetos que se enquadrem a eles.

A autora propõe analisar o mecanismo do edital como uma instrumentação da ação pública nos termos de Lascoumes e Les Galès (2012), segundo esses autores, a

instrumentação da ação pública refere-se aos efeitos e razões de escolha e uso dos instrumentos que permitem materializar a ação governamental (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012).

Os instrumentos da ação pública são, segundo os autores, dispositivos técnicos e sociais, uma vez que eles organizam as relações sociais entre o Estado e a sociedade. Para Lascoumes e Les Galès (2012), os instrumentos podem ser encarados como uma instituição, no sentido sociológico, ou seja, correspondem a um conjunto de regras e procedimentos que conduzem as relações entre atores, logo, os instrumentos “são portadores de valores, nutridos de uma interpretação social” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012, p. 21).

A partir dessa concepção, os autores destacam que a escolha desses instrumentos não ocorre de maneira neutra, pragmática e visando apenas a eficácia, como os formalistas acreditam, mas representam escolhas de políticas públicas. Nesse sentido, os autores ressaltam que os instrumentos estão longe de ser apenas técnica, mas produzem efeitos específicos como: cria efeitos de inércia, produz representação sobre o que ele trata e induz uma problematização ou um sistema explicativo (LASCOUMES; LES GALÈS, 2012). Para além desses efeitos específicos, os instrumentos podem provocar efeitos políticos. Assim, os efeitos e as razões de escolhas dos instrumentos é o fenômeno que os autores chamam de instrumentação, estudar esse fenômeno permite compreender as formas de exercer o poder e revela a teoria da relação governante-governado.

Analisar o edital dentro da perspectiva da instrumentação da ação política nos permite compreender que ele não é apenas um instrumento técnico para a promoção das políticas culturais, mas é um instrumento social, ou seja, produz regras que indicam como os agentes devem agir e quais serão as modalidades de relação entre esses agentes. Ao reconhecer o instrumento como uma instituição social, podemos nos questionar sobre a escolha e efeitos desse uso.

A prerrogativa dos editais está inserida dentro da filosofia gerencial adotado pela Lei de Licitação (Lei n. 8.666/93). Segundo essa lei, constituem-se as modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão. O concurso é definido como:

a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias” (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, a escolha de projetos com cunho artístico na modalidade licitatória de concurso pressupõe procedimentos que devem ser seguidos conforme a lei, como as qualificações exigidas, as diretrizes e formas de apresentação do trabalho, entre outros aspectos. A lei aponta que os processos licitatórios devem respeitar os princípios da administração pública, legalidade, impessoalidade, isonomia, moralidade e publicidade e, ainda, devem respeitar o princípio do julgamento objetivo a partir dos critérios definidos pelo edital.

O modelo licitatório possui como vantagem a transparência e maior controle dos gastos público. A busca por maior transparência é um dos aspectos da democracia moderna e se traduz como *accountability*. Este conceito refere-se à vigilância, ao monitoramento e ao controle do poder tanto por órgãos específicos, quanto pela mídia ou pela população, de forma geral, portanto, é um conceito que exprime a responsabilização permanente dos governantes.

A inserção dos editais culturais na modalidade licitatória está relacionada a uma filosofia gerencial baseada na *accountability* horizontal promovida pelos órgãos de controle como TCU. Logo, tendo por foco a concepção de instrumentação das políticas públicas, desenvolvida por Lascoumes e De Gáles (2012), podemos observar que a adoção desse instrumento não é neutra, indica uma concepção de política pública e de democracia onde a participação se expressa por meio de uma suposta igualdade na proposição de projetos.

A adoção desse instrumento produz alguns efeitos. Ao mesmo tempo em que esse modelo gera vantagens, gera também problemáticas, como: a lógica meritocrática, já que os critérios definidos em editais traduz a necessidade de qualificação técnica para compreender sua lógica e a adequação do projeto às demandas dos editais, assim, esse modelo é inadequado aos agentes de cultura, principalmente, daqueles que não possuem expertise de editais; a obrigatoriedade de tempo mínimo de cadastro no CNPJ e de atuação na área cultural, o que pode não garantir a equidade e descentralização dos recursos, uma vez que a burocracia não é um aspecto dominado por uma gama de grupos sociais; os altos custos na produção de editais que, segundo Brant (2009, n.p.), envolve “contratação de consultores e advogados (...), comunicação, estrutura para recebimento e pré-seleção de projetos, comissão avaliadora, publicização de resultados, acompanhamento e gestão de processos”, e esse gasto dispendioso nem sempre é avaliado.

A adoção do edital como instrumento para seleção de projetos culturais aponta para uma teoria sobre a relação governante-governado baseada em prerrogativas objetivas e em pré-requisitos claros. E, nos permite entender as concepções de poder que estão por trás desse viés instrumental.

2.5 CAPACIDADES ESTATAIS NA EFETIVAÇÃO DE DUAS POLÍTICAS CULTURAIS: O CULTURA VIVA E A POLÍTICA DE PATRIMÔNIO CULTURAL – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As capacidades estatais se referem às habilidades e competências do Estado em estabelecer objetivos e realizá-los. Esse conceito surgiu a partir da influência do neoinstitucionalismo e neomarxismo nas Ciências Políticas, que passaram a enfatizar o papel do Estado e a variação das políticas de acordo com fatores sociais, históricos, políticos e econômicos (SANTOS, 2017). Assim, para os teóricos que trabalham com a noção de capacidade estatal, os resultados da intervenção política dependem do grau de planejamento, administração, dos recursos que o setor público possui, da autonomia e das relações entre os entes federados, da participação, entre outros aspectos. Portanto, o desempenho das políticas públicas está associado aos arranjos institucionais, ou seja, ao “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19).

A concepção de governança em rede tem levado a diversos questionamentos a respeito das capacidades dos Estados em produzir políticas públicas, Gomide e Pires (2016) apresentaram as três perspectivas presentes na literatura a respeito dessas transformações na governança: a primeira narrativa expressa um esvaziamento do Estado ou perda do controle sobre as políticas públicas; a segunda refere-se ao papel do Estado como regulador; e a terceira ressalta que a governança em rede tem o papel de ampliar a capacidade do Estado de produzir e implementar políticas públicas, pois possibilita a cooperação e sinergia na realização das tarefas, ou seja, resulta em soma de esforços e recursos para o desenvolvimento de políticas públicas.

Gomide e Pires (2014) propõem analisar estas capacidades estatais por meio de dois aspectos: **as capacidades técnico-administrativas**, que estão relacionadas à presença de quadro profissional, o funcionamento dos mecanismos de coordenação e avaliação, os recursos e a estrutura adequados à realização da política; e **as capacidades políticas-relacionais**, que se referem às interações institucionais entre a burocracia e o setor político, os mecanismos de participação social, a presença de fiscalização e agentes de controle, a vinculação da política com outros planos e políticas como estatutos e as relações com órgãos internacionais.

Visando desenvolver a análise sobre essas capacidades estatais e a promoção do desenvolvimento, esta tese se baseou em duas políticas culturais principais. Como já abordamos na introdução, as duas políticas foram desenvolvidas em um mesmo contexto político-institucional, neodesenvolvimentista, e tendo por base parâmetros internacionais desenvolvidos, principalmente, pela Unesco. Além disso, o envolvimento do terceiro setor na execução dessas políticas é outro aspecto importante para a análise.

As duas políticas foram desenvolvidas ao longo da década de 2000, elas não refletem o mesmo contexto político, porém, ambas ressaltam aspectos instituídos pela Constituição Federal de 1988, e se articulam ao mecanismo de governança inaugurado a partir dessa Constituição. A preocupação desse capítulo foi trazer à tona o mecanismo de governança em rede, os arranjos institucionais que caracterizam esse mecanismo e como o setor cultural se desenvolveu a partir desses arranjos. O item 2.4 foi destinado a compreender a ação da política cultural, dado o contexto dos arranjos analisados anteriormente. Essas análises foram feitas tendo por objetivo averiguar a capacidade estatal na promoção de políticas culturais com foco no desenvolvimento, o que desenvolveremos, mais detalhadamente, na última parte da Tese, onde uniremos essas abordagens com os trabalhos de campo.

PARTE II: AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: ESTUDOS DE CASOS

Esta parte é dedicada à análise de três organizações sociais: Grupo Sociocultural Cem Modos, a Associação São Jorge Filho da Gomeia e a Associação de Mulheres de Nazaré da Mata. Para isso, além de um estudo sobre a história e os projetos desenvolvidos por essas organizações, realizamos uma análise sobre os aspectos sociais e econômicos da localidade onde elas estão inseridas. Nosso objetivo, ao fazer essa descrição, foi entender o público que as organizações atuam, o contexto em que estão inseridas e seus impactos sociais.

Ademais, buscamos trazer à tona a história das cidades e de sua população. Nosso viés de interesse é entender a formação social desses espaços, os aspectos identitários e os aspectos sócio-históricos que influenciaram e impactaram nos dados socioeconômicos atuais.

Como nosso enfoque é a população afro-brasileira, cabe ainda destacar dados sobre a escravidão e os grupos étnicos africanos que desembarcaram no Brasil. Portanto, essa parte se configura não apenas como capítulos de descrição do campo, mas também, de análise histórica.

Para melhor compreender esses aspectos, subdividimos essa parte em três capítulos. No primeiro, foi feita uma análise sobre o Grupo Sociocultural Cem Modos. Estudamos a formação do grupo, suas ações e seus financiamentos públicos, tendo em vista a relação entre a organização da sociedade civil e o poder público. Visamos, também, compreender a história da cidade de Santa Rita (MA) e a constituição dos quilombos ao redor da cidade.

No segundo capítulo, nosso foco é a Associação São Jorge Filho da Gomeia e a localidade de Lauro de Freitas (BA). Abordamos sobre a história e os dados socioeconômicos do município e a imigração dos povos bantus para a Bahia. Além disso, estudamos a história da instituição e fizemos um levantamento sobre seus projetos desenvolvidos e os investimentos públicos.

Por fim, tivemos como enfoque a Associação de Mulheres de Nazaré da Mata, localizada no estado de Pernambuco. Ao analisar sua história e seus projetos, buscamos entender o contexto das mulheres afro-brasileiras em uma região canavieira a partir dos dados socioeconômicos e dos dados históricos. Ademais, analisamos a importância das manifestações culturais como forma de resistência social.

1 O GRUPO SOCIOCULTURAL CEM MODOS E AS POLÍTICAS CULTURAIS EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

1.1 SANTA RITA E SEUS DADOS SOCIOECONÔMICOS

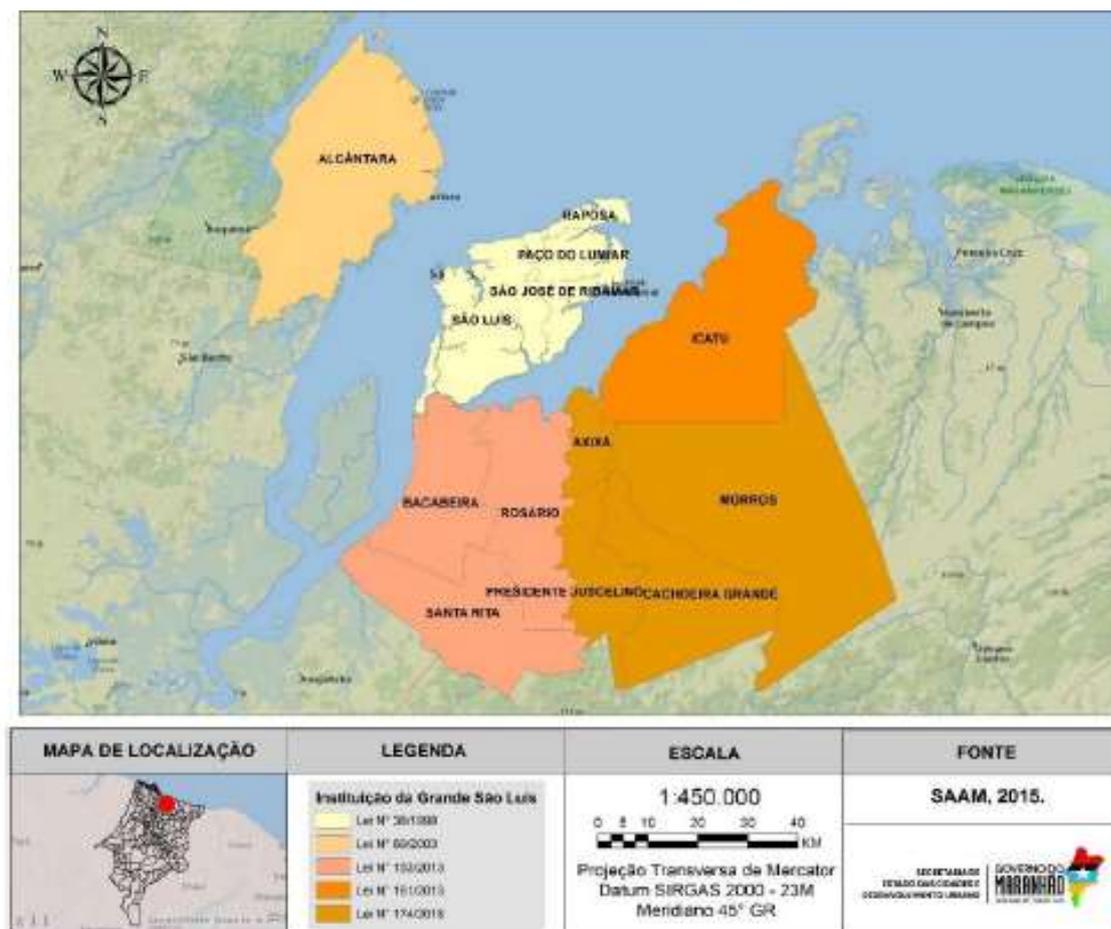
O município de Santa Rita está localizado a 75 km de distância de São Luís, capital do Maranhão. Segundo a divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias⁴¹ (IBGE, 2017), baseada nas diversas mobilidades sociais ocorridas dentro do espaço geográfico, o município está localizado na região geográfica intermediária de São Luís, a qual é composta por 73 municípios. Essa região é subdividida em oito regiões geográficas imediatas (São Luís, Pinheiro, Chapadinha, Itapecuru Mirim, Viana, Barreirinhas, Tutoia-Araioses e Cururupu).

O município de Santa Rita se localiza na Região Geográfica Imediata de São Luís, nesse sentido, o município, juntamente com Bacabeira, Rosário, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Alcântara e São Luís, se localiza em uma região de fluxo comercial, econômico e social cuja cidade-polo é São Luís. Cabe observar que esses oito municípios também compreendem a Região Metropolitana de São Luís⁴², conhecida como a Grande São Luís, que atualmente, abarca 13 municípios, como podemos observar no mapa 1.

Figura 1 – Institucionalização da Grande São Luís

⁴¹ Este modelo de divisão territorial, elaborado pelo IBGE em 2017, substitui a divisão regional em mesorregiões e microrregiões, vigente desde 1989. Segundo a publicação do IBGE, as mudanças econômicas, demográficas, políticas e ambientais vivenciadas nas últimas décadas provocaram diferenciação interna do espaço territorial brasileiro, necessitando a atualização da divisão territorial anterior. O recorte proposto pelo IBGE diferencia regiões imediatas e intermediárias. As regiões imediatas são definidas a partir de centros urbanos próximos, ou seja, a partir de cidades-polo e dos municípios a elas vinculados. Assim, o que permitiu definir as regiões imediatas é o conceito de território-rede que engloba os fluxos e interações presentes nos territórios, levando em consideração a região zonal, ou seja, o território contínuo identificado pela divisão política-administrativa e pelo arranjo populacional. Já a noção de Região Intermediária engloba regiões imediatas que possuem funções urbanas de maior complexidade, como serviços médicos especializados ou grandes universidades. Assim, a partir dos dados de fluxos municipais de gestão pública e gestão empresarial (IBGE, 2017), de deslocamento para trabalho e estudo (IBGE, 2017) e das regiões de influência das cidades (IBGE, 2017) foram definidos os centros urbanos que fazem a intermediação com várias regiões imediatas.

⁴² A Região Metropolitana de São Luís foi definida em 1989, através da LCE n. 038, que estabeleceu organização, funções e abrangência da região metropolitana, compreendendo os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Em 2003 foi incluído o município de Alcântara, através da LCE n. 069. Em 2013, por meio LCE n. 153 os municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita passaram a compor a Grande São Luís. No mesmo ano, através da LCE n. 161, é incluído o Município de Icatu. E, em 2015, através da LCE n. 174 é incluído Axixá, Cachoeira Grande, Morros, Presidente Juscelino.



Fonte: MEINERS; MASULLO (2017)

A Grande São Luís se caracteriza por concentrar em torno de 1.605.305 habitantes, porém, cerca de 67% deles habitam a capital maranhense (MARSULLO; LOPES, 2017). No que diz respeito aos dados econômicos, a Região Metropolitana representa 39,2% do PIB do Maranhão, mas 87% do Produto Interno Bruto da Região Metropolitana está concentrado em São Luís, como podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 1 – PIB a preço corrente, percentual de participação no PIB, participação do PIB da Região Metropolitana da Grande São Luís (2015)

Município	PIB (mil reais)	% PIB	% PIB da RMGSL
São Luís	26.832.481	34,19	87,20
São José de Ribamar	1.714.914	2,19	5,57
Paço do Lumiar	716.925	0,91	2,33
Raposa	191.809	0,24	0,62
Alcântara	108.069	0,14	0,35
Bacabeira	281.761	0,36	0,92
Rosário	277.393	0,35	0,90

Santa Rita	241.208	0,31	0,78
Axixá	61.791	0,08	0,20
Cachoeira Grande	50.440	0,06	0,16
Icatu	118.600	0,15	0,39
Morros	94.555	0,12	0,31
Presidente Juscelino	81.800	0,1	0,27
Total	30.771.746	39,20	100,00

Fonte: IMESC (2017). Elaboração própria.

Esses desequilíbrios regionais também são analisados quando observamos os dados sobre mercado de trabalho. Segundo o trabalho de Marsullo e Lopes (2017), o estado do Maranhão tem apenas 28,58% da força de trabalho com empregos formais, sendo que 52,57% deles estão na Região Metropolitana, mas, desse quantitativo de empregos formais localizados na região metropolitana, 91% deles estão localizados em São Luís, São José de Ribamar e Paço de Lumiar (municípios da Ilha do Maranhão).

Os dados evidenciam a disparidade entre as cidades que compõem a região metropolitana: a capital maranhense exerce forte centralização econômica, provocando aumento da densidade populacional na capital, concentração de renda e levando a uma centralização dos serviços públicos e da infraestrutura, essa configuração impacta nas desigualdades sociais e redução da qualidade de vida.

A desigualdade regional permite analisar as razões para a inclusão dessas cidades no âmbito metropolitano. Segundo o trabalho de Cordeiro (2014), o processo de inclusão de cidades nos anos 2000, partiu tanto do interesse do Estado quanto do interesse dos municípios, já que, desde a década de 1970, há crença de uma suposta vantagem auferida pelo município ao fazer parte de uma metrópole.

No âmbito do debate público maranhense, se dissipou a ideia de que a metropolização traria repasses federais para a região metropolitana, além disso, há um peso simbólico associado ao progresso e à modernidade. Ademais, a metropolização implica em promover funções públicas de interesse comum, ou seja, políticas públicas e ações de competência pública que afetem vários territórios político-administrativos.

Porém, no contexto da Região Metropolitana de São Luís, as ações visando desenvolver órgãos específicos para solução de problemas comuns foram pouco efetivas até 2011. Em 2003, foi criada a Gerência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, em São Luís, porém, foi um órgão municipal isolado. O debate de uma maior integração das cidades só ressurge em 2008, com uma proposta de coordenação e cooperação conjunta através dos

Fóruns Metropolitanos da Grande São Luís, contudo, só em 2011, que o estado do Maranhão cria a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM), que teve por objetivo formular estratégias de desenvolvimento regional e implantar a gestão metropolitana, apesar da existência desse órgão, as desigualdades regionais ainda são evidentes, como mostraram os dados acima.

Segundo a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos, os critérios para possibilitar a inclusão de municípios na Região Metropolitana da Grande São Luís são a taxa de crescimento anual da população maior do que a média do estado, a necessidade de funções públicas de interesse comum, elevado interesse turístico de proteção ambiental e valor cultural, inserção na Região de Influência da Cidade de São Luís (CORDEIRO, 2014).

Nesse sentido, a inserção do município de Santa Rita na Região Metropolitana de São Luís teve por base esses critérios, o que fica evidente quando analisamos a taxa de crescimento da população: enquanto a taxa média anual de crescimento da população do Maranhão, entre 2000 e 2010, foi de 1,52%, em Santa Rita essa taxa foi de 3,83%⁴³, e a população de Santa Rita, em 2010, era de 32.366 habitantes, segundo o censo. Além disso, o município se insere na região de influência da cidade de São Luís, como definido pelo IBGE na concepção de região imediata. Segundo esse conceito, a cidade-polo, São Luís, se vincula a outros municípios por meio dos fluxos e interações de gestão pública e gestão empresarial, de pessoas, de renda, serviços etc.

Apesar da existência de critérios para a inclusão de municípios na Região Metropolitana, o processo de metropolização vai além da definição legal. Segundo Garson (2009), as regiões metropolitanas são espaços urbanos com alta densidade populacional e com concentração de atividades econômicas que não se restringem ao espaço físico de uma jurisdição. Estas atividades geram externalidades⁴⁴ econômicas, possibilitando uma ampliação das fronteiras políticas e uma continuidade do espaço econômico e social.

Santos (2013) define a região metropolitana como um espaço formado por mais de um município, tendo um deles como município núcleo. Esse espaço se configura como uma região de planejamento, uma vez que possuem funções interdependentes. Porém, o autor destaca que os programas e políticas criados não atendem “à problemática geral da área,

⁴³ Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/maranhao/ e http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santa-rita_ma.

⁴⁴ Externalidade é o efeito de uma decisão sobre aqueles que não participam diretamente dela. As externalidades podem ser positivas e negativas. No que diz respeito às regiões metropolitanas, a concentração de atividades econômicas pode gerar externalidades, como aumento de poluição, de barulho e de movimento, o que representa um custo para sociedade, mas podem gerar externalidades positivas, como cria valor para as habitações próximas a essas atividades etc.

limitando-se a aspectos setoriais” (SANTOS, 2013, p. 84), é importante levantar alguns conceitos para analisar a inserção do município de Santa Rita na RMGSL. O autor cita outras definições, destacando a ampliação de mercados, a centralização do capital e a segregação socioespacial.

Os dados socioeconômicos da cidade apontam que a maior parte da população de Santa Rita vive em área rural (54%) (IMESC, 2014), isso indica o baixo potencial metropolitano de Santa Rita, além de demonstrar a configuração territorial que, segundo os dados do IMESC (2014), em 2013, a área urbana correspondia a 4,94 km², ou seja, 0,69% do território do município. A configuração populacional e territorial nos indica os aspectos referentes ao trabalho e renda da população santa-ritense. Segundo os dados do Cadastro Central de Empresas, em 2015, a quantidade de pessoal ocupado em empresas correspondia a 4,5% da população. Portanto, Santa Rita tem como característica a baixa quantidade de empregos, e o salário médio mensal era de 1,5 salários mínimos, isso fica evidente na tabela abaixo, que aponta uma porcentagem baixa de pessoas no mercado formal.

Tabela 2 – Pessoas de 10 anos de idade, ou mais, ocupadas na semana de referência, por raça/cor (Santa Rita, MA, 2010)

Posição na ocupação	BRANCA	PARDA	PRETA	AMARELA
Conta própria	343	1.531	229	9
Empregadores	25	67	11	
C/ carteira de trabalho assinada	310	1.300	222	
S/ carteira de trabalho assinada	880	2.655	317	
Militares e func. públicos estatutários	161	319	44	
Trab. na produção p/ o próprio cons.	444	1.684	170	8
Não remunerados	54	227	35	
TOTAL	2217	7783	1028	17

Fonte: Censo IBGE 2010 – Resultado da Amostra. Elaboração própria.

Os dados apontam que a maior parte da população economicamente ativa (PEA) se considera parda, correspondendo a 7.783 pessoas. Destas 16,7% estão empregados com carteira assinada, 34,11% não possuem carteira assinada, 0,86% são empregadores, 4,10% são militares ou funcionários públicos, 21,64% trabalham para o próprio consumo e 2,92% não são remunerados.

Já para a população branca, verificamos que a porcentagem de população empregada com carteira assinada é menor do que de pardos (13,98%) e sem carteira assinada é maior (39,69%), porém, a taxa de empregadores (1,13%) e a taxa de militares e funcionários públicos (7,26%) é maior do que a de pardos. Esses dados indicam que, apesar de no mercado

formal, a taxa de brancos ser menor, observamos que a porcentagem de empregadores e funcionários públicos é maior, indicando uma possibilidade maior de escolaridade para os brancos, o que veremos mais adiante.

A seção de atividade com o maior número de pessoas ocupadas, segundo o Censo de 2010, é o setor de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, o que traduz o aspecto rural da população de Santa Rita, como podemos observar nos dados abaixo.

Tabela 3 – Número de pessoas ocupadas por seção de atividade (Santa Rita, MA, 2010)

Seção de atividade	Homens	Mulheres	Total
Administração pública, defesa e seguridade social	283	372	655
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	2.627	1.339	3966
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	34		34
Alojamento e alimentação	66	101	167
Artes, cultura, esporte e recreação	37		37
Atividades administrativas e serviços complementares	76	69	145
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados		10	10
Atividades mal especificadas	327	269	596
Atividades profissionais, científicas e técnicas	87		87
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	613	495	1108
Construção	1856	22	1878
Educação	150	644	794
Eletricidade e gás		55	55
Indústrias de transformação	359	89	448
Indústrias extrativas	52		52
Informação e comunicação	23		23
Outras atividades de serviços	53	18	71
Saúde humana e serviços sociais	41	107	148
Serviços domésticos	65	451	516

Fonte: Censo IBGE 2010

Segundo o IMESC (2014), a agricultura do município é itinerante, ou seja, voltada para subsistência e cujo excedente é comercializado no próprio município, o que nos permite entender a baixa taxa de ocupação. O produto de destaque da produção agrícola é a mandioca que, em 2012, representou cerca de 58% dos hectares colhidos, como demonstrado na tabela.

Tabela 4 – Produção agrícola de Santa Rita (2006 e 2012)

Produto	Área Colhida (hec)		Qnt. Produzida (Ton)		Valor Prod. (mil reais)	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012

Arroz	420	450	453	191	190	111
Cana-de-açúcar	30		1.800		144	
Feijão	125	150	53	39	95	57
Mandioca	1.750	1.584	15.750	6.083	1.654	1.703
Milho	480	550	576	206	276	87

Fonte: IMESC, 2014, p. 221 baseado em IBGE – Pesquisa Agrícola Municipal

A agropecuária, porém, contribui pouco para o PIB, segundo os dados do IBGE de 2015, disponível no site do IBGE Cidades, o setor agropecuário contribuiu com R\$ 18,366 milhões, o industrial com R\$ 22,451 milhões e o setor de serviços tem um papel forte no PIB com R\$ 84,109 milhões. O setor de serviços, que engloba administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, alavancou o PIB contribuindo com R\$ 95,784 milhões, a arrecadação de impostos contribuiu com R\$ 20,497 milhões, como podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 5 – Valor adicionado bruto a preços correntes em 2010 (Santa Rita, MA)

ATIVIDADE ECONÔMICA	VALOR (X 1.000 R\$)
Agropecuária	18.366,01
Indústria	22.451,00
Serviços - exclusive administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.	84.109,29
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	95.784,70
Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos, a preços correntes (série revisada)	20.497,46

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/santa-rita/pesquisa/38/46996>

Os baixos salários e a baixa taxa de ocupação refletem nos dados sociais da cidade. No que diz respeito ao nível de instrução, 64,12% da população de 10 anos ou mais não possuíam instrução ou possuíam fundamental incompleto, enquanto que apenas 1,59% dessas pessoas possuíam superior completo, segundo os dados do Censo de 2010. Analisando os dados por cor/raça, verificamos que a taxa de brancos sem instrução ou com fundamental incompleto é a menor em relação aos pardos, pretos e amarelos. Conforme o nível de instrução verificamos que a taxa de brancos se torna maior, conforme se verifica na tabela abaixo.

Tabela 6 – Taxa de pessoas com 10 anos ou mais, de acordo com o nível de instrução (cor/raça)

Nível de instrução	Amarela	Branca	Parda	Preta	Total
Sem instrução e fundamental incompleto	64,3%	56,6%	65,5%	70,0%	64,1%
Fundamental completo e médio incompleto	17,1%	19,7%	17,3%	16,1%	17,6%
Médio completo e superior incompleto	18,6%	20,6%	15,3%	11,5%	16,0%
Superior completo	0,0%	2,4%	1,3%	2,3%	1,6%
Não determinado	0,0%	0,8%	0,7%	0,0%	0,6%

Fonte: IBGE, 2010.

Apesar de uma baixa escolaridade, a proporção de jovens que tem o ensino médio completo tem aumentado. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, em 2010, a proporção de jovens com ensino médio completo era de 28,02%; em 2000, esse dado era de apenas 7,02%. A expectativa de anos de estudo também aumentou: em 2000, essa expectativa era de 7,34 anos; e, em 2010, era de 9,54 anos. Esses fatores têm favorecido uma elevação no IDHM Educação que passou de 0,316 em 2000 para 0,551 em 2010.

No entanto, esse índice foi o que menos contribuiu para a elevação do IDHM em 2010. A dimensão que mais contribuiu para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,743, seguida de renda, com índice de 0,553, e de educação, com índice de 0,551. Dentre os indicadores utilizado para compor a taxa de longevidade, verifica-se que a mortalidade infantil e a mortalidade até os 5 anos tiveram reduções significativas e a esperança de vida ao nascer aumentou de 62,5 anos em 2000 para 69,2 anos em 2010, como podemos observar na tabela 7.

Tabela 7 – Longevidade, Mortalidade e Fecundidade (Santa Rita, MA)

Indicadores de longevidade	1991	2000	2010
Esperança de vida ao nascer	55,8	62,5	69,6
Mortalidade infantil	93,6	51,5	30,7
Mortalidade até 5 anos de idade	120,6	66,3	33,4
Taxa de fecundidade total	6,7	3,9	2,4

Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santa-rita_ma#demografia

No que diz respeito à renda, o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil aponta que em duas décadas a renda *per capita* média de Santa Rita cresceu 203,01%, passando de R\$ 82,26, em 1991, para R\$ 249,26, em 2010. A porcentagem da população pobre, com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00, reduziu de 86,37% em 1991 para 44,19%. A

redução foi significativa, porém, a cidade ainda tem uma alta porcentagem de população pobre.

Tabela 8 – Renda, Pobreza e Desigualdade (Santa Rita, MA)

Indicadores de Renda	1991	2000	2010
Renda per capita	82,26	130,14	249,26
% de extremamente pobres	65,72	49,76	27
% de pobres	86,37	72,87	44,19
Índice de Gini	0,52	0,64	0,53

Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santa-rita_ma#renda

Os dados demonstram aspectos importantes para compreender o contexto socioeconômico de Santa Rita. Segundo o Censo de 2010, o município tem maior parte da população (54%) vivendo em área rural, isso traduz o fato de 36,76% das ocupações dos santa-ritenses estarem concentradas no setor agropecuário. Porém, esse setor tem pouca influência no PIB da cidade, sendo, portanto, um setor voltado para subsistência e cujo excedente é comercializado no próprio município, isso explica o baixo número de empregados registrados no Cadastro Central de Empresas e a baixa quantidade de trabalhadores assalariados, todos esses aspectos influenciam nos dados sobre pobreza e IDH.

Os dados apontados acima revelam que quase a metade da população (44,19%) se encontra em situação de pobreza⁴⁵, ou seja, com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em agosto de 2010, segundo o Atlas do desenvolvimento Humano do Brasil. E 27 % da população do município é extremamente pobre, com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em agosto de 2010. O Atlas ainda destacou situações de vulnerabilidade como: 36,16% das crianças estão em situação de extrema pobreza e 67,24% da população são vulneráveis à pobreza de acordo com os dados de trabalho e renda.

Nesse sentido, podemos averiguar que Santa Rita não é um espaço densamente povoado, a malha urbana é pequena e não há um mercado tão amplo, porém, há uma centralização de capital e os problemas de segregação social são evidentes, portanto, apesar de

⁴⁵ O conceito de pobreza é amplo e complexo, há diversos autores que retratam esse conceito, como Lavinias (2002), entre outros. Por ora, abordaremos a definição de pobreza adotada pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, concebido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pela Fundação João Pinheiro.

características distintas das usuais concepções de metrópole, os problemas sociais e econômicos são similares, como veremos abaixo.

1.2 A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO NEGRA EM SANTA RITA

A colonização das terras maranhenses se efetivou no período da União Ibérica (1580-1640) em razão dos interesses da coroa hispano-lusa em assegurar as posses da região ultramar em meio às tentativas de ocupação da França, Inglaterra e Holanda. Até o reinado de Felipe III (1598-1621), o Maranhão era visto como uma região de transição entre o Estado do Brasil e o Vice-Reino do Peru, ou seja, não havia definição formal sobre este território e não havia nenhuma instância política, apesar dessas terras pertencerem à capitania donatária criada pelo Rei D. João III, em 1535 e, que deveria ser administrada por João Barros, Ayres da Cunha e Fernando Álvares de Andrade (CARDOSO, 2011).

Assim, somente em 1621, quando é criado o Estado do Maranhão e Grão-Pará, que a região – que engloba os atuais estados do Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Tocantins, Piauí, Maranhão e parte do Mato Grosso – começou a ser efetivamente colonizada e administrada.

Há uma discussão historiográfica⁴⁶ ampla sobre os motivos que levaram à conquista do Maranhão nesse período. Não cabe aqui explanar sobre esse debate, porém, é importante ressaltar alguns fatores que influenciaram essa ocupação. O período da União Ibérica foi marcado por um fortalecimento da estrutura burocrática e reforço do militarismo, o que impactava na constituição de instituições políticas. Além disso, desde a segunda metade do século XVI, os portugueses e espanhóis já haviam tomado conhecimento sobre os projetos de ocupação dos europeus para a região do Norte do Brasil, como ressaltou Cardoso (2011), mas, o estopim para a efetiva ocupação ocorreu após a instauração do projeto da França Equinocial.

Em 1612, três navios partiram da região da Bretanha em direção ao Norte do Brasil, comandado por La Touche, o mesmo general que iniciou a exploração na atual Guiana Francesa, em 1604. Em agosto desse mesmo ano já estava estabelecida a ocupação na Ilha do Maranhão. Os franceses escolheram como sede da colônia o território que está localizado no centro entre duas baías, a Baía de São Marcos e a Baía de São José, fundando assim, em setembro de 1612 a cidade de São Luís, nome dado em homenagem ao rei da França (TROVÃO, 2008).

⁴⁶ Ver Cardoso (2011); Priore; Gomes (2003); Ruiz-Peinado Alonso; Chambouleyron (2010); Lobo (1952, 1962).

A ocupação francesa durou até 1615 quando, após o conflito franco-português, os portugueses, juntamente com os luso-pernambucanos, efetuaram a conquista do Maranhão. Segundo ressalta Cardoso (2011), a iniciativa da incorporação dessa região foi cometida pela Coroa, mas esse empreendimento ocorreu a partir de financiamentos particulares, principalmente da burocracia luso-pernambucana que se transferiu para o Maranhão visando cargos, terras e outras vantagens econômicas na construção de uma oligarquia maranhense.

Cardoso (2011) ressalta ainda que o processo de dominação dessa região também contou com índios aliados do Rio Grande do Norte e da Paraíba, com frotas vindas da Bahia, Ceará e, principalmente, Pernambuco e com a participação de soldados e oficiais espanhóis.

Este processo consolida a criação do Estado do Maranhão e Grão-Pará como uma região autônoma do Estado do Brasil, como se observa na figura 2, portanto, o governador do Estado do Maranhão e Grão-Pará se reportava diretamente à Coroa. Foi escolhida a vila de São Luís, que já era a sede da capitania do Maranhão, como capital do estado, e ele perdurou até 1772, quando foi anexado ao Estado do Brasil.

Figura 2 – Mapa divisão territorial: Estado do Grão Pará e Maranhão e Estado do Brasil



Fonte: OLIVEIRA (2011)

A administração colonial dessa região se pautou pela divisão territorial em capitanias com terras concedidas a donatários e terras da Coroa, portanto, no período pós-criação do Estado, novas capitanias foram formadas e estas possuíam regimento próprio e eram autônomas umas das outras (OLIVEIRA, 2011). Essa divisão administrativa existiu até meados do século XVIII.

Na segunda metade do século XVII, Portugal buscou diminuir a sua dependência sobre o mercado externo, buscando induzir a produção de gêneros estrangeiros no Estado do Maranhão e Grão-Pará. O Estado, nesse sentido, se configurou com diversas frentes produtivas: a produção de açúcar, principalmente no vale do Itapecuru⁴⁷, a coleta e cultivo de drogas do sertão, a produção de gado no Piauí, entre outros tipos produtivos.

O abastecimento de mão de obra para essas frentes produtivas foi essencialmente indígena, até o final do século XVII. Em 1680 foi promulgada a Lei de Liberdade⁴⁸ que assegurava a liberdade a todos os indígenas, incentivando a escravização de negros africanos que foi proporcionada pela criação da Companhia de Comércio, em 1682 (BOMBARDI, 2014). Segundo Rolim Filho (2017), a Companhia possuía o monopólio tanto do comércio de escravos quanto do comércio de produtos agrícolas, esta deveria ser encarregada de fornecer 500 escravos africanos por ano para a região.

Porém, a Companhia vendia de forma irregular, não houve muitas entradas de escravos, pesos e medidas eram falsificadas e os proprietários rurais locais não concordavam com os preços baixos oferecidos pelo algodão e o açúcar, isso provocou a eclosão da Revolta de Beckman, que ocorreu em 1684. Ao instalarem um governo provisório, os revoltosos aboliram a companhia do Comércio e, mesmo depois da revolta ser sufocada pelas tropas portuguesas, a companhia foi extinta e o comércio de escravos indígenas continuou existindo, mesmo com a Lei de Liberdade.

O aumento do número de escravos africanos ocorreu após o período pombalino (1750-1777). A administração de Marquês de Pombal foi marcada por um maior aprofundamento da colonização do Norte do Brasil. Assim, em 1755 foi criada a Companhia do Comércio do Grão-Pará e Maranhão, com o objetivo garantir não apenas o suprimento de escravos, mas também de equipamentos e crédito para os produtores locais, isso possibilitou o desenvolvimento da produção e do comércio maranhense. A Companhia teve um papel importante na inserção do Maranhão no comércio internacional, consolidando as produções de algodão e arroz voltadas para a exportação. Rolim Filho (2017) aponta que, enquanto em

⁴⁷ Segundo a definição geográfica do Vale do Rio Itapecuru, a região compreende 55 municípios, sendo que 20 estão totalmente dentro da Bacia e os demais estão parcialmente inseridos no Vale. Integram. Fonte: <http://imirante.com/oestadoma/online/17082014/pdf/C04.PDF>. De acordo com o Programa Territórios da Cidadania, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado do Maranhão define o Território do Vale do Itapecuru como a região localizada na Mesorregião Norte Maranhense e se prolonga nas Microrregiões de Itapecuru e de Rosário, integrando 10 municípios. Os municípios são: Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru-Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Pirapemas, Presidente Vargas, Santa Rita, Vargem Grande. Nesse trabalho, definimos o Vale do Itapecuru segundo a definição geográfica, abrangendo a região onde hoje se localiza 54 municípios.

⁴⁸ *Ley sobre a liberdade do gentio do Maranhão*, 1 abril de 1680.

1760, a primeira exportação de algodão é de 130 sacas, em 1799, a exportação alcançou 30.287 sacas. Assim, apesar da Companhia ter sido extinta em 1778, ela possibilitou ao Maranhão a acumulação de capital e integração ao mercado internacional.

No que diz respeito ao número de escravos, Silva (2014) aponta que de 1757 até 1777 entraram 12.587 africanos escravizados, e no período de 1812-1820, os portos registraram a entrada de 36.356. Além da produção de algodão, esses escravos também trabalhavam na produção de arroz, na lavoura canavieira e na pecuária.

A região do Vale do Itapecuru, onde hoje está localizada a cidade de Santa Rita, foi uma região de grande produtividade, concentrava cerca de 2/3 de toda a atividade agrícola do Maranhão do século XVIII. Segundo Mota (2014), havia inúmeras fazendas implantadas nas margens do rio Itapecuru e esta região era formada por algumas vilas importantes, como Caxias, Itapecuru e Rosário, grande parte dessas fazendas era de produção de algodão ou arroz.

Nesse sentido, a região recebeu um quantitativo grande de escravos na segunda metade do século XVIII e início do século XIX. Segundo Assunção (2001), a capitania do Maranhão era onde residia 8,9% dos escravos no Brasil no período da independência, sendo, assim, a quinta província com maior número de escravos – depois da Bahia, Minas, Rio de Janeiro e Pernambuco. Assunção (2001) busca trazer dados sobre as origens dos escravos. Apesar de poucas pesquisas sobre esse assunto, o autor destaca que há indícios de que grande parte dos escravos que foram para o Maranhão era proveniente da região da Guiné. Ele destaca que:

Como resultado, a grande maioria dos escravos levados para o Maranhão nos porões dos navios da Companhia durante o período 1757-1777 provinha da Guiné: 44 % deles foram embarcados em Cacheu, 43% em Bissau, e apenas 12% em Angola. Nos anos subsequentes ainda foi significativo o número de escravos vindos dos rios da Guiné para o Maranhão e Pará. Entre 1788 e 1801, ainda foram embarcados 17.691 escravos de Cacheu e Bissau para esses dois destinos. Esses números referem-se aos escravos embarcados, não aos que chegaram vivos no Brasil. A mortalidade era significativa tanto nos barracões, onde os escravos esperavam seu embarque, na África, quanto na própria travessia. É provável que o número de escravos embarcados na Guiné tenha caído muito depois de 1815, devido à proibição inglesa de tráfico de escravos ao Norte do Equador, acatada por Portugal. (ASSUNÇÃO, 2001, p.3).

A análise sobre a procedência dos escravos maranhenses também foi realizada por Meireles (2006). Ao analisar os registros de viagens entre 1779 e 1799, a autora observou 203 entradas de embarcações no porto de São Luís, 61 delas eram provenientes de Bissau, 39 eram de Cacheu, 9 de Angola, 3 viagens da Costa de Mina e registros de outros portos, com menor quantidade, como Moçambique, Benguela, Malagueta, além de 16 viagens sem registro. Em

termos percentuais, 43,65% dos africanos vieram de Bissau, 30,05 % de Cacheu e 14,10% de Angola.

A partir dos dados apresentados por Meireles (2006) e Assunção (2001), podemos observar que a maior parte dos africanos que entraram no Maranhão, no século XVIII, era proveniente da região da Guiné, através dos portos de Bissau e Cacheu. Já no século XIX, o sul da África ganha maior representatividade na exportação de escravos (MEIRELES, 2006).

No que diz respeito aos grupos étnicos, Meireles (2006) faz uma observação sobre a dificuldade em definir as diferentes etnias, visto que as denominações ‘nações’ e ‘gentios’ foram utilizadas de modo generalizadas e sem muito critério.

Estas classificações identitárias foram construídas pelo tráfico, porém, diversos autores⁴⁹ ressaltam o quanto os africanos articulavam essas definições em benefício próprio. Segundo Reis (1996, p. 11), as denominações étnicas “como nagôs, angolas, jejes representavam identidades criadas pelo tráfico escravo. (...) Os nagôs, por exemplo, pertenciam a diversos grupos iorubás que viviam em vasta região do sudoeste da atual Nigéria”, portanto, as definições ‘nação’ e ‘gentios’ eram utilizados como um ‘guarda-chuva’, uma vez que agrupava diferentes etnias de um determinado espaço geográfico.

Barroso Jr. (2013) aponta que na documentação de batismo para o território do Maranhão, a ‘nação guiné’ é a que é mais presente em detrimento de outras classificações. Porém, ao observar outras fontes, como registros de casamento, aparecem designações menos genéricas, como bijagós, mandigas, papels, nalus, fulas, Bissau, cacheu, beofá e balandras. Assunção (2001) destaca que um dos grupos étnicos mais significativos, provindos da Alta-Guiné, era os mandigas, este grupo étnico tem sua herança cultural no Império Mali, que existiu no Ocidente Africano entre o século XIII e o século XVI⁵⁰.

No que diz respeito à produção agrícola no Maranhão, o século XIX também assistiu a uma mudança. A partir de 1822, a produção algodoeira maranhense sofreu um declínio. Isso ocorreu devido à queda dos preços do algodão, provocada pela perda do mercado para a produção algodoeira dos Estados Unidos e da Índia. A queda do preço, como destacou Rolim

⁴⁹ Ver Karasch (2000) e Soares (2001).

⁵⁰ O Império Mali conheceu seu apogeu com o reinado de Musa (1307-1332). Este foi o mais conhecido imperador uma vez que, foi por meio dele que o Islã triunfou no império. Além disso, Musa consolidou as aquisições dos predecessores, enriqueceu o império, expandiu as rotas comerciais. A cidade de Tombucto teve seu desenvolvimento alavancado no governo de Musa e tornou-se um importante centro econômico e religioso durante o Império Mali. Nesse período, o Império Mali abrangia toda a África Ocidental sudano-saheliana, agrupando diversos povos. No século XV, o Império Mali começa a declinar. Dentre os fatores apontados por Mandina Ly-Tall (2010) situam-se o enfraquecimento do poder central após o apogeu de Musa e Solimão, ambos no século XIV, a perda do controle do comércio transaariano, os ataques de alguns povos sobre o território Mali e a presença portuguesa. Assim, ao longo do século XVI, o território Mali foi reduzindo. O Mansa conseguiu conservar alguns vassallos até o século XVI.

Filho (2016), levou a uma reorientação da produção para o mercado interno, porém, este era muito incipiente devido ao pequeno número de mão de obra livre. Assim, o autor destaca que a economia maranhense continuou baseada na monocultura e escravismo, sendo afetada por crises de abastecimento.

Em meio a esse cenário, o Maranhão assiste a um levante popular, a Balaiada. Esta foi uma revolta que ocorreu entre 1838 a 1841. Não cabe explicar sobre as diversas interpretações e correntes historiográficas acerca desse movimento⁵¹, porém, é importante ressaltar o papel desse levante para a formação do campesinato maranhense. Segundo Assunção (1998), a Balaiada foi uma das primeiras revoltas camponesas do Brasil e teve uma grande quantidade de adeptos, cerca de 12.000 homens. Além disso, a revolta atingiu não apenas o Maranhão, mas alcançou o Piauí e algumas cidades do Ceará.

Portanto, foi um movimento amplo com diferentes aspirações e ideologias. Assunção (1998) ressaltou que no Vale do Itapecuru e na região do Maranhão Oriental, a revolta foi acima de tudo de escravos e camponeses. Um dos líderes desse movimento foi o negro Cosme Bento das Chagas, que liderou mais de três mil quilombolas na luta pela liberdade dos escravos, promovendo uma vasta insurreição de negros em várias fazendas da região (BORGES, 2009). Ele concedeu a si próprio o título de “Tutor e Imperador da Liberdade”, uma vez que distribuía alforrias a seus seguidores.

A insurreição de escravos foi iniciada em 1839, quando o negro Cosme Bento das Chagas fugiu da prisão e iniciou as sublevações. Para isso, ele organizou uma base na fazenda da Lagoa Amarela, onde obrigou o antigo proprietário a alforriar todos os escravos e promoveu uma escola de primeiras letras para ensinar os negros a ler e escrever.

Iamashita (2010) apresenta alguns documentos referentes às sublevações que ocorrem na região do Vale do Itapecuru. Segundo um ofício do Comandante-Geral dos Pontos da Vila do Rosário, diversas fazendas estavam em conflito, como se pode observar nos trechos a seguir:

Levo a presença de V. Exa. Que as fazendas de escravatura Santa Rosa, de Joaquim Burgos, S. Roque de Fernando Pereira de Castro, Plameira Torta de Joaquim José Gomes dos Santos, e as Areias de Jaime Guilhon achão-se sublevadas e de comum acordo com os rebeldes por assim me aver informado d. Anna Rita Ferreira⁵².

(...) Chega a minha notícia que todas as fazendas de escravatura do lado esquerdo deste rio acima achão-se sublevadas e de comum acordo com os rebeldes

⁵¹Ver: Janotti (1998, p. 67-89).

⁵² Ofício do Comandante-Geral dos Pontos da Vila do Rosário, Francisco Joaquim Ferreira de Carvalho, ao PPV Manoel Felisardo de Mello, em 17/11/1839. Fonte: APEM apud IAMASHITA (2010, p. 262).

capitaneados pelo cafús Cosme e que se achão no centro de Cheiroso porem que pretendem fortificar-se em Pirangy (...) ⁵³.

A autora apresenta, ainda, um ofício do presidente da província destinado ao Ministro da Justiça, afirmando que quatro fazendas, entre as Vilas do Rosário e Itapecuru-Mirim, estavam sublevadas e que os escravos estavam armados com arcos, flechas e lanças (IAMASHITA, 2010). Essas documentações denotam que grande parte das propriedades da região do Vale do Itapecuru vivenciaram fortes momentos de sublevações no século XIX.

O movimento promovido pelo Cosme Bento das Chagas só se integrou, de fato, à Balaiada em 1840, quando houve uma aproximação do líder dos balaios, Raimundo Gomes, com o negro Cosme. Segundo Borges (2009), a Balaiada ganhou novo fôlego com a integração dos negros, escravos e quilombolas. Assim, o negro Cosme estabeleceu alianças entre os rebeldes brancos e negros e buscou o apoio dos bem-te-vis. Apesar de ter sido capturado e enforcado, a resistência à escravidão continuou existindo no Maranhão, principalmente, pela quantidade de quilombos formados ao longo do século XIX.

Se analisarmos a geografia de onde se encontra a cidade de Santa Rita, podemos observar que se encontra entre as atuais cidades de Rosário e Itapecuru-Mirim, às margens do Rio Itapecuru, o que indica a possibilidade de fazendas dessa região terem vivenciado esses momentos de motins e revoltas. Esse fator pode explicar, também, a grande quantidade de quilombos na região.

Segundo os dados da Fundação Palmares, no Maranhão, há um total de 690 Comunidades Remanescentes de Quilombo (CRQ) certificadas, sendo o segundo estado com maior número de certificações. Na cidade de Santa Rita, são 13 comunidades certificadas pela Fundação Palmares. Para além das certificações, a cidade tem 22 comunidades remanescentes de quilombo.

Segundo Assunção (2000 apud ROCHA, 2016) foram poucas as fazendas de algodão do Maranhão que não viram formação de quilombos. Portanto, a região onde hoje se encontra o município foi fruto de fazendas de algodão e, após a queda do preço desse produto, algumas fazendas se deslocaram para a produção de açúcar. E, em fins do século XIX observa-se o aumento da produção de farinha de mandioca e milho.

Reis (2007) aponta que, em 1890, a farinha de mandioca alcançava uma média de produção de 10 mil toneladas por ano e era destinada para fora do estado, já os quilombos

⁵³ Ofício do Comandante-Geral dos Pontos da Vila do Rosário, Francisco Joaquim Ferreira de Carvalho, ao PPV Manoel Felisardo de Mello, em 21/11/1839. Fonte: APEM apud IAMASHITA (2010, p. 262).

possuíam economia diversificada viviam de caça, pesca, agricultura e promoviam trocas comerciais, o que também pode explicar o aumento do número de quilombos na região, segundo destaca Assunção (2000 apud ROCHA, 2016), portanto, para além dos grandes proprietários, a economia maranhense abriu brecha para as trocas comerciais realizadas por comunidades quilombolas.

Porém, apesar de uma produção regional voltada para o mercado interno, os pequenos proprietários, inclusive comunidades quilombolas, passaram a encontrar dificuldades devido aos interesses dos comerciantes intermediários. Segundo aponta Rocha (2016), a partir do fim do século XIX, muitos dos grandes proprietários passaram a controlar o comércio intermediário agrícola, apropriando-se de boa parte da produção agrícola dos pequenos proprietários. Esse contexto foi acompanhado por expropriação de terras, por meio de grilagem, como forma de aumentar a posse desses atravessadores e seu poder frente aos pequenos proprietários.

A análise empreendida por Reis (2007) aponta que, apesar de alterações econômicas que ocorreram em fins do século XIX e início do século XX, os grandes proprietários de terras que passaram a migrar para o comércio e indústrias continuavam a controlar a política. Portanto, segundo o autor, as transformações econômicas acarretaram poucas transformações no núcleo da oligarquia maranhense.

Nesse contexto, que o povoado de Santa Rita começa a ser formado. Em 1890, a família do capitão de infantaria Raimundo Henrique Viana de Carvalho se instalou em parte da região, que hoje é a cidade, e denominou o local de Santa Rita, por ser devoto da santa. Com a criação da estrada de ferro que ligava São Luís a Teresina, houve um aumento da população com a construção de vilas operárias em torno das estações de Carema, Cajueiro e Recurso. O comércio ganhou mais impulso, porém, apenas a partir da década de 1940 com a construção da BR-135 que corta a cidade. Até 1961, a região pertencia a Rosário, apenas nessa data que a cidade de Santa Rita é elevada à categoria de município.

1.3 O GRUPO CEM MODOS E OS PROJETOS CULTURAIS

O Grupo Sociocultural Cem Modos foi fundado em 1985, com uma perspectiva de integrar os jovens de Santa Rita (MA) e proporcionar lazer e novas perspectivas. Foi um grupo fundado por jovens da cidade, em torno de 15 jovens, entre eles Raimundo Diniz

(Didi), Dica e Valdenor⁵⁴. Como não tinham opções de lazer e cultura na cidade, o grupo se organizou para promover festas, eventos e atividades socioculturais na cidade.

As primeiras atividades organizadas pelo grupo foram as Gincanas, que integravam praticamente todos os jovens e agitavam a cidade. As gincanas ocorrem durante um fim de semana em que os jovens são separados em grupos e devem cumprir algumas tarefas, dentre elas uma tarefa solidária. O objetivo da ação é ajudar famílias do município de Santa Rita em situação de extrema pobreza. A primeira gincana organizada foi em 1988 e já ocorreram 18 edições.

Para além das gincanas, o grupo promovia São João, o Boi Babu, um espetáculo musical; e a Vaca Atolada, uma brincadeira de Carnaval. Além disso, promoviam eventos culturais e atividades em escolas através de oficinas, porém, como não tinham recurso, as atividades não eram frequentes.

A partir de 2002, passaram a firmar parcerias mais consistentes com instituições financeiras e sociais de diversos segmentos, como a Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde (RENAFRO) e a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA/Maranhão), para que pudessem captar recursos por meio de editais públicos. Após o primeiro incentivo do Brazil Foundation, em 2003, o grupo passou a desenvolver projetos específicos com as comunidades em torno da cidade, trabalhando com as comunidades quilombolas e com as escolas das comunidades.

As atividades do Grupo não são contínuas, suas ações dependem de editais tanto de instituições privadas ou de economia mista (Brazil Foundation, Bolsa de Valores de São Paulo, Oi, Petrobras, Criança Esperança etc.) quanto de editais públicos (Ponto de Cultura, Ponto de Memória, Pontinho de Cultura, Prêmio IPHAN). Para cada edital, os coordenadores selecionam as comunidades que vão trabalhar, não se limitando apenas à cidade de Santa Rita, mas trabalhando com comunidades de outras cidades próximas, como Itapecuru, Anajatuba, Rosário, Bacabeira, Axixá e Icatu, sendo quatro dessas pertencentes à região metropolitana, como já observamos.

Para melhor compreendermos a atuação do Grupo Cem Modos é importante analisarmos os projetos realizados. O primeiro projeto que teve financiamento externo foi *Remédios de Encantados e Voduns*, que visava resgatar os saberes ancestrais em casas de cultos afro-brasileiros e em comunidades quilombolas, por isso, o nome do projeto abordou os

⁵⁴ Estes fundadores continuam atuando no Grupo Sociocultural Cem Modos e foram eles que me receberam no trabalho de campo.

termos “encantados⁵⁵ e voduns⁵⁶”. O projeto combinou ações de pesquisa, cultivo de plantas medicinais e capacitação de agentes com o objetivo de multiplicar esses saberes populares.

O Projeto teve o apoio da *BrazilFoundation*, instituição filantrópica que atua como ponte entre doadores e “organizações sociais que promovem igualdade, justiça social e oportunidade no Brasil”⁵⁷. A *BrazilFoundation* atua da seguinte forma: os recursos são provenientes da rede global de parceiros e apoiadores que realizam diferentes modalidades de doações e investimento social, ela realiza a gestão dos recursos, promovendo o encontro entre o apoiador e as organizações que possuem impacto social, buscando incentivar parcerias de transferência de metodologia e oportunidades de coinvestimento que reduzem os desperdícios de recursos em processo de seleção⁵⁸.

As instituições sociais que recebem o apoio da *BrazilFoundation* possuem como foco a promoção de soluções criativas com elevado impacto social e com potencial de serem reaplicadas. As áreas temáticas são educação, cultura, direitos humanos, saúde, desenvolvimento socioeconômico e negócios sociais. Em relação ao projeto *Remédios de Encantados e Voduns*, este se enquadrou na área temática Educação e Cultura e foi selecionado por meio de edital, juntamente com outras 16 instituições, para a realização de atividades com crianças, jovens, adultos e idosos descendentes de quilombos a fim de promover o cultivo de plantas medicinais com duração de um ano.

Após esse incentivo, o Grupo Sociocultural Cem Modos participou de outros editais, tanto privados quanto públicos. Em 2003, participou do processo de seleção para integrar à carteira da Bolsa de Valores Sociais (BVS) com o projeto *Espalhando Arte*. Este projeto teve por objetivo a implantação de hortas comunitárias, com parte do canteiro destinado ao cultivo de plantas medicinais, além de realização de cursos de capacitação destinados aos jovens e acompanhamento escolar para crianças e adolescentes. O público do projeto era a população

⁵⁵ Encantado refere-se a uma categoria de seres espirituais que são recebidos em transe mediúnico nos terreiros de Mina. Os encantados não são espíritos mortos, mas são frequentemente comparados aos anjos da guarda, ou seja, são protetores dos homens, mas, que também podem castigar seus protegidos. Eles possuem personalidade própria, alguns possuem comportamentos socialmente desaprovados, como alcoólatras, violentos e podem se apresentar à comunidade como alguém que teve vida terrena e desapareceu misteriosamente ou como seres que nunca tiveram matéria. Fonte: <http://www.cmflore.ufma.br/site/index.php/encantados-e-encantarias-do-tambor-de-mina/>.

Os encantados cultuados nos Terreiros de Mina podem ser de origem nobre (nobres cristãos europeus, frequentemente associados a santos católicos ou a personagens, como o Rei Sebastião, que desapareceu no campo de batalha em Marrocos), de origem cabocla (tipos populares com ou sem origem indígena), de origem africana (voduns e orixás) e de origem turca (nobres geralmente submetidos ao Cristianismo) (FERRETTI, 2011).

⁵⁶ Segundo Ferretti (2000), em alguns terreiros de Mina os encantados africanos são chamadas de voduns. Este termo é empregado também por alguns terreiros para designar entidades espirituais da mitologia indígena ou da mitologia cabocla do Norte do Brasil

⁵⁷ Informações obtidas pelo site: <https://brazilfoundation.org/modelo?lang=pt-br>.

⁵⁸ Ibid.

jovem e adulta dos bairros Vila Feliz, Céu Azul e Liberdade da cidade de Santa Rita (MA) e comunidades rurais quilombolas de Sítio do Meio e Careminha.

A Bolsa de Valores Sociais, integrando o escopo da Bovespa, surgiu em 2003, como uma plataforma de captação de recursos semelhante ao de uma bolsa de valores, conectando organizações brasileiras que precisam de apoio para seus projetos e investidores sociais. O Projeto Espalhando Arte foi um dos primeiros projetos a se inserir nessa plataforma, juntamente com outros 27 projetos espalhados pelo Brasil. Nesse período, a ênfase do BVS era, principalmente, educação. Em 2007, a Bolsa passou a incorporar projetos na área ambiental e passou a ser denominada Bolsa de Valores Socioambientais (BVSA). A BVSA foi reconhecida pela ONU como modelo inovador a ser seguido por outras bolsas de valores, o que ocorreu ao longo da década de 2000.

A BVSA seleciona projetos por meio de edital para integrar a carteira da Bolsa de Valores. Atualmente, esse edital é feito pela BrazilFoundation, ou seja, as duas instituições são cooperadoras e coinvestidoras. A seleção é feita por meio de uma comissão que avalia os projetos, sua pertinência, objetivos e se estes devem estar alinhados aos Objetivos do Milênio (ODM). Após serem selecionados, os projetos são listados no site da Bolsa de Valores Socioambiental e aguardam o investimento dos interessados. Os projetos que se inserem na Bolsa de Valores Sociais têm um prazo para captar os recursos e uma meta de valores para alcançar.

No caso do Projeto Espalhando Arte, o prazo de captação foi de setembro de 2003 até fevereiro de 2006 e o projeto conseguiu captar R\$ 86.980,00. As atividades foram desenvolvidas em escolas por meio de oficinas lúdicas e oficinas de capacitação com jovens e, foi dada capacitação para comunidades desenvolverem a horta comunitária.

Em 2004, o Grupo Cem Modos foi financiado pelo Governo do Estado do Maranhão, através da Secretaria de Cultura para a realização da Caravana Cultural “Gulemada, Politricas e Carambelas”. Esta promovia apresentações culturais utilizando diferentes linguagens, como teatro de rua, arte circense, dança, música popular e atividades, como gincanas, oficinas, palestras, entre outras. A caravana percorreu 12 municípios da região do rio Munim e Lençóis Maranhenses.

No ano de 2008, a instituição sociocultural implementou, em nível regional, uma ação sociocultural voltada para crianças e adolescentes, com ações de sensibilização através da linguagem do teatro, denominada *Pororoca Cultura Andante* nas microrregiões do baixo Munim e baixo Itapecuru, por meio do Prêmio FUNARTE de Teatro Myriam Muniz, de 2007.

No mesmo ano, o Grupo Cem Modos participou do edital Prêmio de Ludicidade – Pontinho de Cultura. O projeto premiado do Grupo Cem Modos foi o *HORA DE BRINCAR – expressando as culturas da criança e do adolescente em Santa Rita – Maranhão*, que ocorreu entre março de 2009 e fevereiro de 2010. Por meio desse projeto foram realizadas atividades recreativas, oficinas, apresentações culturais e palestras para os pais tendo como público-alvo seis comunidades de Santa Rita (Comunidade quilombola do Centrinho, povoado Cai Coco, Comunidade quilombola da Vila Fé em Deus, bairro da Liberdade, Região Eucalipto e Bairro João Gato), atingindo cerca de 240 participantes.

Segundo o relatório enviado pela instituição Cem Modos, o projeto surtiu alguns efeitos para a comunidade, como o fortalecimento dos laços das crianças e adolescentes na própria comunidade, uma vez que em comunidades como Fé em Deus, Centrinho e Região Eucalipto, os alunos estão replicando as informações trabalhadas; maior aproximação com outras instituições, como as escolas públicas e as associações comunitárias e algumas comunidades buscaram realizar atividades recreativas a exemplo das atividades desenvolvidas pelos projetos.

Em 2009, o grupo foi selecionado pelo edital estadual de Ponto de Cultura do Maranhão, sendo que a assinatura do convênio ocorreu em 2010. Tendo como título *Ponto de Cultura Território Encantado Brasil Norte*, o projeto propunha a realização de ações através de cinco eixos que seriam desenvolvidos em três anos: promoção e difusão cultural; formação para a cidadania e para o empreendedorismo cultural; fomento à produção cultural; inclusão digital, itinerância e intercâmbio cultural, e estruturação/gestão. Dentre os objetivos se encontravam estruturar uma programação sociocultural na região, promovendo e fomentando a formação de jovens e agentes culturais; promover oficinas de arte e realizar ações que promovam as expressões artísticas das comunidades afrodescendentes.

Segundo o relatório de atividades, no ano de 2010-2011 foram capacitados 22 jovens e adolescentes na oficina de danças e folguedos; 17 jovens na oficina de sons e percussão; 12 jovens na oficina de produção de artesanato em palha e materiais naturais; 16 jovens na oficina de arte Pintura / desenho/ serigrafia e 20 jovens na oficina de produção de máscara, e 20 jovens no treinamento sobre empreendedorismo e Gestão de Atividade Culturais. Estas oficinas foram realizadas em parceria com escolas públicas e organizações sociais locais, como a Associação de Moradores e Amigos da Vila Feliz, Grupo de Mulheres Mãe Suzana de Sítio do Meio, Associação de Moradores e Produtores de Cariongos, Grupo de Mulheres Trabalhadoras Rurais de Santa Rita e outras, além das parcerias com outros pontos de cultura,

como o Ponto de Cultura de Anajatuba, o Pontinho de Cultura de Baiacui – Icatu e o Pontinho de Cultura de Miranda – Rosário.

No que diz respeito aos resultados, o relatório destaca que foram realizadas atividades, como a participação na Semana de Teatro do Maranhão, que ocorreu em 2011, a culminância das oficinas através de ação cultural, como Cortejo de Divino e Carimbós de Caixa, e exposição de artes plásticas.

Para além desses efeitos, a inserção do Grupo Sociocultural Cem Modos no Programa Ponto de Cultura possibilitou ao grupo articular sua identidade dentro do contexto do ponto de cultura. Eles consideram o Ponto de Cultura como um guarda-chuva, onde outros projetos como: Ponto de Memória, Pontinho de Cultura etc. foram se inserindo⁵⁹. Assim, o próprio símbolo deles é um guarda-chuva, porém, quando questionados sobre as mudanças após se tornarem pontos de cultura, os fundadores do grupo apontaram que não houve muita alteração na forma de ação do grupo. Segundo eles, se tornar ponto de cultura foi apenas uma formalização e potencializou o que já realizavam⁶⁰.

No que diz respeito às atividades do Ponto de Cultura, a entrevista apontou outras atividades, segundo a fala dos gestores do Grupo Cem Modos, foram desenvolvidas oficinas ligadas ao teatro, artesanato e dança com jovens de Santa Rita. Foram 20 jovens em cada uma das oficinas, porém, a de teatro foi a que teve continuidade. O grupo do teatro não apenas permaneceu, após as oficinas, como se ampliou, eles continuam realizando peças, como *Maria Feia*, *Via Sacra* e outras.

Quando questionados sobre os limites do ponto de cultura, os fundadores apontaram a questão de prestação de contas como um dos grandes gargalos da política. Como podemos observar na fala de Didi Muniz:

Olha, nós tivemos um grande problema no ponto de cultura. Esse problema foi o maior. Naquela época o secretário se chamava Bocão o que ele fez, ele liberou o recurso. Quando chegou o final do ano aí que ele foi chamar todo mundo para fazer uma oficina de prestação de conta. Depois que a gente tinha gastado dinheiro. Ó isso tá errado, porque vocês não ensinaram para gente como que tinha que gastar. E, justamente foi o problema do lanche. Porque entre dar o lanche e a bolsa. A gente disse: fica com a bolsa porque vocês fazem o que vocês quiserem⁶¹.

⁵⁹ MUNIZ, Raimundo. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

⁶⁰ DICA. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

⁶¹ MUNIZ, Raimundo. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

Dica acrescenta ainda: “Porque foi assim. Por que a gente optou em dar a bolsa? Porque eles eram de família carente, estavam precisando daquela bolsa”⁶². Assim, ao invés de utilizarem o dinheiro para lanche, todos os jovens que participaram das oficinas ganhavam uma bolsa de R\$ 100, o que equivalia os R\$ 6.000 que deveria ser para comprar lanche. Didi Muniz aponta ainda que: “Quando a menina do ministério perguntou: vem cá vocês pagaram lanche? A gente não mentiu, disse a verdade, nós pegamos e pagamos a bolsa para eles. Foi o que a gente fez”⁶³.

Portanto, a falta de instrução quanto à prestação de contas e a grande demanda de documentos foram fatores considerados limitadores do Programa. Os gestores ressaltam ainda a descontinuidade das parcelas. Eles só receberam a primeira parcela de 60 mil e, até hoje, não compreendem as razões para o não pagamento, como podemos observar nas seguintes falas:

A gente foi para o contador, fizemos a prestação de conta, tudo bonitinho, levamos. Aí eles devolviam. Mas, nunca eles disseram assim, ah, o problema tá bem aqui. A contadora foi lá, tentou conversar, e eles nunca explicaram nem para ela. Mas, acho que é questão mesmo de não querer pagar. E aqui foram três que ficaram sem receber, inclusive o nosso, dos 60⁶⁴.

E assim o que a gente pode perceber que eles só pagaram aqueles que estavam lá dentro, puxando o saco, que estavam na panela deles. Porque a gente não puxa saco de ninguém. Veio um pessoal de Brasília, que ficaram numa sala lá para orientar: tinha o Yuri e a Nazaré. E a gente disse para ela, a gente não vai puxar o saco de ninguém não. Se quiser liberar, libera, se não quiser, deixa pra lá, a gente vai sobrevivendo. Tinha hora que tava no limite da gente. Toda hora tinha que levar documento. A contadora também estava indignada com aquilo ali. Ela já era ex-funcionária da própria secretaria. Ela ficou indignada pelo fato de como eles estavam tratando com mau caso⁶⁵.

Destarte, o fato de a Secretaria de Cultura não indicar os erros na prestação de contas e não justificar as razões do não pagamento das outras parcelas levaram os gestores do Grupo Cem Modos a interpretar a política como um meio personificado de alcançar privilégios. Não cabe aqui analisar com mais afinco as interpretações sobre a política, o que faremos mais adiante. Porém, é importante destacar que essas limitações são aspectos importantes para compreendermos a atuação do grupo Cem Modos.

Em 2010, o Grupo Sociocultural Cem Modos participou do edital n. 3, de 08 de março de 2010, o do Prêmio Pontinhos de Cultura, do Ministério da Cultura, através da Secretaria de Cidadania Cultural, mas que só foi homologado em 2 de setembro de 2011.

⁶² DICA. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

⁶³ MUNIZ, Raimundo. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

⁶⁴ DICA. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017

⁶⁵ DICA. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017

O edital visava premiar 300 entidades que atuem há pelo menos um ano na (s) área(s) sócio-cultural-artístico-educacionais referentes a crianças e adolescente, promovendo ações que assegurem os direitos da criança e do adolescente, segundo o ECA. O prêmio era no valor de R\$ 30.000 cada e o projeto selecionado foi o *Hora de brincar muito mais*, que ocorreu durante o ano de 2012.

Ainda no ano de 2010, o grupo participou do edital n. 2, de 08 de março de 2010, para o Prêmio Cultura e Saúde, da Secretaria de Cidadania e Cultura. O grupo Cem Modos foi premiado pelo projeto *Bancada de Arbã no Gumé do Querebentã*, extensão do *Remédios e Comidas de Encantados e Voduns*, segundo a fala de Didi Muniz⁶⁶, portanto, o projeto teve por objetivo “investir na formação de sujeitos locais enquanto cidadãos e estimular a comunidade a construir (...) sua própria produção de alimentos e remédios”⁶⁷, por meio da implantação de canteiros de plantas medicinais e alimentares nas comunidades quilombolas visando à inserção no comércio dessas plantas na sede do município.

A proposta visava, assim, não só a produção de plantas para a comercialização, mas também a participação sociopolítica das lideranças locais. Além disso, dentre os resultados propostos se enquadrava o aumento no acesso a ações de apoio socioeducativos e de saúde, aumento da autoestima e resgate da identidade afro.

No ano de 2011, o grupo incentivou o Grupo de Mulheres Mãe Suzana de Sítio do Meio a participar do Edital de Prêmio n. 09 - Prêmio Pontos de Memória 2011, publicado no DOU no dia 14 de outubro de 2011. Esse incentivo pode ser observado na seguinte fala:

Ainda mais hoje como está a geração, no mundo inteiro, querendo esmorecer as tradições e, tendo o incentivo a gente não deixa as petecas cair, né? (...) [Nós temos, graças a Deus, o Grupo Cem Modo]. Foi o nosso sedutor, professor, incentivador e tudo. Pegou na cabeça e a gente pendurado⁶⁸.

Observa-se, por meio desse discurso, que as relações do grupo sociocultural Cem Modos com a comunidade quilombola Sítio do Meio é fator que possibilitou ganhos sociais para a comunidade, tendo a Casa de Cultura como resultado desse esforço. Esta foi alcançada através do primeiro edital de Ponto de Memória, dentre três já promovidos (2011, 2012 e 2014). O projeto premiado nesse edital foi o Ponto de Memória *Quilombo Sítio do Meio* -

⁶⁶ MUNIZ, Raimundo. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

⁶⁷ Proposta de inscrição para o Prêmio Cultura e Saúde.

⁶⁸ PIRES, Rosamira Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 23 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

Saberes ancestrais, cultura popular, ofícios e história do povo do Quilombo Sítio do Meio em Santa Rita, Maranhão.

Esta premiação possibilitou a criação de um pequeno museu que os moradores guardam algumas de suas recordações como painéis de ferro, corrente que amarrava os pés dos escravos, pilão de arroz, cuia dos escravos, tambor do Divino, tambor de Criola e outras.

O espaço ainda possui um salão, freezer e um fogão onde são realizadas reuniões e eventos, como o Tambor de Criola, muitas vezes, com participação de crianças, como dançarinas mirins e os batedouros meninos, cabe destacar que a casa é gerida pela Associação de Mulheres Mãe Suzana de Sítio do Meio, pois Mãe Suzana foi uma mãe de santo e rezadeira do quilombo e a associação resolveu homenageá-la, a associação é presidida pela Dona Rosanira Pires, ela tem CNPJ e foi por meio dela que o Sítio do Meio se tornou um ponto de memória.

Portanto, apesar da comunidade quilombola de Sítio do Meio não ser certificada pela Fundação Palmares, ela foi beneficiada por vários editais, tanto públicos quanto privados, por meio da intermediação do Grupo Cem Modos. Abordaremos mais adiante sobre os impactos dos projetos para a comunidade, nesse momento, é importante destacar alguns dos frutos desse edital.

Para além dos editais do poder público, o grupo Cem Modos participou do edital do Oi Futuro, a seleção pública Integração Petrobras Comunidades (IPC 2013) e a seleção do programa Criança Esperança de 2015. No que diz respeito ao Programa da Petrobras, o IPC foi criado em 2008 a fim de desenvolver as iniciativas sociais em comunidades do entorno das unidades, este programa teve apenas duas edições: 2011 e 2013, sendo integrado, posteriormente, ao Programa Petrobras Socioambiental

Segundo a reportagem publicada no Portal Sala de Imprensa da Petrobras⁶⁹, o edital de 2013 destinou 48 milhões para projetos de diferentes estados. O Nordeste teve um maior número de projetos selecionados, isso se deve à própria formulação do edital que definia as cidades que poderiam participar, destaca-se que, para se candidatar, o foco do projeto deveria seguir uma das seguintes linhas de atuação: geração de renda e oportunidade de trabalho; educação para a qualificação profissional; garantia dos direitos da criança e do adolescente.

O projeto desenvolvido pelo Grupo Sociocultural e Ambiental Cem Modos foi o Projeto *Espalhando Arte, partilhando Sonhos, inclusão dos mais excluídos*, com o objetivo de inclusão de crianças e adolescentes dos quilombos e comunidades tradicionais de Santa Rita.

⁶⁹ Fonte: <http://sites.petrobras.com.br/socioambiental/?nav=linhas>.

Esse trabalho foi realizado em escolas quilombolas, durante os anos de 2014 e 2015, com atividades lúdicas e oficinas voltadas tanto para letramento quanto para o desenvolvimento de atividades culturais e recreativas, cabe destacar que o projeto foi uma extensão de algumas atividades já realizadas pelo grupo por meio dos editais de Pontinhos de Cultura.

Esse mesmo projeto também foi beneficiado pelo Programa Criança Esperança no edital de 2015, este é um programa desenvolvido pela TV Globo em parceria com a UNESCO para incentivar o desenvolvimento de projetos sociais. Os recursos são arrecadados por meio de campanhas promovidas pela Rede Globo de Televisão e cabe a Unesco gerir este recurso através da seleção, monitoramento e acompanhamento dos projetos apoiados.

A cada ano, a Unesco abre um processo seletivo público para selecionar projetos de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, que tenham como público-alvo crianças, adolescentes e/ou jovens em situação de vulnerabilidade pessoal e social, e que pertençam, pelo menos, a um dos seguintes grupos: grupos considerados como minorias (afrodescendentes, quilombolas, indígenas e outros); pessoas do gênero feminino; pessoas em situação de rua; pessoas com deficiência; e/ou pessoas vítimas de violência e/ou abuso sexual e/ou doméstico⁷⁰. Dentre os requisitos se encontram o estímulo à permanência na escola, capacidade de contribuir para a promoção do desenvolvimento da comunidade local, estímulo ao fortalecimento dos vínculos familiares, atuação com participação comunitária, entre outros.

As instituições são selecionadas pelo Setor de Ciências Humanas e Sociais da UNESCO no Brasil, de acordo com metodologia de seleção especialmente elaborada para o Programa Criança Esperança. O apoio financeiro tem duração de 12 meses com valores compreendidos entre 60 mil e 300 mil, de acordo com o orçamento proposto pelo projeto com contrapartidas que reforcem o comprometimento de sustentabilidade da iniciativa.

Além dessas iniciativas, o Grupo Cem Modos participou e ganhou o prêmio Patrimônio Cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana – Edital PNPI/IPHAN 2014. O projeto selecionado foi o *Bancada de Arrambã - Remédios e Comidas de Encantados e Voduns*, que é a continuidade da proposta desenvolvida em 2003, com o apoio da BrazilFoundation; e o projeto incentivado pelo edital Cultura e Saúde, de 2010. Portanto, o projeto continuou tendo por objetivo estimular o desenvolvimento de canteiros de plantas medicinais e alimentares nas comunidades quilombolas, fortalecendo, não apenas o comércio dessas plantas, mas também as tradições da população afro-brasileiras, ao redor dos terreiros de Mina.

⁷⁰ Informações contidas no edital: Edital do Processo seletivo de 2017. Fonte: <http://estaticog1.globo.com/2016/09/30/convocatoriacriancaesperancaselecao2017-2018-26set16.pdf>.

O projeto foi premiado na categoria 2: Ações de preservação do Patrimônio Cultural que tenham sido desenvolvidas pelas associações representativas dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana sediados em qualquer parte do território nacional e esta categoria compreende cinco ações diferentes: ação de conservação, preservação e restauração de edifícios; ações educativas voltadas para a valorização do patrimônio cultural; ação de produção documental; ações de valorização de mestres e mestras na transmissão de saberes e ações de valorização dos sistemas alimentares tradicionais e/ou do uso sustentável dos recursos naturais. O projeto aqui analisado se inseriu no último item, assim, a iniciativa premiada consistiu em:

(...) oferecer capacitações nos Terreiros de Mina, abordando temas como cidadania, etnia, religião, organização, cultivo de plantas medicinais, alimentação alternativa e protagonismo local, como forma de reestabelecer e reestruturar a identidade cultural das senhoras/nochês/vodunis das casas de cultos Minajeje, nas comunidades quilombolas de Sítio do Meio, Cariongo e Jequiri (IPHAN, 2015, p. 43).

Por meio do histórico dos projetos desenvolvidos pelo Grupo Sociocultural Cem Modos, podemos observar alguns pontos que analisaremos mais adiante. O primeiro ponto refere-se ao *know how* do grupo para a inscrição em editais, o que possibilita a participação em diferentes editais, tanto público quanto privado. Outro ponto refere-se à preponderância de editais para a continuidade da produção cultural. Cabe destacar ainda a busca pela continuidade de projetos, ou seja, observamos que apesar da participação em diferentes editais, os projetos são praticamente os mesmos: oficinas culturais e recreativas voltadas para crianças e oficina e incentivo à produção de plantas medicinais e alimentares nas comunidades quilombolas.

No que diz respeito ao nosso objeto de pesquisa, podemos observar algumas outras questões: 1) Os editais públicos (ponto de Cultura, Pontinho, Cultura e Saúde, Ponto de Memória e Prêmio INPI) estiveram atrelados a dois aspectos: à preservação da memória das comunidades quilombolas e o foco nos direitos culturais; 2) O programa/ política Cultura Viva é visto como potencializador, mas ao mesmo tempo, aponta suas limitações; 3) Há uma personificação do Grupo Cem Modos na ação da política pública; 4) A ação e prática das políticas culturais se permeiam nos ambientes sociais; 5) A compreensão das políticas públicas culturais e dos editais privados também se emaranha nas comunidades de Santa Rita.

Estas observações apontam que as políticas públicas e privadas de cultura são necessárias e, em muitos casos, são por meio delas que a população compreende aspectos ligados ao direito ao acesso à cultura, à produção cultural, à memória, à participação. Porém, os editais são multifacetados e a prática das políticas denotam diferentes aspectos, portanto,

nos cabe analisar os meandros dos editais e seus impactos, aspectos que abordaremos no próximo item.

1.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS E O GRUPO CEM MODOS

Verificamos que a preponderância de editais para a continuidade das ações está atrelada à expertise que os gestores do grupo Cem Modos possuem. Além disso, ressaltando que essa expertise está atrelada a um capital cultural, isso se traduz na personificação de agentes como catalisadora de políticas culturais, uma vez que, é por meio desses gestores, principalmente, na figura do Didi Muniz, que os grupos tradicionais tomam ciência dos financiamentos.

Buscando analisar com mais veemência a participação do Grupo Sociocultural Cem Modos nos editais públicos, observamos que foram oito projetos selecionados em editais públicos, como podemos observar no quadro abaixo.

Quadro 2 – Projetos desenvolvidos pelo Grupo Cem Modos por meio de editais públicos

Editais Públicos	Projeto premiado	Órgão	Ano Premiação	Ano do projeto
Secretaria de Cultura	Gulemada, Politricas e Carambelas	Secretaria de Cultura MA	2004	2004
Prêmio FUNARTE de Teatro Myriam Muniz	Pororoca Cultura Andante	FUNARTE/Petrobras	2007	2008
Prêmio de Ludicidade – Pontinho de cultura	Hora de Brincar: expressando as culturas da criança e do adolescente em Santa Rita – Maranhão	SPPC/MinC	2008	2009-2010
Ponto de Cultura	Ponto de Cultura Território Encantado Brasil Norte	Secretaria de Cultura MA	2009	2010-2011
Prêmio Pontinhos de Cultura	Hora de brincar muito mais	SCC/MinC	2010	2012
Prêmio Cultura e Saúde	Bancada de Arbã no Gumé do Querebentã	SCC/MinC	2010	2011
Prêmio Pontos De Memória	Ponto de Memória Quilombo Sítio do Meio – Saberes ancestrais, cultura popular, ofícios e história do povo do Quilombo Sítio do Meio em Santa Rita, Maranhão	IBRAM	2011	2012
Prêmio Patrimônio Cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana	Bancada de Arrambã – Remédios e Comidas de Encantados e Voduns	IPHAN	2014	2015

Elaboração própria

Os dados apresentados acima demonstram que a maior parte dos projetos aprovada em editais públicos se concentra entre os anos de 2007 a 2011. Além disso, verificamos que os projetos são, em sua maioria, atrelados ao Ministério da Cultura ou autarquias federais, ou seja, apenas dois estão vinculados diretamente à Secretaria do Estado do Maranhão. Observamos, ainda, que grande parte dos editais que o Grupo participou refere-se a prêmios, o que nos possibilita analisar sobre a modalidade de financiamento adquirida pelo grupo. Cabe fazermos uma análise mais focada em relação aos editais promovidos pela administração pública federal.

a) Edital Pontinho de Cultura

A organização social analisada participou de dois prêmios de Pontinho de Cultura: um de 2008 e outro de 2010. O edital n. 4, de 23 de setembro de 2008, do Ministério da Cultura, teve por objetivo “premiar entidades sem fins lucrativos (..) e instituições governamentais (...) que atuam com propostas sócio-cultural-artístico-educacionais que assegurem os direitos das crianças e adolescentes segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente”⁷¹.

Este edital se enquadra dentro da ação ludicidade/espço de brincar do Programa Cultura Viva com foco em promover uma política nacional de transmissão e preservação da Cultura da Infância.

O edital visou conceder 200 prêmios no valor de 18.000 reais e dentre os critérios de seleção se encontram: projeto educativo e artístico proposto com viés inovador e investimento da entidade no seguimento de cultura da infância de sua região, perfil histórico da atuação da instituição, iniciativa sociocultural, artístico e/ou educacional que promova o fortalecimento dos saberes e fazeres da cultura da infância brasileira, projeto envolvendo a parceria com outras instituições para pesquisas, registros, publicações e formação permanente de crianças, adolescentes e educadores⁷².

O Edital n. 3, de 8 de março de 2010, seguiu os mesmos objetivos do edital anterior, porém, acrescentou um novo critério de seleção: a valorização de culturas tradicionais e que visem ao fortalecimento da identidade étnica das crianças através de atividades lúdicas, portanto, além de incentivar a garantia dos direitos da criança e um viés inovador, o edital estabelecia como critério uma preocupação com a identidade étnica.

⁷¹ Edital n. 4, de 23 de setembro de 2008. Fonte: http://semanaculturaviva.cultura.gov.br/linhadotempo/pdf/editais/EDITAL004_SPPC_23SET2008.pdf.

⁷² Ibid.

Outra mudança entre os dois editais é o valor, esse último tem como objeto conceder até 300 prêmios no valor de R\$ 30.000,00 cada, podendo ser tanto para entidades sem fins lucrativos quanto para instituições governamentais. Porém, ambos os recursos são provenientes do Fundo Nacional de Cultura, oriundos da Ação 4794 – Fomento a Projetos Culturais na Área do Livro, da Leitura e do Conhecimento Científico, Artístico e Literário.

c) Edital de seleção para Pontos de Cultura

O edital foi divulgado em 10 de setembro de 2008 e tem como base o Convênio n. 367/2007 firmado entre a União e o estado do Maranhão com foco na expansão do programa Cultura Viva. O objetivo do edital era “apoiar, por meio de repasse de recursos financeiros do Programa Mais Cultura, projetos de instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, de caráter cultural ou com histórico de atividades culturais”⁷³.

A publicação define “ponto de cultura” como elo entre a sociedade e o Estado que possibilita o desenvolvimento de ações culturais, funcionando como um instrumento de pulsão de ações já existentes no Maranhão em áreas, como culturas populares, grupos étnico-culturais, patrimônio material, audiovisual e radiodifusão, pensamento e memória, culturas digitais, expressões artísticas e outras.

O edital estabeleceu como critérios de seleção:

- atender à filosofia do Programa Mais Cultura, tais como: contribuir para o acesso à produção de bens culturais, promover a autoestima, o sentimento de pertencimento e a cidadania e gerar oportunidades de emprego e renda⁷⁴;
- atender às prioridades de territorialização do Programa Mais Cultura como território de vulnerabilidade social, território indígena, quilombola, sítio urbano, semiárido, Bacias do Parnaíba, Itapecuru, Mearim e Pindaré, entre outros;
- gerar impactos artístico-culturais, econômicos e sociais, dentre os impactos pontuados se encontram: integração da cultura com outras esferas do conhecimento e da vida social, ações de formação cultural e outras;
- abrangência da proposta considerando público-alvo participante: crianças, adolescentes, jovens adultos e idosos em situação de vulnerabilidade social, grupos minoritários, populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos de cultura, tanto nos grandes centros urbanos, como nos pequenos municípios.

⁷³ Edital de seleção n. 01 de 10 de setembro de 2008. Fonte: <http://www.cultura.ma.gov.br:80/pontodecultura/>.

⁷⁴ Ibid.

Esses critérios ressaltam que a política tem por foco estimular a produção cultural em ambientes de vulnerabilidade social, com baixo acesso à produção e bens culturais, visando à formação social e a inserção da cultura a outras esferas de conhecimento, entre as condições de participação, o documento aponta que podem participar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, de natureza cultural, como associações, fundações, sindicatos, cooperativas e instituições intituladas, como OSs e OSCIPS.

No que tange aos repasses, ficou estabelecido que cada Ponto de Cultura receberia o valor de R\$ 60 mil por ano, totalizando R\$ 180 mil por três anos, sendo que o repasse é condicionado à prestação de contas. A proposta visou apoiar atividades culturais de 60 pontos de cultura.

d) Edital Prêmio Cultura e Saúde, da Secretaria de Cidadania e Cultura

O Prêmio Cultura e Saúde foi um dos prêmios vinculados ao Programa Cultura Viva. Ele teve por objeto a seleção de 120 iniciativas socioculturais que realizaram ações voltadas à promoção da saúde, prevenção de doenças e educação popular ligadas ao cuidado à saúde. Segundo o edital, os objetivos eram “valorizar e estimular iniciativas culturais que mantenham interface com ações de promoção de saúde, prevenção de doenças, educação popular para o cuidado (...) de forma a reconhecer a saúde e a cultura como direitos que permitem qualidade de vida”⁷⁵.

O documento estabelece que quaisquer entidades públicas e privadas sem fins lucrativos poderiam participar do chamamento público, não se limitando aos Pontos de Cultura, estas entidades devem propor ações que tenham como foco: educação popular em saúde; promoção da saúde através de ações que promovam a inclusão cidadã; valorização e reconhecimento dos saberes e fazeres tradicionais, da valorização da natureza e da ancestralidade nas práticas de saúde; garantia da saúde como direito de diferentes grupos e indivíduos, entre outras.

O edital estabeleceu cotas para temas específicos, assim, os documentos propuseram selecionar oito iniciativas de cada uma das seguintes áreas: educação popular em saúde, práticas tradicionais e populares, povos e comunidades tradicionais, mulheres gestantes e primeira infância, terceira idade, população carcerária, valorização da cultura alimentar local e com enfoque em gênero e raça.

⁷⁵ Edital de divulgação n. 2, de 8 de março de 2010. Fonte: http://semanaculturaviva.cultura.gov.br/linhadotempo/pdf/editais/EDITAL002_SCC_08MAR2010.pdf.

Os critérios de julgamento pela comissão de seleção foram: qualidade técnica, capacidade técnica e operacional, qualidade do portfólio da instituição, demonstração da capacidade de agregar outros atores sociais a fim de promover sustentabilidade, relevância da iniciativa e a replicabilidade do conhecimento promovido pelo projeto. As organizações selecionadas receberiam R\$ 20 mil reais em parcela única.

e) Ponto de Memória

O Programa Pontos de Memória foi criado em 2009, período em que ocorre a inclusão de ações de memória no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); a assinatura de um projeto de cooperação com a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI); e a criação do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

A articulação entre essas três instâncias possibilitou a formulação de um “projeto piloto” em que 12 comunidades da periferia de capitais diferentes foram sensibilizadas para participar da construção da metodologia do Ponto de Memória. Entre 2009 e 2011, consultores da OEI e técnicos do IBRAM promoveram visitas técnicas e oficinas a fim de apoiar as atividades desenvolvidas em cada etapa da constituição de um Ponto de Memória, cabe destacar que não coube ao IBRAM realizar as ações, mas sim apoiá-las e dar suporte para sua continuidade e o programa visava “apoiar ações e iniciativas de reconhecimento e valorização da memória social”⁷⁶.

A institucionalização do Programa só ocorreu no dia 6 de setembro de 2017 quando o IBRAM publicou a Portaria n. 315, fruto dos debates gerados no 7º Fórum Nacional de Museus, ocorrido em Porto Alegre (RS).

A portaria definia Ponto de Memória como: “núcleos de iniciativa comunitária constituídos de forma autônoma em relação ao poder público, geridos de forma participativa pelas próprias comunidades, para a identificação, pesquisa e promoção de seu patrimônio material e imaterial, e que utilizam metodologias da museologia social visando ao reconhecimento e à valorização de sua memória coletiva” (IBRAM, 2017) e dentre os princípios norteadores do programa se encontram a diversidade cultural e a universalidade do acesso à cultura (IBRAM, 2017).

O edital, lançado em 2011, define como objetivo “reconhecer e estimular as iniciativas [dedicadas à construção da memória social] a fim de fomentar sua continuidade e

⁷⁶ Como ressalta o site <http://www.museus.gov.br/acessoainformacao/acoes-e-programas/pontos-de-memoria/programa-pontos-de-memoria/>.

sustentabilidade, na perspectiva da museologia social” (IBRAM, 2017). Nele, foram dados 45 prêmios para ações realizadas no Brasil e três para as realizadas no exterior. A categoria Pontos de Memória no Brasil teve um prêmio de 30 mil reais cada e a categoria Pontos de Memória no Exterior ganhou 50 mil reais cada, totalizando um valor de 1,5 milhão de reais.

Segundo o edital, o valor correspondente ao prêmio deve ser usado “para despesas ligadas ao aprimoramento da iniciativa de memória social” (IBRAM, 2017), devendo ser aplicados na “manutenção das ações de memória social existentes; realização de programas culturais regulares; elaboração (...) execução de novas ações de memória social; ampliação de acesso, educação e formação de público; promoção de serviços para preservação (...) de acervo” (IBRAM, 2017).

No que tange aos critérios de seleção, o chamamento público estabeleceu os seguintes pontos: viabilidade do plano de trabalho, “identificação com a museologia social; caráter comunitário no exercício cidadão do direito à memória; (...) caráter inovador das atividades e metodologias desenvolvidas; relevância, alcance e impacto da iniciativa em âmbito local” (IBRAM, 2017).

Portanto, buscou-se a integração da comunidade nas ações de Museologia e a ideia de algo inovador.

1.5 A AÇÃO E PRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS EM SANTA RITA

No tópico anterior, analisamos especificamente os editais de premiação, tendo por viés compreender a abordagem ressaltada nesses documentos, seus objetivos, público-alvo e critérios de seleção. A partir desses aspectos, podemos observar que os editais de prêmio estabeleceram como objetivo, estimular iniciativas culturais em âmbitos diversos, mas com enfoque no reconhecimento da diversidade cultural.

Cabe, porém, analisarmos como esses editais foram colocados em prática. Para isso, nos baseamos nas entrevistas dos agentes, visando assim, destacar alguns aspectos que iremos analisar mais especificamente na última parte dessa tese. Cabe observar que não conseguimos avaliar a ação de todos os editais públicos que o Grupo Cem Modos participou, dada a distância temporal, por isso, privilegiamos o Prêmio Ponto de Memória, o Prêmio Patrimônio Cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e o Prêmio Ponto de Cultura.

Um primeiro aspecto diz respeito ao investimento público e como esse aspecto é sentido pelos gestores dos Pontos de Cultura e pelas comunidades quilombolas. Quando

questionamos sobre a importância da premiação, observamos que os agentes das comunidades quilombolas pesquisadas ressaltaram a verba como forma de valorização da cultura local, como podemos observar na fala da moradora Nielsa, do Quilombo Filipa, em que, além de terem recebido projetos desenvolvidos pelas premiações relatadas acima, eles foram beneficiados com um Ponto de Cultura:

Até porque tinha gente em Itapecuru que não conhecia e através da nossa cultura que nós fazemos esse tambor no dia 20 de novembro, algumas pessoas participam, algumas pessoas também de São Luís já vieram. E aí a comunidade passou a ser mais vista. (...) depois do ponto melhorou, focaram mais. E, nós fomos em vários lugares, nós fomos em Santa Rita, em Anajatuba, outro ponto de cultura. Só aí já basta porque nos conhecemos um outro lugar que a gente não conhecia⁷⁷.

Nesse trecho, verificamos que as premiações e o Ponto de Cultura permitiram uma ampliação da autoestima, uma vez que o fato de receberem tais projetos possibilitou que a cultura e a comunidade quilombola tivessem maior visibilidade. Porém, não apenas isso, a moradora do quilombo resalta, também, o conhecimento de novos lugares e novas culturas como um benefício gerado pelas premiações.

Esse mesmo aspecto foi abordado pelo integrante do grupo de teatro que o Grupo Cem Modos iniciou a partir do Ponto de Cultura, segundo esse integrante:

O ponto de cultura deu a chance de expandir nosso conhecimento, de aprender coisas novas, conhecer pessoas novas, de sair e mostrar um pouquinho o que a gente sabe porque a gente não tinha essa oportunidade. (...) Pra mim foi uma oportunidade, de aprendizado e de crescimento também. Porque a gente cresceu aqui em meio a essas pessoas em meio a essa cultura que o Cem Modos oferece⁷⁸.

O jovem resalta que a participação nas atividades do Ponto de Cultura gerou crescimento de oportunidade, tanto de aprendizado quanto de serem reconhecidos como promotores de arte, portanto, ele resalta um crescimento da autoestima e o aumento de conhecimento gerado pelas aulas e pelos lugares onde teve oportunidade de se apresentar.

Cabe observar que nos dois trechos transcritos acima, os agentes abordam sobre o fato de conhecer novos lugares como um fator importante sobre as consequências dos projetos. Esse aspecto pode ser analisado a partir do contexto socioeconômico. Em uma cidade que, em 2010, 44,19% da população vivia com renda *per capita* de R\$ 140,00 mensais e 27% da população era extremamente pobre, com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, as oportunidades para saírem de seu próprio ambiente é extremamente

⁷⁷ NIELSA. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar no dia 22 de setembro de 2017, Santa Rita, 2017.

⁷⁸ TOM. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar no dia 22 de setembro de 2017, Santa Rita, 2017.

reduzida. Portanto, o fato de conhecer novos lugares é lembrado pelos agentes como uma forma de ampliação da qualidade de vida.

Outra observação realizada no trabalho de campo foi que o Ponto de Memória é aberto, principalmente, quando tem pessoas de fora da comunidade como uma forma de afirmação de identidade mais do que um espaço de participação da comunidade. Portanto, o respeito à diversidade cultural possibilita a afirmação da autoestima, da ressignificação de práticas e como um meio de conquista de novos espaços. Assim, a afirmação da identidade quilombola se faz presente na conquista de novos direitos: direito à saúde, educação, ao meio de se locomover, através de construção de estradas etc. Assim, é importante ressaltar a fala do senhor Pedro Viana, uma liderança que vive na comunidade há 72 anos:

Aqui não tinha escola, não tinha nada, não tinha carro, não tinha nada, através desses projetos aí do governo federal, do Incra e do grupo Cem modos, que sempre andou aqui quando ele vinha a pé de Santa Rita porque não podia vir de carro, dando assistência para gente⁷⁹.

Nesse discurso, observamos a participação do setor público como um fator de transformação da comunidade por meio dos outros acessos às necessidades sociais. Nesse sentido, a afirmação da identidade é um discurso como meio de conquista social e meio de buscar e reivindicar espaços e políticas sociais.

⁷⁹ VIANA, Pedro. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 23 de setembro de 2017, Santa Rita, 2017.

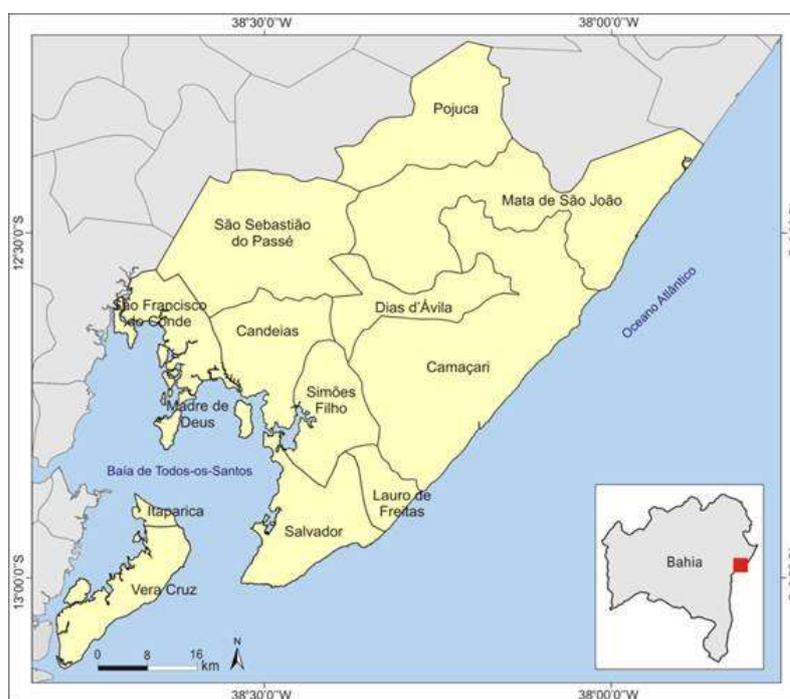
2 A ASSOCIAÇÃO SÃO JORGE FILHO DA GOMEIA: PATRIMÔNIO CULTURAL E AS POLÍTICAS CULTURAIS

2.1 LAURO DE FREITAS E SEUS DADOS SOCIOECONÔMICOS

Associação São Jorge Filho da Gomeia está localizada no município de Lauro de Freitas, na Região Metropolitana de Salvador, situada a 30 km da capital do estado da Bahia. A cidade ocupa uma área de 57,66 km², segundo os dados do IBGE Cidades, sendo a segunda menor cidade da Região Metropolitana da Grande Salvador.

A RM de Salvador⁸⁰ compreende, atualmente, treze municípios: Itaparica, Camaçari, Madre de Deus, Pojuca, Mata de São João, Vera Cruz, Salvador, Candeias, Lauro de Freitas, Simões Filho, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé e Dias d'Ávila, como podemos observar no mapa abaixo.

Figura 3 – Municípios integrantes da RM de Salvador



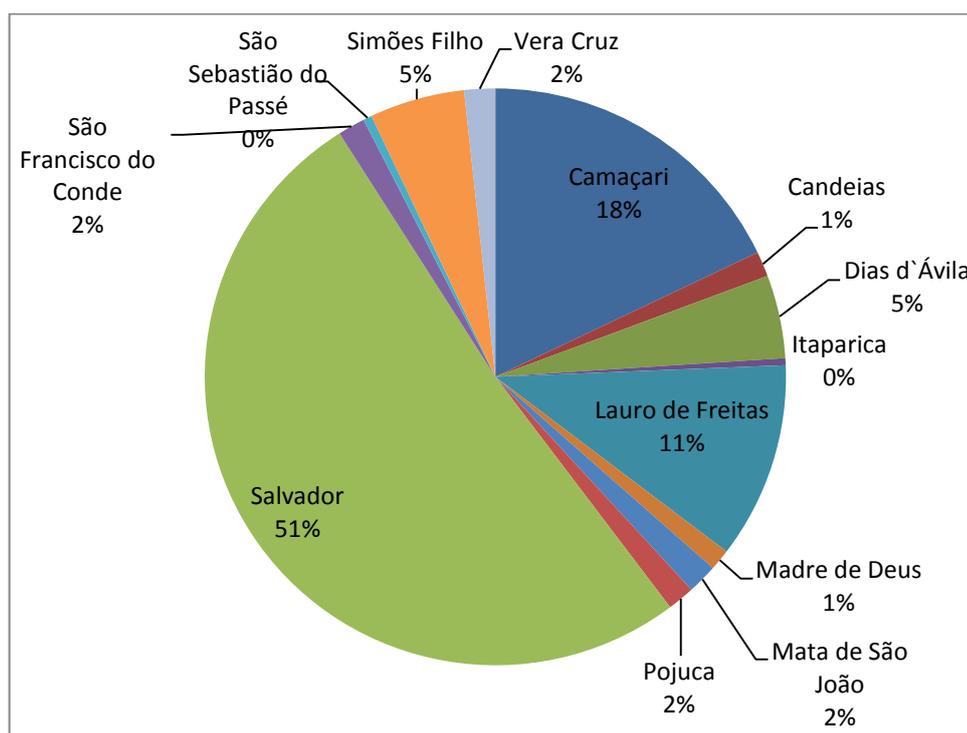
Fonte: SILVA; SILVA; SILVA (2014)

A RM de Salvador, em 2010, possuía cerca de 3.573.973 habitantes, correspondendo a 22,26% da população do estado, segundo o Censo de 2010. Observa-se que, entre 2000 e

⁸⁰ A Região Metropolitana foi instituída pela Lei Complementar n. 14, de 1973. Inicialmente compreendia oito municípios, porém, depois da expansão dos municípios de Madre de Deus e Dias d'Ávila, a região passou a possuir 10 municípios. Em 2008, com a LC n. 20/2008 foram incluídos os municípios Mata de São João e São Sebastião do Passé e, em 2009, com a LC n. 32, foi incluído o município de Pojuca.

2010, a região teve um forte incremento populacional, em torno de 453.670 habitantes. A cidade de Salvador representou 51,26% desse aumento, Camaçari 17,91% e, em terceiro lugar aparece a cidade de Lauro de Freitas que representou 11% desse aumento populacional, como podemos observar no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Taxa de crescimento demográfico dos municípios da RMS, entre 2000 e 2010, em relação ao incremento populacional total da RMS



Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010. Elaboração própria

A cidade, apesar de ser a terceira com maior número de habitantes, ficando atrás apenas de Salvador e Camaçari, é a segunda com maior densidade populacional. Em 2010, a densidade populacional era de 2.833,38 hab/km², ficando atrás, apenas, de Salvador, conforme tabela 9.

Tabela 9 – Quantitativo Populacional, Densidade Demográfica e População Estimada em 2017

Municípios da RMS	População (hab)		Densidade Demográfica em 2010 (hab./km ²)	Pop. Estimada 2017
	2000	2010		
Camaçari	161.727	242.970	309,65	296.893
Candeias	76.783	83.158	321,87	89.707
Dias d'Ávila	45.333	66.440	360,64	80.657

Itaparica	18.945	20.725	175,58	22.866
Lauro de Freitas	113.543	163.449	2.833,38	197.636
Madre de Deus	12.036	17.376	539,61	21.007
Mata de São João	32.568	40.183	63,46	46.998
Pojuca	26.203	33.066	113,97	39.718
Salvador	2.443.107	2.675.656	3.859,44	2.953.986
São Francisco do Conde	26.282	33.183	126,24	40.220
São Sebastião do Passé	39.960	42.153	78,3	45.827
Simões Filho	94.066	118.047	586,65	136.050
Vera Cruz	29.750	37.567	125,33	43.640
RM Salvador	3.120.303	3.573.973		4.015.205

Fonte: Censos demográficos IBGE (2000 e 2010); IBGE Cidades. Elaboração Própria.

A alta densidade demográfica na cidade de Lauro de Freitas pode ser explicada pela sua posição geográfica privilegiada em relação à capital, já que o município de Salvador é o centro hierárquico da RM, com elevada concentração de atividades e serviços, porém, não apenas isso⁸¹, dentre os fatores que explicam a elevada densidade populacional se encontram os fatores históricos associados à industrialização da região e à ocupação do solo durante as décadas de 1970 e 1980, uma maior oferta de equipamentos e serviços após a década de 1990 e 2000; entre outros aspectos.

A cidade de Lauro de Freitas foi emancipada em 1962. Nesse período, a região possuía menos de 10 mil habitantes. Entre as décadas de 1960 e 1970, o crescimento populacional foi muito pequeno, apenas 1,44% (DIAS, 2006). Porém, na década seguinte, a cidade teve uma taxa de crescimento demográfico de 252,84%, passando de 10.007 habitantes, em 1970, para 35.309 habitantes, em 1980, a explicação para esse fato é o processo de industrialização da região.

Nas décadas de 1960 e 1970, a região de Salvador assistiu a algumas mudanças desenvolvidas no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁸²,

⁸¹ Outros municípios são próximos da cidade de Salvador e possuem menor densidade populacional, por exemplo, Itaparica está a 20 km de Salvador e possui uma densidade populacional de 175, 48 hab/km²; Simões Filho está a 21 km de distância de Salvador e sua densidade populacional é 586, 65 hab/km².

⁸² Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste foi um órgão de desenvolvimento do Nordeste criado no governo de Juscelino Kubitschek, tendo o economista Celso Furtado à frente dessa política desenvolvimentista. A proposta era promover o planejamento da expansão industrial em direção ao Nordeste e reduzir as desigualdades regionais. A SUDENE foi criada subordinada diretamente à Presidência da República e sua estruturação foi inovadora tanto em relação à administração, tendo um conselho deliberativo formado por diversos órgãos, quanto em relação ao instrumento de planejamento, ou seja, seus planos de ação seriam guiados pelo Plano Diretor, com apresentação obrigatória ao Congresso. A SUDENE apresentou autonomia de suas ações, porém, após o Golpe Militar, ela se reduziu a um braço de um ministério e, foi perdendo, cada vez mais, autonomia. Nesse contexto, o Plano Diretor deixou de ser o instrumento-guia. A SUDENE surtiu efeitos quanto à industrialização, mas quanto ao desenvolvimento da região suas análises são contraditórias. O órgão foi extinto

a fim de promover o desenvolvimento industrial da região, o Estado promoveu incentivos fiscais e facilidades de infraestrutura para a instalação de indústrias e polos industriais. As principais ações foram a instalação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em Simões Filho, em 1966, e do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) no município de Camaçari, inaugurado em 1978.

A instalação dos complexos industriais nesses municípios não foi acompanhada de oferta de infraestrutura e serviços especializados, estes se concentraram, principalmente, na capital baiana. Esse processo propiciou uma metropolização de Salvador, sendo a capital o locus que assistiu ao avanço de níveis de urbanização e integração com outros municípios. Assim, buscou-se adequar os sistemas de transporte, comunicação e infraestrutura, abrindo novas estradas e avenidas, criando novos loteamentos etc., o que causou mudanças na organização social das áreas territoriais: a população pobre se deslocou de Salvador para as bordas e municípios periféricos, criação de bairros e loteamentos destinados a grupos sociais distintos, a orla passou a concentrar os setores econômicos mais abastados etc. (DIAS, 2006).

Esses fatores possibilitaram, assim, o crescimento demográfico da região, principalmente de cidades contíguas aos polos industriais e à capital. Diversas pessoas em busca de trabalho migraram para essa região e se alocaram, principalmente, em territórios menos valorizados, como foi o caso da cidade de Lauro de Freitas. Dias (2006) ressalta que dentre os municípios do entorno dos polos industriais, Lauro de Freitas era o que possuía preços mais acessíveis para a compra de terras ou casas. Assim, a maior parte dos moradores que se instalam nesse município entre as décadas de 1970 e 1980 era de grupos sociais mais empobrecidos e com menor escolaridade.

Portanto, enquanto as cidades, ao redor da capital, passaram a abrigar os trabalhadores e a população mais pobre, a população mais rica se concentrou na capital baiana, isso levou a um desenvolvimento pífio inicial dessas regiões, uma vez que a população de baixa renda tem menor capacidade de dinamizar a economia com instalações de empresas e serviços especializados.

No caso de Lauro de Freitas, esse contexto começa a mudar, principalmente, a partir da década de 1990, com as mudanças tecnológicas e diminuição de investimentos públicos. No início desta década, a Região Metropolitana de Salvador vivenciou redução de mão de obra,

em 2001, mas foi recriado como uma autarquia em 2007. Atualmente, ela estabelece objetivos e metas através do Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste e para assegurar os recursos para a realização do investimento, a Superintendência conta com o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste. Não cabe aqui explicar sobre essa política pública e suas avaliações atuais, para saber mais consulte: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-do-desenvolvimento-do-nordeste-sudene>, <http://www.sudene.gov.br/> e Santos (2008); Silva Filho (2009).

fechamento de empresas do CIA e COPEC etc. (DIAS, 2006), o que levou ao desenvolvimento de novas atividades, mais especializadas, no município. Favoreceu esse contexto o Programa de Micro Polos Industriais de Desenvolvimento e Apoio Social (MIDAS) aprovado através da Lei Municipal n. 828/94, que visava estimular a instalação de empresas na cidade de Lauro de Freitas (DIAS, 2006) por meio de redução de ISS, isenção de IPTU e de alvará.

Com isso, a cidade começou a se destacar no cenário econômico baiano, na tabela abaixo, podemos analisar a evolução do PIB, a preços correntes, nos municípios da Região Metropolitana ao longo do século XXI. Em 2002, verificamos que o PIB de Simões Filho e São Francisco do Condé eram maiores do que o de Lauro de Freitas. Em 2010, o PIB de Lauro de Freitas ultrapassa o de Simões Filho e, em 2012, ultrapassa de São Francisco do Condé, alcançando o terceiro maior PIB da RMS. Porém, em 2015, o PIB de Lauro de Freitas cai ficando menor que de São Francisco do Condé.

Tabela 10 – PIB a preços correntes da Região Metropolitana de Salvador (2002-2015)

Município	PIB a preços correntes							
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Camaçari	4.901.477	7.610.999	9.432.192	9.926.664	12.446.027	11.534.286	17.601.655	20.374.786
Candeias	855.407	1.170.746	1.371.535	1.815.172	2.191.978	2.651.895	3.086.409	3.385.452
Dias d'Ávila	615.589	942.314	1.440.895	1.206.235	2.206.179	2.501.015	3.128.588	3.330.786
Itaparica	117.957	65.742	92.614	104.116	127.574	161.402	193.541	200.245
Lauro de Freitas	956.125	1.277.996	1.904.358	2.516.139	3.652.178	4.578.168	5.930.813	5.650.556
Madre de Deus	142.430	198.931	239.301	314.840	347.394	330.395	412.432	495.477
Mata de São João	396.381	316.693	462.022	522.294	613.777	877.625	1.024.200	1.014.918
Pojuca	303.331	886.567	1.141.881	1.214.247	939.102	1.327.604	1.157.448	957.128
Salvador	15.777.280	19.821.523	24.205.200	31.622.990	40.762.687	47.940.350	56.551.329	57.872.793
São Francisco do Conde	1.529.532	2.247.034	2.500.165	2.944.965	5.323.914	1.067.470	2.883.033	8.646.317
São Sebastião do Passé	166.599	258.028	380.494	453.090	487.337	769.916	707.152	669.733
Simões Filho	1.089.634	1.582.782	2.069.006	2.879.768	3.254.039	3.484.652	4.413.660	4.567.979
Vera Cruz	105.615	192.853	167.741	210.287	275.129	393.787	465.766	503.911

Fonte: IBGE, 2017

A atividade com maior destaque do PIB de Lauro de Freitas é o setor de serviços, seguido do setor de indústria, como podemos observar nos dados referentes a 2015.

Tabela 11 – Composição do PIB do município de Lauro de Freitas (2015)

Atividade	Valor adicionado Bruto a preços correntes (x 1.000 R\$)
Agropecuária	1.906,64
Indústria	1.112.629,78
Serviços - exceto adm, defesa, ed., saúde pública e seguridade.	3.073.234,96
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.	648.590,15

Fonte: IBGE, 2017. Elaboração própria.

Para além dos dados econômicos, é importante analisarmos o quanto esse crescimento econômico influenciou na vida das pessoas. No que diz respeito aos dados sobre emprego, os dados do Cadastro Central de Empresas apontam que, em 2015 a quantidade de pessoal ocupado em empresas era de 146.160 pessoas, sendo que 135.848 eram assalariados. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total, em 2015, era de 76,3%⁸³, o que, comparando com os outros municípios da Região Metropolitana, Lauro de Freitas ocupava a 1ª posição, em um total de 13 municípios e, a primeira posição, também, no Estado.

A seção de atividade com o maior número de pessoas ocupadas, segundo o Censo de 2010, é o setor de serviços com 53,35% das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais. No gráfico abaixo, conseguimos analisar a porcentagem de ocupados nos diferentes setores.

⁸³ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/lauro-de-freitas/panorama>.

Gráfico 3 – Proporção de pessoas ocupadas por atividade econômica (2010)



Fonte: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/lauro-de-freitas_ba.

Já em relação à renda, os dados demonstram que a população ocupada de Lauro de Freitas possui rendas baixas. Em 2015, o salário médio mensal equivalia a 1,8 salários-mínimos. Nesse quesito, o município se encontra em 136º lugar frente aos 417 municípios do estado da Bahia. Se analisarmos o rendimento nominal mensal *per capita*, verificamos que em 2010, 35,5% da população possuía rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário-mínimo⁸⁴, o que indica que mais de 1/3 da população vivia com menos de meio salário-mínimo.

Apesar disso, a renda *per capita* média de Lauro de Freitas cresceu 135,79% entre a década de 1990 e 2010, segundo os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Essa passou de R\$ 437,59, em 1991, para R\$ 1.031,78 em 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 43,52%, em 1991, para 11,45%, em 2010. Já a porcentagem dos extremamente pobres, ou seja, aqueles que vivem com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais caiu de 16,87 %, em 1991, para 3,48% em 2010, como podemos observar na tabela abaixo:

⁸⁴ Ibid.

Tabela 12 – Renda e Pobreza no município de Lauro de Freitas

	1991	2000	2010
Renda per capita	R\$ 437,59	R\$ 651,63	R\$ 1.031,78
% de extremamente pobres	16,87%	10,74%	3,48%
% de pobres	43,52%	28,76%	11,45%

Fonte: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/lauro-de-freitas_ba

Em relação à concentração de renda, as mudanças foram muito pequenas ao longo desse período. O índice de Gini passou de 0,68, em 1991, para 0,67, em 2000, e para 0,63, em 2010, o que equivale a dizer que o município apresenta forte desigualdade de renda. Comparando os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, verificamos que, em 2000, os 20% mais ricos (5º quintil da população) detinham 72,2% de renda do município, enquanto que os 20% mais pobres (1º quintil da população) detinham apenas 2% da renda, esse valor não se alterou muito em 2010. Nesse ano, o primeiro quintil possuía apenas 2,4% da renda do município e o último quintil, 68,8%.

No que diz respeito ao IDH, o município apresentou um IDHM de 0,754, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Segundo o Atlas do Desenvolvimento do Brasil, o fator que mais contribuiu para o IDH foi a longevidade, seguida de renda e, por fim, a educação. A longevidade é medida pela expectativa de vida ao nascer, assim, houve um crescimento de 6,1 anos de vida entre 2000 e 2010, passando de 68,5 anos para 74,6, em 2010. Esse aumento possibilitou um crescimento no índice de longevidade de 0,725, em 2000, para 0,827, em 2010.

Observamos, acima, que os dados da renda também possibilitaram o crescimento do IDHM. Em 2000, a renda *per capita* média era de R\$ 651,63 e, em 2010, a renda passou para R\$ 1.031,78, isso equivale a um crescimento do índice de renda de 0,707 para 0,781, como podemos observar na tabela 13.

Tabela 13 – IDHM do município de Lauro de Freitas e seus componentes

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,272	0,455	0,663
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	30,43%	47,04%	66,66%
% de 5 a 6 anos na escola	54,97%	80,39%	96,19%
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental	29,11%	47,06%	81,49%
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	14,22%	30,94%	48,47%
% de 18 a 20 anos com médio completo	4,68%	20,49%	38,36%
IDHM Longevidade	0,609	0,725	0,827
Esperança de vida ao nascer	61,51 anos	68,49 anos	74,61 anos
IDHM Renda	0,643	0,707	0,781
Renda per capita	R\$ 437,59	R\$ 651,63	R\$ 1.031,78

Fonte: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/lauro-de-freitas_ba

Em relação aos dados de educação, verificamos que houve um aumento significativo da porcentagem de crianças e jovens frequentando a escola, por exemplo, 96,19% das crianças entre 5 e 6 anos estavam na escola em 2010, no entanto, conforme a idade avança, a proporção se reduz significativamente, apenas 48,47% de jovens de 15 a 17 anos possuíam o ensino fundamental completo e 38,26%, apenas, dos jovens de 18 a 20 anos, possuíam o ensino médio completo, o que se traduz na grande quantidade de evasão escolar e o baixo nível de instrução.

O Censo de 2010 destaca que 40,89% da população com 10 anos ou mais de idade não possuíam instrução ou possuíam fundamental incompleto, o que corresponde a 56.734 pessoas em um total de 138.732 pessoas com mais de 10 anos. Desse percentual de pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto, 83,62% eram pardos ou pretos (54,72% pardos e 28,91% pretos) e 13,92% eram brancos, o que indica que mais da metade da população sem instrução é parda e mais de ¼ é preta.

Em relação ao médio completo, 31,14% da população com 10 anos ou mais possuíam o ensino médio completo ou estavam cursando o superior, totalizando 43.201 pessoas. Desses 24,33% eram brancos e 73,95% pardos ou pretos, sendo que a proporção de pretos era bem

próxima da de brancos, 24,59%. Assim, quase a metade da população com médio completo (49,36%) era de pardos e cerca de $\frac{1}{4}$ era de brancos e $\frac{1}{4}$ de pretos.

Esse perfil muda consideravelmente quando analisamos a porcentagem de pessoas com mais de 10 anos frequentando o ensino superior, apenas 11,14% dessa população possuía ensino superior completo em 2010, totalizando 15.455 pessoas, sendo que 57,97% das pessoas com ensino superior eram brancas e, apenas 9,38% eram pretas e 31,14% eram pardas. Assim, enquanto a proporção de pardos com nível médio completo é maior do que a de brancos, quando analisamos o ensino superior, verificamos que mais da metade das pessoas com ensino superior são brancas, indiciando uma desigualdade educacional e explicando os baixos salários dos moradores de Lauro de Freitas.

Portanto, apesar da cidade possuir um dos melhores PIBs do estado e um IDH alto, há uma desigualdade social latente que se reflete no baixo nível de escolaridade, nos baixos salários e no índice de Gini razoavelmente alto. Esse desequilíbrio também reflete na fragmentação espacial da cidade. Dias (2006) estudou, em sua dissertação, o processo de segregação residencial em Lauro de Freitas, para ele, esse processo iniciou já nas primeiras décadas da existência como município.

Segundo a autora, os loteamentos das diferentes áreas foram fortemente distintos (DIAS, 2016, p. 111), enquanto que em bairros mais populares, como Itinga e Portão, os loteamentos ocorreram por meio de “burlamento” das normas legais e ausência de fiscalização e regularização desses loteamentos, implicando em preços baixos. Já os bairros mais abastados, como Atlântico Norte, iniciaram com loteamentos grandes e, muitos deles, efetuados por empresas visando à construção de condomínios. A ideia central desses empreendimentos estava associada ao lazer e à fuga dos males da vida moderna. Assim, esses empreendimentos buscavam atrair moradores abastados de Salvador que quisessem viver em um lugar mais tranquilo e aqueles que buscavam casas de veraneios.

O bairro de Portão, onde se localiza a Associação analisada, é o segundo bairro mais populoso da cidade, após o bairro de Itinga. Nesses espaços concentra-se o maior número de trabalhadores. Devido a isso, cabe uma análise sobre os equipamentos públicos na região.

Segundo o site da Prefeitura, verificamos que os bairros de Itinga e Portão possuem o maior número de unidades de saúde. Em Itinga há 6 unidades de saúde, incluindo os espaços de saúde da família e, no Portão são 3 unidades. Porém, no que diz respeito aos números de escolas de ensino infantil e fundamental, o bairro Portão está em terceiro lugar no ranking no número de escolas. O bairro de Itinga possui 26 escolas, o Centro possui 18 e, Portão, 15 escolas.

Outros serviços públicos presentes no município referem-se aos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS). No município, há 5 CRAS, sendo um situado no Centro, um em Portão, um em Itinga, um em Areia Branca e um em Vila Praiana. Há ainda dois Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias, os dois estão localizados no bairro de Portão.

O estudo de Menezes (2005) apontou que apesar de Portão ter um número considerável de escolas de ensino infantil e fundamental, o número de escolas de ensino médio é reduzido, na ocasião da pesquisa da autora, não havia nenhuma escola oferecendo essa modalidade de ensino. A autora fez uma avaliação sobre outros serviços públicos: o serviço de segurança foi avaliado pelos moradores como regular ou inexistente e o serviço de iluminação pública como regular.

Apesar de uma análise um tanto defasada, podemos destacar que os serviços públicos no bairro de Portão são efetuados, porém, não em quantidade suficiente para o bem-estar da população. Essa precariedade dos serviços públicos aponta um papel importante de associações e grupos religiosos na promoção de serviços e atendimentos a população, por exemplo, o Terreiro São Jorge Filho da Gomeia que veremos mais adiante.

2.2 A LOCALIDADE E A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO NEGRA

Como analisamos acima, o município é bem novo, foi criado pela Lei Estadual n. 1.753/62, desmembrando-se da cidade de Salvador, mas desde o período colonial a região fora sistematicamente ocupada, ela pertenceu à Capitania da Bahia de Todos os Santos cujo donatário era Francisco Pereira Coutinho⁸⁵. Após sua morte, em 1547, a Coroa transformou a antiga donataria em Capitania Real, onde instalou a sede do Governo Geral, em 1549, tendo Tomé de Souza como o primeiro Governador-Geral do Brasil.

Após a instalação do Governo-Geral, Tomé de Souza doou para Garcia d'Ávila uma sesmaria que abrangia a região onde hoje se encontra Lauro de Freitas. Em suas terras, ele construiu a “Casa da Torre” – uma mansão senhorial localizada no atual município de Mata de São João e cujas ruínas foram tombadas pelo IPHAN e, atualmente, integra um Parque Histórico e Cultural – símbolo do seu poderio, que se estendeu a outras sesmarias e que compreendia uma vasta região, abarcando áreas da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Ceará e Piauí (PESSOA, 2003).

⁸⁵ Fidalgo português que recebeu de D. João III a Capitania da Baía de Todos os Santos em 1534. Veio para o Brasil, em 1536, onde fundou o Arraial do Pereira, atualmente Ladeira da Barra. Estabeleceu engenhos de cana-de-açúcar e plantações de algodão e tabaco. Após confrontos com os Tupinambá, Francisco Pereira foi morto em 1547, ao ser capturado pelos índios depois de um aufrágio na Ilha de Itaparica.

A família Ávila tornou-se, assim, uma das principais famílias do Brasil e seu vasto patrimônio foi obtido por meio de concessão de sesmarias graças aos serviços prestados à Coroa.

A conquista dos sertões foi fortemente empreendida pelos Ávilas, por meio da pecuária extensiva, a Casa da Torre promoveu a interiorização e a expansão da América portuguesa, travando lutas e alianças com indígenas. Durante dez gerações, a família comandou um dos maiores patrimônios do Brasil, com expansão de currais e busca de prata no sertão nordestino. Somente em fins do século XVIII, quando a linha de descendência masculina estava extinta, que a Torre passou para o comando da família Pires de Carvalho, que continuou a administrar o patrimônio até a metade do século XIX quando esse patrimônio se desintegra⁸⁶.

Portanto, a família Ávila teve um grande papel na região, pois seus interesses econômicos, muitas vezes, prevaleceram frente a outros interesses da Coroa, por exemplo, a formação de missões evangelizadoras. Pessoa (2007) ressalta a relação um tanto conflituosa entre esta família e a Companhia de Jesus. Segundo o autor, inicialmente, Garcia D'Ávila obteve simpatia dos jesuítas, principalmente do Padre Manuel da Nóbrega, após colaborar com a formação da Freguesia do Bom Jesus, porém, ao longo do século XVI e XVII, o bom convívio com os inacianos foi um tanto controversa, ora favoreciam a constituição de freguesias e aldeamentos, ora prejudicavam os interesses catequéticos, um exemplo desse conflito refere-se à destruição de aldeamentos jesuíticos no sertão do São Francisco, em 1667, pela Casa da Torre.

Além dos inacianos, a família também se envolveu em conflitos com os capuchinhos. Segundo Pessoa (2007), a proximidade dos currais da família com aldeamentos missionários da Ordem dos Frades Menores Capuchinhos levou a desentendimentos causados pelos diferentes interesses em relação à terra e à mão de obra. Assim, há registros que relatam que, entre 1660 e 1680, esses desentendimentos geraram confrontos armados, com inúmeras vítimas.

Portanto, essas disputas sinalizam o poder que a família Ávila possuía frente a instituições e ordens religiosas. Os Ávilas não mediam esforços para se envolverem em conflitos se observassem que seus interesses estavam ameaçados, assim, a formação de freguesias e vilas, no período colonial, estava ligada a interesses desta família.

⁸⁶ Não cabe aqui analisar o poder da Casa da Torre. Para isso, ver Pessoa (2003).

Pessoa (2007) verificou que os interesses não eram apenas econômicos, mas havia convergência entre missionários, proprietários e governantes quando a situação era defender as bases da colonização, destarte, a família Ávila incentivou a formação de missões e freguesias com o objetivo de diminuir os conflitos com índios, repreendê-los e legitimar a colonização.

Dentre as freguesias criadas na região, se situa a de Santo Amaro de Ipitanga, fundada em 1608, originária de uma missão jesuítica, que se instalou na região por volta de 1578, era dedicada a Santo Amaro, e a freguesia começa a ser ocupada em torno da igreja, sede da Freguesia. A igreja foi construída em estilo maneirista-barroco por volta do terceiro terço do século XVII⁸⁷. A freguesia foi incorporada à Comarca da Bahia de Todos os Santos, posteriormente, Salvador.

Ao longo do século XVII e XVIII, a freguesia e a região no entorno começaram a ganhar importância econômica. Henrique (2012) destaca a instalação da Feira de Capoame, no século XVIII, como um importante centro de compra e venda de gado. Segundo as informações coletadas pela autora, a feira era localizada na Freguesia de Santo Amaro de Ipitanga, a oito léguas da sede do Governo Geral, e todo gado com destino ao abastecimento da cidade da Bahia de Todos os Santos e seu Recôncavo deveria passar pelo Capoame, portanto, ela era uma feira predeterminada pela Câmara Municipal de Salvador, que tinha por objetivo controlar a produção e garantir o abastecimento da cidade.

De acordo com o trabalho de Henrique (2012), o gado que não ia para Salvador na semana em que chegavam em Capoame ficavam “empastourando” em fazendas e engenhos da região. O *Livro de Registro de Entrada de Gado*, pesquisado pela autora, cita alguns proprietários e marchantes⁸⁸ de gado da região, como Antonio Lopes, possuidor de uma fazenda na Feira de Capoame; João do Rego Gomes, que possuía a Fazenda do Trapixe; e o Capitão Cristovão da Rocha Pitta, que também possuía pastos próximos da região.

Esses dados, portanto, indicam que a região era não apenas um entreposto comercial, mas também uma região produtiva com a presença de fazendas e de engenhos, nesse sentido, um dos engenhos mais importantes da Bahia foi o Engenho da Mata, localizado em Mata de

⁸⁷Fonte: <http://www.infopatrimonio.org/?p=19488#!/map=38329&loc=-12.897837000000008,-38.325212999999999,17>.

⁸⁸ “Marchante era o indivíduo que comprava a boiada do criador ou condutor, pagava o imposto de 500 réis por cabeça para o tesoureiro da feira e levava as boiadas diretamente para os talhos [onde cortava e distribuía a carne]. Os marchantes precisavam de licença da Câmara Municipal de Salvador para poderem atuar” (HENRIQUE, 2012, p. 18).

São João, propriedade da Casa da Ponte⁸⁹, outros engenhos se instalaram na região de Ipitanga, como o Japara, que pertencia ao Capitão Manoel Rodrigues Barreto, o engenho Conceição de Quingoma, de Félix Antonio de Jesus; o engenho Cají, do Dr. Evaristo Ladislau e Silva; e o engenho São Bento (FREITAS; PARANHOS, 2008 apud RAMOS, 2014).

A mão de obra empregada nessas unidades produtivas foi, a partir do século XVII, essencialmente de escravos negros. Segundo Ribeiro (2009), a transição do trabalho indígena para o africano ocorreu de forma lenta, mas, em meados do século XVII, o trabalho escravo africano já havia se consolidado na região. Nesse período, grande parte dos escravos que entravam na Bahia era destinada às unidades produtivas de açúcar. Para além da produção açucareira, os escravos eram utilizados na produção pecuária, na produção de tabaco, farinha de mandioca, entre outros produtos voltados para o mercado interno e externo.

Na primeira metade do século XVIII, com as descobertas de ouro e com a produção aurífera em alta, uma parte considerável dos escravos que desembarcaram no porto de Salvador foi destinada à região mineradora. Uma vez que, ao perceberem as oportunidades de lucros, os comerciantes da Bahia passaram a privilegiar a venda de escravos para a região mineradora visando o ganho em ouro. Ribeiro (2009) aponta que, nesse período, foram frequentes as queixas de falta de escravos nos engenhos, o que levou a Coroa a intervir com um alvará de 1701 que delimitava o número de escravos que poderiam ser remetidos à região mineradora. Este, porém, teve pouca efetividade. Segundo os dados apontados por Ribeiro (2009), entre 1739 e 1759, a Bahia enviou cerca de 2.100 cativos por ano para a região mineradora.

dos escravos novos que chegavam à Bahia, entre 1728 e 1748, período de grande produtividade mineral, calcula-se que 40% tenham sido redirecionados para as Minas. Já entre os anos de 1760-70 houve uma queda significativa nesses números. Apenas 18% dos novos que chegaram a Salvador foram remetidos para a região das Gerais, uma média anual de 882 escravos. A diminuição desse fluxo para as lavras mineiras estava atrelada à redução da produção de minérios. (RIBEIRO, 2009, p. 51-52).

Na segunda metade do século XVIII, portanto, houve uma redução do fluxo de cativos do porto de Salvador para a região mineira, possibilitando maior oferta de mão de obra para as áreas próximas à capital baiana. Ribeiro (2009) aponta esse fator como uma das razões para o crescimento da economia açucareira baiana nesse período, além da crise da produção açucareira das Antilhas após a revolta dos escravos que culminou com a independência do Haiti (1791-1804).

⁸⁹ Outro importante símbolo de poder colonial, a Casa da Ponte pertencia à família Guedes de Brito que, juntamente com os Ávilas, teve uma importante fortuna do Brasil colonial (PESSOA, 2003).

Assim, enquanto que na década de 1770 a exportação de açúcar foi estimada em 440 mil arrobas de açúcar por ano; na década de 1790, a média anual era cerca de 760 mil arrobas (RIBEIRO, 2009), ou seja, em 20 anos, a média anual de exportação aumentou cerca de 72,73%. Esse aumento foi acompanhado por uma expansão do número de engenhos na capitania. Em 1755, a capitania da Bahia possuía cerca de 172 engenhos, no ano de 1795, havia em torno de 353 engenhos e, em 1798, 400 engenhos. Ribeiro (2009) ressalta ainda que “a zona açucareira estendia-se por cerca de 16 léguas a norte e a nordeste do porto de Salvador”.

Cabe apontar que a freguesia de Santo Amaro de Ipitanga se localizava na zona açucareira, portanto, parte dessa produção foi desempenhada pelos engenhos dessa região. Não temos dados que apontem o percentual de produção de açúcar por freguesia. Porém, podemos destacar que a região exercia importância no cenário açucareiro, contando com alguns engenhos, como ressaltou Freitas e Paranhos (2008 apud RAMOS, 2014).

No que diz respeito ao quantitativo de escravos na região, a pesquisa realizada em bibliografias especializadas⁹⁰ não nos permite concluir sobre o número de escravos e de negros livres e alforriados que a freguesia possuía. Porém, podemos apontar alguns dados da região. Segundo Reis (1986), os dados do censo de 1808, que abarcou Salvador e outras 13 freguesias rurais⁹¹ pertencentes à comarca da Bahia, informa que 50.451 eram brancos, 1.463 indígenas, 104.285 eram negros e mulatos livres ou alforriados, e 93.115 eram escravos. Assim, em 1808, 37,3% eram escravos, 41,8% negros e mestiços livres ou alforriados e 20,2% brancos, logo, apesar da porcentagem de escravos ser menor do que de negros livres, no início do século XIX, verificamos uma quantidade razoável de escravos na região e observamos que 79,8% da população dessa região era negra e mestiça, o que indica que, ao longo dos séculos XVI ao XIX, a região da Bahia recebeu um grande número de escravos.

Segundo o banco de dados *Slave Voyages*, criado a partir da metodologia de Philip Curtin e pesquisado por Ribeiro (2009), estima-se que 1.349.724 escravos foram importados da Bahia entre o século XVI até 1850. Esse número representa um terço de todo contingente africano que desembarcou no Brasil, no entanto, como já observamos anteriormente, muitos dos escravos que desembarcavam no porto de Salvador não permaneciam na Capitania, que

⁹⁰ Realizamos a pesquisa nas bases de dados: periódico CAPES e Google Acadêmico, utilizando como palavras-chave de pesquisa: Santo Amaro de Ipitanga, Santo Amaro do Recôncavo, Santo Amaro de Pitanga e Santo Amaro de Itapuã. Variantes para designar a paróquia nos documentos históricos. (Fonte: CNBB - <http://www.cnbb.org.br/paroquias-quatrocenarias/>). Além disso, utilizamos os nomes dos engenhos e seus proprietários, como Japara, que pertencia ao Cap. Manoel Rodrigues Barreto; o engenho Conceição de Quingoma, de Félix Antonio de Jesus; o engenho Cajá, do Dr. Evaristo Ladislau e Silva e o engenho São Bento.

⁹¹ Dentre as freguesias rurais se situam a freguesia de Santo Amaro de Ipitanga.

no século XVIII, muitos foram vendidos para a região mineira, indicando que Salvador foi um dos principais portos de desembarque de escravos e que estes eram vendidos para outras regiões produtoras do Nordeste e de outras partes do interior do Brasil.

No que diz respeito à origem dos escravos que desembarcaram na Bahia, Ribeiro (2009) apresenta dados quantitativos referentes à porcentagem de cada localidade (Tabela 14).

Tabela 14 – Origem africana dos escravos desembarcados na Bahia entre 1580-1850 (% de escravos desembarcados)

Períodos	Regiões Costeiras Africanas					
	Senegâmbia	Costa Mina	da Baía Biafra	de África Ocidental	Centro-Sudeste Africano	
1580-1600	-	-	-		100	-
1601-1625	-	-	-		100	-
1626-1650	18,7	-		6,3	75	-
1651-1675	-	-	-		92,9	7,1
1676-1700	-		72,7	11,2	15,3	0,7
1701-1725	0,9		80,4	9,3	9	0,4
1726-1750	1,2		56,2	7,5	35	-
1751-1775	0,3		59,1	2,6	37,2	0,7
1776-1800	-		61,8	4,4	33,5	0,3
1801-1825	0,3		51,3	9,2	35,2	3,9
1826-1850	1,7		30,5	4,4	62,4	1

Fonte: RIBEIRO (2009, p. 76)

Estes dados apontam que até o século XVII, a maior parte dos escravos era proveniente da África Centro-Oriental, porém, em fins do século XVII e início do século XVIII, a Costa da Mina (região litorânea que abarca atuais estados de Gana, Togo, Benin e Nigéria) foi responsável por cerca de 80% de todos os escravos desembarcados em Salvador.

Essa porcentagem se reduz a partir do segundo quartel do século, Ribeiro (2009) aponta que a razão para essa redução se deve aos conflitos ocorridos na região devido à expansão do Reino de Daomé. Segundo Santos (2012), durante o reinado de Agaja (1708-1740), Daomé realizou conquista de reinos menores, como Allada (em 1724), Hueda (1727) e a cidade de Uidá, que pertencia ao Reino de Ueda, mas que só foi conquistada em 1733. Esse processo gerou desarticulação das redes de escravos, uma vez que o porto de Uidá era um dos principais da região da Costa da Mina.

Porém, após a conquista do porto de Uidá pelo Reino de Daomé, a região voltou a ser um dos principais locus de exportação de escravos. Para além do controle de Daomé, outros

portos da região da Costa da Mina promoviam o tráfico de escravos, como os portos de Ekpe, Apá, situados no reino de Porto Novo (SILVA JR., 2017), além do porto de Badagri. Assim, a Costa da Mina foi responsável por mais de 60% dos escravos que desembarcaram na Bahia no último quartel do século XVIII, tendo uma expressão forte ainda na primeira metade do século XIX.

Porém, ao longo da primeira metade do século XIX, o número de escravos provenientes da Costa da Mina diminuiu razoavelmente, caindo de 50% para 30% no segundo quartel do século. Segundo Silva Jr. (2017), essa redução se deve às restrições do tráfico português na Costa da Mina definidas a partir do Tratado entre Portugal e Inglaterra, assinado em 19 de fevereiro de 1810.

Segundo esse tratado, o tráfico deveria ser restringir ao porto de Uidá, reduzindo o número de escravos comercializados, assim, entre 1810 e 1812, vários navios portugueses foram aprisionados em Porto Novo, segundo o texto de Silva Junior (2017). Apesar de afetar irremediavelmente o comércio negreiro na Costa da Mina, este continuou existindo a partir de diferentes portos na região, o que explica um número razoável de escravos que desembarcaram na Bahia provenientes daquela região.

No entanto, os comerciantes passaram a privilegiar portos, principalmente, da região centro-ocidental da África. Assim, entre 1826 a 1850, 63,4% dos escravos que desembarcaram na Bahia eram provenientes da África Centro-Occidental, que englobava territórios, como Angola, Congo, Gabão e outros, tendo como principais portos Cabinda, Angola, Benguele e outros. Cabe observar que até o último quartel do século XVII, essa região também era a que mais exportava escravos para o porto de Salvador. Segundo Ribeiro (2009), esse padrão se modificou no final do século XVII devido a um “surto de varíola na região de Angola que obrigou os navios baianos e pernambucanos a buscar uma nova fonte alternativa de escravos: a Costa da Mina” (RIBEIRO, 2009, p. 75-76).

As diferentes origens geográficas dos escravos implicam em diferentes grupos étnicos. Silva Jr. (2017) ressaltou que, durante o século XVIII, a maior parte dos escravos que desembarcaram na Bahia possuía como língua *gbe*⁹², este tronco linguístico abarca línguas, como *adja* e o *fon*, e era encontrado na região que ia do Sudeste de Gana até o Benim (LAW, 2006). Porém, a partir de meados do século XVIII, outros grupos étnicos desembarcaram em Salvador, principalmente após a ascensão do Porto Novo. Assim, Silva Jr. (2017) ressaltou

⁹² A maioria dos especialistas associa a palavra “jeje” com os “gbe falantes” da Costa da Mina (GLEDHILL, 2010).

que, na virada do século XIX, a participação de haussás e iorubás na escravidão baiana aumentou progressivamente.

Para além dos grupos étnicos provindos dos portos de Costa da Mina, a Bahia recebeu diversos grupos étnicos provenientes de outras regiões da África, destacam-se, nesse cenário, os povos bantos, pois segundo ressalta Lopes (2011), estes eram mais do que um etnia ou grupo étnicos, e sim um conjunto de povos falantes de línguas que tem uma origem comum. Assim, o termo genérico banto foi dado por W.H. Bleck, em 1860, a um grupo de cerca de 2.000 línguas africanas que possuem prefixos e sufixos semelhantes.

Segundo esse estudioso em quase todas essas línguas, a palavra muNTU significava a mesma coisa – gente, indivíduo, pessoa – e o prefixo BA referia-se ao plural. Por isso, o termo BANTU ou BANTO. Essa designação, portanto, refere-se a grupos étnicos do centro, do sul e do leste do continente que possuem a mesma característica linguística.

Segundo ressaltou Passos (2007), os povos bantos foram os primeiros povos a serem trazidos como escravos. Nos portos da África Centro-Occidental, como de Luanda e Benguele, ainda no século XVI e XVII, embarcaram grupos étnicos de raiz bantu, como os falantes de Quicongo, Quibundo e Umbundo, que tiveram grande influência na formação da língua portuguesa que hoje é falada no Brasil. Para além desses grupos, Lopes (2011) produziu um quadro com mais de 26 grupos étnicos traficados para o Brasil de origem banto, provindos das regiões dos atuais República dos Camarões, Gabão, Congo, Angola, Zâmbia, Namíbia, África do Sul, Moçambique, Zimbabue. Segundo o autor, já no século XVII, os povos bantos constituíram uma massa numerosa entre a população do Brasil.

Carneiro (1991), citando Nina Rodrigues, aponta que de um total de 38.532 escravos que desembarcaram no porto da Bahia entre 1812 e 1820, 20.841 eram negros bantos vindos de Congo, Zaire, Cabinda, Angola, Moçambique, Cabo Lopes, Malambo e outros. Para Carneiro (1991), os bantos tiveram papel importante na formação do folclore baiano como a introdução dos cucumbis (o auto dos Congos), a promoção das festas do Divino, o louvor a São Benedito, o samba, a capoeira de Angola e o candomblé de caboclo, entre outros aspectos. Segundo o estudo de Carneiro (1991), essa influência foi mais forte no Recôncavo e ganhou espaço no espaço urbano apenas em fins do século XIX.

Porém, apesar de apontar as influências dos povos bantus no folclore baiano, Carneiro (1991), em várias partes do seu livro, aborda um tom depreciativo, como podemos observar na seguinte passagem: “Os negros bantos eram, e são ainda, atrasadíssimos em cultura. Daí a sua dificuldade de generalizar” (CARNEIRO, 1991, p. 174). Em outras passagens, o autor reafirma o pensamento de Nina Rodrigues, como podemos observa no seguinte trecho:

Os negros sudaneses eram, em relação aos negros bantos, muito mais adiantados em cultura (...) Estudando a história dos negros no Brasil, Nina Rodrigues afirmava que, ‘dentre estes senão a numérica, pelo menos a preeminência intelectual e social coube sem contestação aos negros sudaneses’, o que as pesquisas ulteriores vieram confirmar (CARNEIRO, 1991, p. 30).

Portanto, apesar de criticar alguns aspectos de Nina Rodrigues⁹³, Carneiro (1991) corroborou com a abordagem hegemônica do século XX que, destacavam ausência identitária dos povos bantos, como podemos observar no trecho a seguir: “Pode-se dizer que na Bahia, os negros bantos esqueceram-se os seus próprios orixás (...). Os orixás legitimamente bantos (...) perderam-se, ninguém mais abe deles, tão esquecidos estão” (CARNEIRO, 1991, p. 134). Esse aspecto se fez presente nos textos de Nina Rodrigues, Arthur Ramos, Edison Carneiro, Roger Bastide e outros (OLIVEIRA, 2015).

Esse olhar hegemônico provocou uma redução de estudos a respeito da cultura banta, concentrando as análises da tradição jeje-nagô, ela é vista por esses estudiosos como a autêntica religião de origem africana, renegando, assim, o caráter sincrético e híbrido das religiões. Oliveira (2015, p. 110) defende que “a religião, como todo e qualquer traço cultural, não se identifique com o estaticismo. Em África, como em qualquer outro lugar, os elementos religiosos se foram transmutando, ainda que lentamente”, portanto, segundo a autora, as religiões afro-brasileiras se diferenciavam das religiões africanas por vários aspectos: ritualísticos, culinária, o sincretismo com o catolicismo etc.

Ao estudar o candomblé de origem congo-angolesa, Oliveira (2015) ressalta que a doutrina repousa no culto dos inkices⁹⁴, porém, devido às influências nagô e jeje, “as divindades bantu, outrora humanas, vão se trasmutando em potências telúricas, em seguimento à lógica específica dos candomblés de matriz sudanesa” (OLIVEIRA, 2015, p. 96). Além disso, o candomblé de Angola passa a ser influenciado pela cultura brasileira surgindo, assim, o candomblé caboclo, uma tipologia afro-brasileira que permite adaptação do candomblé para os antepassados brasileiros com os caboclos (espíritos dos antigos índios).

⁹³ Cf. Carneiro (1991, p. 128), nesta página, o autor aponta que Nina Rodrigues “não deu a importância merecida à contribuição do negro banto”.

⁹⁴ O termo Inkicee aplica-se às divindades de nível intermediário assim como o termo orixá na cultura nagô. Apesar de algumas semelhanças quanto à natureza dessas divindades (ora cósmicas ora ancestrais), Oliveira (2015) ressalta que, para os povos bantos, a divindade ancestral exerce um papel maior no mundo dos vivos, uma vez que os ancestrais agem junto a Deus, já que este não pode ser acessado pelo mundo dos vivos. Assim, embora a natureza tenha poder, o ancestral tem um poder divino maior porque “ele é capaz de controlar e submeter a si toda a fúria dos astros e oceanos” (OLIVEIRA, 2015, p. 92). Portanto, os ancestrais, por serem racionais, tem o poder de influenciar a esfera animal, o mundo vegetal e inorgânico. Logo, o ser humano é inserido no centro da religiosidade bantu.

Portanto, no Brasil, a cultura religiosa bantu se firmou por meio de rituais essencialmente sincréticos, modificando sua estrutura original e se adaptando ao solo brasileiro. Devido a essa característica, os terreiros de candomblé de Angola ou Caboclo foram sendo renegados como aspecto a ser preservado e salvaguardado. Nesse aspecto, o Terreiro São Jorge Filho da Gomeia, objeto de análise nesse capítulo, se destaca por sua luta em preservar a memória e a cultura banta, que ganhou maior prestígio e adeptos com Joãozinho da Gomeia e, posteriormente, Mãe Mirinha.

2.3 A HISTÓRIA DA INSTITUIÇÃO: PATRIMÔNIOS E PROJETOS EM ANÁLISE

O Terreiro São Jorge Filho da Gomeia foi fundado em 1948 pela religiosa Altamira Maria Conceição Souza, conhecida como Mãe Mirinha de Portão. Esta foi iniciada no candomblé na adolescência, em 1937, no terreiro do Pai de Santo João Alves Torres Filho em Salvador, que seria conhecido mais tarde como Joãozinho da Gomeia⁹⁵. Desde sua iniciação, ela foi carinhosamente chamada de Mirinha de Mãe Kiló, por ser filha pequena de Kilondirá.

Ao retornar para Lauro de Freitas, Mirinha fundou, em 1948, o terreiro São Jorge Filho de Gomeia, no bairro de Portão, região carente do município. Sendo incorporada à localidade em seu nome como ocorreu com seu pai de santo. Mãe Mirinha do Portão foi uma grande liderança local, lutou pela implantação do hospital público na região, pelo transporte público, entre outras lutas sociais. Além disso, desenvolveu muitos trabalhos sociais, ela promovia ações beneficentes e sociais, como a Campanha de Alimentação, promovia cursos etc. Além disso, o terreiro sempre foi um espaço de resistência da cultura negra.

Em 1989, Mãe Mirinha do Portão faleceu. Após sua morte, a responsável pelo Terreiro passou a ser Mameto Kamurici, Maria Lúcia Santana Neves, neta de Mirinha e foi quem encabeçou a luta para a preservação do seu legado cultural. Nesse sentido, surgiu a ideia de criar uma Associação a fim de regulamentar um trabalho que, na prática existia desde 1948, além de regularizar a propriedade imóvel do Terreiro.

Com o intuito de preservar a identidade do local, a Associação São Jorge Filho da Gomeia (ASJFG) foi criada em 22 de abril de 1995 e, posteriormente, a filha de Mãe Mirinha doou o terreno para a Associação resolvendo, portanto, o problema da propriedade do imóvel. Porém, visando preservar o caráter do imóvel, a Associação lutou pela sua patrimonialização.

⁹⁵ Gomeia era o nome da rua onde o terreiro de João Alves Torres se localizava. Foi incorporado ao seu nome devido à popularidade de Joãozinho. Ele foi um dos maiores pais de santo do Brasil, era conhecido como Rei do Candomblé e foi o primeiro a gravar um disco de músicas da religião.

O processo de tombamento foi aberto em 1989 e levou 15 anos até a concretude do tombamento pelo Instituto de Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC). Assim, em 2004, o Terreiro foi tombado por meio do Decreto IPAC n. 9.071/2004 e inscrito no Livro do Tombamento dos Bens Imóveis.

O processo foi iniciado a partir da solicitação dos membros do terreiro e da comunidade local logo após o falecimento de Mãe Mirinha, com o objetivo de preservar o caráter religioso do imóvel, como se observa na fala de Mameto Kamurici:

Então, na... na verdade na época fui eu que sugeri à minha mãe, disse: “minha mãe, “vambora” procura uma forma de isso aqui ser sempre terreiro de candomblé. De que a gente morra, de que... mas que ninguém faça daqui oficina, mercado, praça, que aqui seja sempre, mesmo que não funcione, mas é terreiro de candomblé e acabou”. Então eu fui buscar o tombamento por causa disso (informação verbal)⁹⁶.

Portanto, a busca pelo tombamento surgiu por uma necessidade de preservar a memória da Mãe Mirinha e a herança cultural banta, e não só isso, buscou-se preservar o espaço físico destinado ao candomblé. Nesse sentido, observa-se a afirmação de identidade religiosa como um dos aspectos essenciais na busca pelo tombamento.

Essa intenção também foi evidenciada na fala do gestor da Associação na época do tombamento, por meio do estudo etnohistórico produzido para a promoção do tombamento, tivemos acesso à entrevista com o antigo presidente da Associação, Raimundo Nonato, que faleceu em 2011. Nessa entrevista, ele ressaltou que:

O tombamento é uma coisa muito importante e também muito esperada. Né, nós enviamos o ofício em 29 de março de 1989 após o falecimento da Mãe Mirinha do Portão ao IPAC a abertura desse tombamento. O processo foi aberto fomos notificados sobre a abertura do processo mas não houve um progresso total desse processo. Que a gente sabe é a história da maioria dos terreiros de candomblé, aqui da Bahia quando Babalorixá (...) vem a sua passagem espiritual, o terreiro acaba, ou fica depredado. Não foi o nosso caso (...) mas é uma preocupação futura que aquele espaço venha ser preservado pelo Estado, venha ser protegido através do tombamento (IPAC, 2003, n.p.)⁹⁷.

Portanto, o processo de tombamento foi aberto com a intenção de preservar o espaço do terreiro. Essa mesma intenção, porém, não se evidencia no processo de tombamento, segundo a análise desse processo, os critérios de tombamento perpassaram a tradição banta, evidenciada tanto pelas entrevistas quanto pelas imagens do terreiro, e o permanente trabalho social, abordado no estudo e nas entrevistas, como se pode observar no parecer da Subgerência de Proteção e Legislação Patrimonial:

⁹⁶ NEVES, Maria Lúcia Santana. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 26 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

⁹⁷ NEVES, Raimundo Nonato. Uma entrevista com o presidente da Sociedade São Jorge da Goméia, Raimundo Nonato das Neves. [2003]. Entrevistadores: Jorge da Silva Maurício et al. Fonte: IPAC (2003).

Considerando a solicitação de tombamento do Terreiro São Jorge Filho da Goméia pela Sra. Gildete De Santana Neves e demais membros da comunidade em abaixo assinado, através de ofício encaminhado ao IPAC em 29.03.89, somada aos testemunhos de trabalhos sociais desenvolvidos pela Sociedade Filho da Goméia, o atestado da Federação Baiana do Culto Afro-brasileiro comprovando filiação e data da fundação do aludido terreiro e aos estudos por hora elaborados, que nos permitiram o real entendimento dos valores etnográficos e culturais, de relevância social e histórica e, conseqüentemente, da importância da preservação deste bem, nos pronunciamos favoráveis em relação ao tombamento do Terreiro de São Jorge Filho da Goméia, assim como o seu entorno imediato, no qual está inserido, com a preservação dos elementos imóveis, assentamentos e demais unidades que determinam o axé e o culto local (IPAC, 2003, n.p).

Nesse sentido, fica evidente que a preservação desse bem imóvel tem por viés a relevância social e histórica do terreiro. Parés (2011) analisa as diferentes perspectivas e interesses sobre a patrimonialização dos terreiros. Segundo ele, enquanto para setores do Estado, a noção de tombamento está relacionada à identidade nacional e, portanto, as religiões afro-brasileiras se inserem nesse patamar. Para parte dos movimentos negros, a intervenção estatal valoriza e promove o desenvolvimento econômico e social de um segmento populacional, buscando, assim, demarcar o território simbólico, histórico e cultural da identidade negra. Já parte das comunidades religiosas está interessada na propriedade concreta e legal. Assim, a regularização fundiária é um dos aspectos principais que levam os terreiros a apelar pelo tombamento.

Portanto, a proteção via patrimonialização refere-se a diferentes interesses e perspectivas. Na entrevista concedida por Mameto Kamurici, observa-se que havia uma expectativa referente às conseqüências do tombamento, para ela, o tombamento implicaria em uma valorização, por parte do Estado, inclusive financeira, como podemos observar no trecho abaixo:

Até hoje, até hoje, nunca se foi feito nada, nenhuma verba não entrou aqui pelo IPAC. Tudo que é feito aqui somos nós que fazemos. O IPAC só veio no dia (...). Botou a placa. Nada ((ênfatisou)) zero. Esforço mesmo de eu botar minha pastinha debaixo do braço ir para o IPAC me sentar. Eu vi... vários diretores, entra um, entra outro, aí você fala com um de novo, aí fala você fala da importância. Nós fomos o primeiro terreiro tombado pelo IPAC. (informação verbal)⁹⁸.

Para além da expectativa, observa-se, no trecho citado acima, o esforço da Mameto para que o tombamento ocorresse, o que resultou no primeiro terreiro a ser tombado pelo IPAC. Antes dele, o Terreiro Ilê Aché Ibá Ogum, situado na cidade de Salvador, teve um tombamento provisório, através do registro datado de 12 de agosto de 2002, porém, o

⁹⁸ NEVES, Maria Lúcia Santana. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 26 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

primeiro tombamento efetivo ocorreu com o processo do São Jorge Filho da Gomeia. Para a Sociedade São Jorge Filho da Gomeia, o tombamento resultou em uma maior visibilidade pela comunidade política e acadêmica. E, pode ter sido um fator que favoreceu a conquista de algumas premiações, como abordaremos adiante.

Buscando formas de preservação da memória de Mãe Mirinha e dos fazeres do terreiro, a Associação iniciou um processo de pesquisas documentais e históricas juntamente com o museólogo Marcos Passos. Assim, o primeiro projeto lançado ocorreu em 2001 designado *Postais e a História Oral de Mãe Mirinha de Portão*, que buscou tornar público a história de Mãe Mirinha por meio de postais com sua imagem e partes de sua história. Essas pesquisas foram importantes tanto para a criação do Primeiro Museu Comunitário do Município de Lauro de Freitas quanto para o processo de tombamento do terreiro pelo IPAC.

O Museu Comunitário Mãe Mirinha começou a ser gestado no início dos anos 2000, juntamente com o projeto *Postais e a História Oral*. Ele constitui um espaço de preservação da memória social a partir do patrimônio material e imaterial do Terreiro, segundo aponta Passos (2007), o Museu busca mostrar a trajetória de Mãe Mirinha e de outros personagens, a partir de ações técnicas museológicas e de arte-educação. E, tem por viés a construção de diálogos com a comunidade a fim de possibilitar que ela participe ativamente da construção de seus valores culturais. Nesse sentido, a equipe do museu foi integrada por jovens locais e por outros atores sociais da comunidade.

O museu, portanto, se configura como um museu comunitário, participativo, aberto as diferentes maneiras de compreender o patrimônio cultural do povo banto, logo, o acervo do Museu compreende não apenas peças que pertenceram à Mãe Mirinha, mas também peças de outras personalidades importantes para a comunidade. Este acervo é composto por objetos em ferro, prata, madeira, palha, tecido, papel e outros materiais.

O Museu possui uma única sala onde ocorre tanto a exposição permanente quanto as temporárias. A exposição permanente abarca a memória da Mãe Mirinha do Portão, principalmente; já a temporária, consiste em trazer alguns temas relativos ao terreiro e à comunidade, como o tema do Carnaval, a produção de indumentária etc., buscando, assim, integrar as diferentes formas de identidade cultural, portanto, a renovação das exposições temporárias é realizada por meio de diálogo com a comunidade.

Cabe observar que o museu surgiu como uma atividade voluntária do museólogo Marcos Passos, juntamente com o diálogo com a comunidade, no entanto, a criação do Museu teve incentivo público. Em 2004, o Museu Comunitário Mãe Mirinha do Portão participou da primeira Seleção Pública de Projetos de Preservação de Acervo promovida pelo Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), esta fez parte do Programa de Apoio a Projetos de Preservação de Acervos, criado em parceria com o MinC, que visa apoiar projetos, na forma de aplicações não reembolsáveis, com objetivo de catalogação ou inventário do acervo em base de dados eletrônica, higienização de documentos, restauração de itens, instalação de serviços de monitoramento e climatização e infraestrutura. Nesse edital, o Museu foi contemplado com R\$ 31.560,00, sendo o único da categoria Museu Comunitário.

Cabe destacar que, desde Mirinha, o terreiro sempre promoveu oficinas visando os jovens, porém, foi após a formulação da Associação que houve maior regularidade nas oficinas. A associação iniciou com cursos de estética afro, voltada para o aumento da autoestima e valorização da beleza afro, posteriormente, outras oficinas foram desenvolvidas, como oficinas de tecelagem, confecção de instrumentos musicais, dança afro, capoeira e percepção musical. A fim de dar visibilidade a essas oficinas e dar voz à comunidade, foi criado, no ano de 2000, o Bloco Carnavalesco Bankoma. Segundo Oliveira (2012), a palavra Bankoma significa “povo reunido em festa”, na língua Kikongo, derivada da etnia Banto.

O Bloco visa integrar a população afro de terreiros e quilombos e reúne em torno de 3.500 foliões na avenida, que inclui em torno de 100 quilombolas de Senhor do Bonfim e baianas de vários terreiros⁹⁹. O bloco inicia suas apresentações, em torno de novembro, no Pelourinho, no Centro Histórico de Salvador. Os shows contam com a participação de convidados, como Carlinhos Brown e são realizados tanto em Salvador quanto em Lauro de Freitas.

No final de janeiro de cada ano, ocorre a escolha da rainha do Bloco Bankoma. No ano de 2018, pude participar do evento, assim, no dia 27 de janeiro de 2018, no Parque Ecológico do bairro Vilas do Atlântico, em Lauro de Freiras, ocorreu o VIII Encontro Mauanda do Bloco Afro Bankoma. Nesse encontro ocorreu a escolha da rainha do Bankoma, juntamente com um pequeno show tendo Carlinhos Brown como convidado.

O evento iniciou com uma integrante do bloco contando a história do Bankoma, apresentando o bloco e o terreiro. Depois a banda começou a tocar. As meninas do grupo mirim dançaram e, posteriormente foram apresentadas as rainhas dos anos anteriores, com os respectivos enredos e músicas. Houve a apresentação do Carlinhos Brown junto com a Banda Bakoma e as rainhas também dançaram. Carlinhos cantou em torno de 4 a 5 músicas.

Após a apresentação do artista e da apresentação de todas as rainhas e seus temas, foi anunciado, pela Mameto, a Rainha do Carnaval de 2018. A cerimônia da escolha envolveu a

⁹⁹ Fonte: <http://iberkulturaviva.org/portfolio/associacao-sao-jorge-filho->

entrega de um buquê de flores pela Prefeita de Lauro de Freitas e pela rainha do ano anterior. Cada rainha dos anos anteriores saudou a rainha atual. E, por fim, foi apresentada a música do Carnaval de 2018, juntamente com a sua coreografia. Esta foi cantada duas vezes, na primeira vez, apenas as rainhas dançaram no palco e, na segunda vez, todas as dançarinas que estavam no local foram para o palco.

Atualmente, o Bloco conta com cerca de 60 dançarinos, 22 músicos, 4 cantores, 15 dançarinas mirins e mais a produção, é importante observar que o Bloco Bankoma é a atividade culminante do terreiro. As crianças e jovens realizam oficinas de dança afro, percussão e música afro durante todo o ano para, no ano seguinte, apresentarem no Carnaval, desfilando tanto em Salvador quanto em Lauro de Freitas, portanto, é um dos eventos mais aguardados pelos integrantes das oficinas.

Além dessas oficinas com crianças e jovens, a Associação promove oficinas de tecelagem, costura, bordado com adultos, principalmente, mulheres desempregadas ou aposentadas. Algumas delas são contratadas pela Associação para a produção de roupas do Bloco, alguns meses antes do Carnaval, outras realizam trabalho voluntário na confecção de adereços e enfeites das indumentárias.

No que diz respeito ao financiamento das atividades, observamos que a Associação está sobrevivendo, principalmente, com financiamento do próprio terreiro. No ano de 2017, os monitores foram voluntários e, conforme as entrevistas, houve uma queda dos patrocínios do Bankoma, no entanto, a Associação já teve acesso a financiamentos públicos, tanto por meio da lei de incentivo quanto por meio de transferência direta. Não tivemos acesso ao histórico dos projetos e seus diferentes apoiadores e premiações. Porém, com o acesso ao Portal da Transparência podemos efetuar um histórico desses incentivos por meio de políticas culturais, que é nosso objeto de pesquisa.

Para isso, realizamos a busca pelo CNPJ da Associação. A partir disso, tivemos acesso aos dados sobre os patrocínios recebidos pela instituição, sendo a maior parte realizada pela Petrobras, via Lei de Incentivo, convênios realizados com o Governo Federal e outros oriundos de recebimentos de prêmios, como da Fundação Palmares e do IPHAN.

Quadro 3 – Fontes de financiamento da Associação São Jorge Filho da Gomeia

Ano	Tipo	Concedente	Fonte	Programa/Projeto	Valor edital ¹⁰⁰
2004	Não especificado	BNDES	BNDES fundo cultural	Seleção Pública de projetos de preservação de acervo	R\$ 31.560,00
2005- 2009	Convênio	SCDC/MINC	FNC	Ponto de Cultura	R\$ 186.000,00
2013	Contrato	Petrobras	Patrocínio	Não especificado ¹⁰¹	Dado não encontrado
2013-2014	Contrato	Petrobras	Patrocínio	Não especificado	Dado não encontrado
2014	Contrato	Petrobras	Patrocínio	Não especificado	Dado não encontrado
2014-2015	Contrato	Petrobras	Patrocínio	Não especificado	Dado não encontrado
2015	Contrato	Petrobras	Patrocínio	Não especificado	Dado não encontrado
2014-2016	Contrato	Petrobras	Patrocínio	Não especificado	Dado não encontrado
2014	Premiação	Fund. Cult. Palmares	FNC	Concurso 1/2013 - Ideias criativas - Dia Nacional da Consc. Negra - Projeto Bankoma e Sabedoria Ancestral das Senhoras do Mundo	R\$ 25.000,00
2014	Premiação	IPHAN	FNC	PNPI - Prêmio Matriz Africana 2014	R\$ 24.000,00
2015	Premiação	Fund. Cult. Palmares	MINC - recurso ordinário	Edital Prem. Culturas afro-brasileiras - Tecelagem da Gomeia: tecendo tradição alimentando o saber ancestral	R\$ 40.000,00
2015	Premiação	SECULT – BA		Projeto Carnaval Ouro Negro 2015	R\$ 90.000,00
2016	Premiação	SCDC/MINC	FCP - recurso ordinário	Edital 03/2015 Cultura de redes	R\$ 50.000,00
2017	Premiação	SECULT – BA		Projeto Carnaval Ouro Negro 2017	R\$ 90.000,00
2018	Premiação	SECULT – BA		Projeto Carnaval Ouro Negro 2018	R\$ 90.000,00

Fonte: Elaboração própria

Os dados apresentados acima permitem analisar os projetos e as fontes de financiamento que a instituição teve acesso ao longo do início do século XXI. Cabe ressaltar que a instituição participou de outros projetos que não foram adicionados no quadro devido à ausência de informações, por exemplo, nos anos de 2000 e 2001, a Associação desenvolveu cursos de capacitação tanto em guia de turismo cultural quanto em estética e embelezamento afro que foi financiado pelo Programa de Capacitação Solidária, de acordo com o relatório inserido no Dossiê para Tombamento do terreiro, porém, não tivemos acesso sobre a fonte de financiamento e os valores relacionados a esse projeto.

No que diz respeito ao convênio, observamos que em 2005, a Associação foi certificada como Ponto de Cultura. O ponto propiciou o desenvolvimento de oficinas, como oficina de audiovisual, de estética, capoeira, dança, música, oficina de tecelagem, confecção

¹⁰⁰ O valor descrito acima é o especificado no edital, cabe observar que, nem sempre este valor corresponde ao que a instituição recebeu.

¹⁰¹ Não encontramos o edital específico para esta modalidade de financiamento e nem dados a respeito do valor do patrocínio.

de adereços, confecção de instrumento. Assim, entre 2005 e 2009, a Associação foi conveniada com a Secretaria da Cidadania e Diversidade Cultural, recebendo o valor de R\$ 186.415,48, segundo os dados do Portal da Transparência, o que indica que a Associação recebeu o valor total indicado no edital.

Em relação ao patrocínio, os dados demonstram que entre 2013 e 2016, a instituição recebeu patrocínio da Petrobras enquanto bloco afro. A Petrobras foi patrocinadora oficial do Carnaval de Salvador entre 2010 e 2014, entre 2006 e 2016 apoiou blocos afros, afoxés e artistas independentes, segundo notícia vinculada no site da Petrobras¹⁰²

Já em relação às premiações, a Associação participou de editais de diversas instituições: Fundação Palmares, IPHAN, SCDC e editais da SECULT-BA, os dados ressaltam que o Bankoma é o grande catalizador de editais, participando dos incentivos oferecidos pela SECULT/BA, quanto federais, mas, para além do Bankoma, observamos que a Associação foi incentivada em outros tipos de atividades, como tecelagem, conhecimentos tradicionais e outros projetos culturais. Para melhor compreendermos esses aspectos, uma análise dos editais deve ser realizada a fim de analisar as atividades contempladas e os aspectos evidenciados.

Os dados apresentados levam a alguns questionamentos: 1) Quais são os impactos dos editais na comunidade analisada? Como é a interpretação dos diferentes sujeitos sobre esses editais? Dado o contexto sociocultural e histórico, qual é o papel que os projetos possuem? Como avaliar as políticas públicas no âmbito local, já que é difícil isolar os diferentes projetos contemplados? Buscaremos responder alguns desses questionamentos no próximo item.

2.4 AS POLÍTICAS CULTURAIS E OS IMPACTOS SOCIAIS, CULTURAIS E ECONÔMICOS

Para analisar as políticas culturais e seus diferentes impactos devemos debater a atuação das políticas culturais no âmbito local, visando compreender as diferenças entre o edital e a ação da política, o contexto sociocultural que impacta na forma como a política é interpretada e adaptada e os diferentes aspectos que influenciam na ação da política pública.

Para desenvolver essa análise, subdividimos essa parte em dois itens: o primeiro tem por foco analisar os editais das políticas descritas acima, tendo por foco os editais no âmbito federal. A segunda parte tem foco compreender como esses editais foram interpretados e seus impactos analisados a partir do contexto sociocultural e histórico.

¹⁰² <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/40-anos-de-blocos-afro-sao-o-tema-do-carnaval-de-salvador.htm>

2.4.1 Associação São Jorge Filho de Gomeia e os editais: uma análise

Os editais são importantes ferramentas para compreendermos os objetivos das políticas públicas e como elas se aplicam. Para isso, a proposta desse subitem é levantar algumas perspectivas dos editais que a Associação foi contemplada.

a) Edital Cultura Viva SPPC/MinC: Edital n. 02, de 29 de março de 2005.

Um primeiro enfoque de análise refere-se ao edital de Ponto de Cultura promovido em 29 de março de 2005. O edital n. 2, da Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC/MinC) visou apoiar, por meio de repasse de recursos do Programa Cultura Viva, projetos

(...) de entidades sem fins lucrativos (Pontos de Cultura) cujo foco é a capoeira como instrumento de recuperação de autoestima e de construção da cidadania de setores sociais excluídos do exercício pleno de direitos assegurados pela constituição, como meio pedagógico e de implementação de uma cultura de paz e de camaradagem e como prática de valorização das tradições culturais e da ancestralidade relacionadas à comunidade à qual está inserida (MINC, 2005b).

O documento estabelece a capoeira como objeto de recuperação da autoestima, da promoção da cidadania e da promoção de uma cultura de paz, define o público-alvo como os setores sociais excluídos dos direitos sociais e culturais e promove a cultura capoeirista, valorizando as tradições culturais. Logo, o edital incentiva não apenas a promoção da cultura, mas promove a cidadania, a autoestima, os direitos sociais e culturais e a cultura de paz, vieses presentes na própria concepção do Cultura Viva, como já vimos anteriormente.

Cabe observar que o edital visa ser um projeto-piloto para a implementação de Pontos de Cultura de capoeira, logo, a proposta é selecionar instituições localizadas no estado da Bahia.

O chamamento público estabeleceu a formulação de um convênio entre a secretaria e as instituições sem fins lucrativos. Para celebrar tal convênio são solicitados diversos documentos, como o requerimento solicitando ingresso no Programa, o formulário do projeto com resumo das fontes de financiamento, o plano de trabalho e os diversos tipos de cronogramas, declaração e certidões, estatuto da entidade, portfólio, entre outros, exige-se um *know how* sobre a escrita de projetos culturais e conhecimento sobre fontes de financiamento e cronogramas.

No que diz respeito à avaliação dos projetos, o edital aponta que a comissão levará em conta as propostas que atendam um dos seguintes públicos:

a) Adolescentes, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social; b) Estudantes da rede pública de ensino; c) Populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura, tanto nos grandes centros urbanos, como nos pequenos municípios; d) Habitantes de regiões e municípios com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental; e) Habitantes de comunidades indígenas, quilombolas e rurais; f) Associados de sindicatos de trabalhadores; g) Portadores de necessidades especiais; h) Gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais – GLTB. (MINC, 2005).

Além disso, os projetos devem priorizar propostas que tenham como tema algum dos aspectos abaixo:

a) capoeira como instrumento de recuperação e construção de auto-estima, formação de cidadania e de cultura de paz e camaradagem; b) prática da capoeira no contexto da valorização das tradições culturais e da ancestralidade relacionadas à comunidade a qual está inserida; c) organização, documentação e preservação de acervo relacionado à memória histórica, cultural e social da capoeira, bem como a promoção do acesso a esse acervo; d) inserção da prática, história e reflexão da capoeira em ações educacionais; e) integração entre universidade, a comunidade e a capoeira; f) Educação ambiental e capoeira; g) interface com a cultura digital em software livre e a capoeira; h) geração de renda por meio da cultura - criação de alternativas de atuação/qualificação profissional pela capoeira (formação de instrutores, guias turísticos, arte educadores, confecção de instrumentos musicais, produtos artesanais, etc.); i) maior porcentagem de aplicação de recursos destinados à atividade fim. (MINC, 2005).

Portanto, os critérios para um projeto ser pontuado baseiam-se no público-alvo e nos temas do projeto, a publicação aponta ainda que será acrescida pontuação adicional a projetos que demonstrem capacidade de agregar outros atores sociais com vistas a garantir a sustentabilidade da proposta.

No que tange ao apoio financeiro, as instituições selecionadas receberão cinco parcelas semestrais e consecutivas que somadas perfazem um valor total de R\$ 185.000,00. A liberação das parcelas só ocorrerá se comprovadas as despesas da penúltima parcela, cabe ressaltar que o edital prevê a contrapartida de, no mínimo, 20% do custo total do projeto, esta pode ser em bem ou serviço.

Outro aspecto presente no documento refere-se à ação Cultura Digital, ou seja, a visibilidade e circulação da produção dos Pontos de Cultura por meio da rede. Para isso, o edital prevê que a instituição se obriga a investir, no mínimo, 20 mil para a aquisição, adequação de equipamentos ou atividade de formação necessária para a implementação dessa ação.

O chamamento público estabelece ainda a formação do agente Cultura Viva que se refere à seleção de bolsista da comunidade, assim, os Pontos de Cultura selecionariam até 50 jovens que receberiam, durante seis meses, um auxílio de R\$ 150,00, eles deveriam estar

enquadrados nos critérios do Programa Primeiro Emprego (MTE) estabelecido pelo Consórcio Social da Juventude.

Pelo edital fica evidente que, para além de um incentivo cultural, a política propicia a inserção social de alguns grupos em vulnerabilidade, a promoção da cidadania, da autoestima, da redução da violência, busca a inserção digital desses grupos sociais e possibilita que jovens se insiram no mercado de trabalho.

Para concorrer a esse edital foram postadas 56 propostas. No dia 18 de julho, a SPPC divulgou o resultado dos 15 projetos aprovados. Segundo a publicação do Diário Oficial, o Projeto Cultural Bankoma Capoeira foi classificado em quarto lugar, sendo o único de Lauro de Freitas. Natividade (2012) observa que das 15 propostas selecionadas, cerca de 60% delas eram de Salvador.

b) Edital Ideias Criativas (Edital n. 1, de 1 de outubro de 2013)

O edital 01/2013, da Fundação Palmares, designado “Ideias criativas alusivo ao dia nacional da consciência negra”, refere-se a um concurso público e teve por foco a seleção de 38 projetos para a realização de atividades artísticas, socioculturais e formativas alusivas ao Dia da Consciência Negra. Assim, o edital visou apoiar ações de promoção e difusão da presença histórica da população negra no Brasil a partir de duas categorias: a) pesquisa, produção, publicação de trabalhos e ações; b) atividades socioculturais formativas, ou seja, que tinham por objetivo suscitar a reflexão política acerca da experiência cultural afro-brasileira (FUNDAÇÃO PALMARES, 2013).

A publicação especifica a originalidade orçamentária dos recursos para a realização desse edital. Segundo os dados apresentados, os recursos estão associados à ação Fomento a Projetos da Cultura Afro-brasileira (PTRES 065716) e o recurso é oriundo da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura (Programa 2027 – Cultura: preservação, promoção e acesso – ação 20ZF PTRES 066462, Plano Orçamentário 001-Fortalecimento de Espaços, Pontos de Culturas e Desenvolvimento e estímulo a redes e circuitos culturais).

O chamamento público, portanto, conta com um valor de um milhão de reais, sendo que 50 mil é destinado às despesas administrativas do edital. Para os projetos selecionados, o edital prevê o valor de 25 mil para cada um dos projetos.

No que tange à documentação demandada pelo edital, verificamos que tanto pessoa física quanto jurídica, podem participar da seleção, sendo que, para a pessoa jurídica, a quantidade de documentos é mais extensa. Além da documentação pertinente à instituição ou

a pessoa física, o edital pede currículo/portfólio, proposta de projeto com objetivo, justificativa, público-alvo e plano de trabalho contendo cronograma, resultados esperados e orçamento detalhado, além do formulário de inscrição.

Em relação à avaliação dos projetos, o edital prevê a formulação de uma comissão julgadora formada por sete membros (dois da Fundação Palmares, um da Secretaria da Cidadania e Diversidade Cultural, um da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e três especialistas da sociedade civil), esta comissão deveria analisar as propostas seguindo os seguintes critérios:

I. Pertinência do conteúdo em relação às culturas negras e a política racial no Brasil. (0 a 30 pontos); II. Adequação do currículo/Portfólio de acordo com a temática estabelecida pelo edital (0 a 35 pontos); III. Adequação da proposta orçamentária e viabilidade de execução com base no valor do Prêmio (0 a 15 pontos); IV Análise do município a ser contemplada pelo Edital, conforme Tabela de Pontuação do IDH-M (Até 0,499 – 20 pontos. de 0,5 a 0,799 – 15 pontos, acima de 0,799 – 10 pontos). (FUNDAÇÃO PALMARES, 2013).

A pontuação máxima era 100 e os projetos que obtiverem nota inferior a 50 pontos foram eliminados. Observamos, assim, que o chamamento público visava selecionar projetos que estivessem de acordo com a política racial no Brasil, que sejam adequadas tanto em relação ao potencial de equipe envolvida no projeto quanto em relação à qualificação, aos conhecimentos técnicos da pessoa física ou jurídica, que propõem um orçamento e cronograma viável e que estejam em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano - Município (IDH-M).

Em relação ao resultado final, observamos que a Associação se inscreveu como pessoa jurídica na categoria “Pesquisa, Produção, Publicação de Trabalhos e Ações” com o projeto “Bankoma e a sabedoria ancestral das senhoras do mundo”. Esse projeto está relacionado aos saberes de mestras referentes à técnica de fazer xaxará e as ervas e rezas no ambiente religioso. A análise do projeto recebeu uma nota de 80, ficando em 13º lugar na categoria concorrida¹⁰³.

c) PNPI – Prêmio Matriz Africana 2014

O Departamento de Patrimônio Imaterial do IPHAN lançou, em 2004, o edital de concurso n. 001/2014, definido como a primeira edição do Prêmio Patrimônio Cultural dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana¹⁰⁴. Esse prêmio está inserido dentro do

¹⁰³ Fonte: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/Ideias-Criativas-Resultado-Final.pdf>.

¹⁰⁴ O edital compreende povos e comunidades tradicionais de matriz africana como “grupos que se organizam a partir de valores civilizatórios e da cosmovisão trazidos para o país por africanos para cá trasladados durante o sistema escravista, o que possibilitou um contínuo civilizatório africano no Brasil, constituindo territórios

Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e, portanto, visa apoiar e fomentar ações que promovam “identificação, reconhecimento, salvaguarda e promoção da dimensão imaterial do Patrimônio Cultural Brasileiro”¹⁰⁵, tendo como foco o patrimônio cultural dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana. Logo, o edital tem por objetivo reconhecer ações já realizadas e que, “em razão da sua originalidade, excepcionalidade ou caráter exemplar, mereçam divulgação e reconhecimento público” (IPHAN, 2014).

O Edital estabeleceu duas categorias de inscrição: Categoria 1 refere-se às ações de preservação de bens já tombados ou em processo de tombamento pelo IPHAN e a categoria 2 refere-se às ações de preservação do patrimônio cultural de povos e comunidades tradicionais de matriz africana em qualquer parte do território nacional.

Na categoria 2, a premiação foi definida a partir de cinco linhas de ações, que são: ações de conservação de edificações, espaços comunitários, lugares sagrados e bens móveis e integrados; ações educativas; ações de produção documental; ações de valorização de mestres e mestras na transmissão de saberes; ações de valorização dos sistemas alimentares tradicionais e/ou uso sustentável dos recursos naturais.

No que tange ao recurso orçamentário, o chamamento público define que os recursos são provenientes do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e totalizam 1 milhão de reais, a verba refere-se ao Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, Ação: 20ZH – Preservação de Bens e Acervos Culturais e Plano Orçamentário 4 – Preservação do Patrimônio Cultural.

A premiação foi definida de acordo com a categoria: a categoria 1, segundo o edital, o prêmio era no valor de R\$ 40.000,00 para cada premiado. Já na categoria 2, foram definidos 25 prêmios, 5 em cada linha de ação, no valor de R\$ 24.000,00 cada um. Para concorrer a essa premiação, o edital define que apenas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos podem se inscrever.

Para a realização da inscrição, o edital demanda a ficha de inscrição, o resumo da ação desenvolvida e o portfólio/dossiê comprovando a execução dessa atividade, currículo da instituição preponente, carta de apoio da comunidade em que se insere a instituição e o Termo de Consentimento da autoridade representante da tradição em que se insere a instituição.

No que diz respeito aos critérios de seleção, o edital definia que a Comissão de Avaliação seria composta de cinco representantes do IPHAN, um representante da

próprios caracterizados pela vivência comunitária, pelo acolhimento e pela prestação de serviços à comunidade” (IPHAN, 2014).

¹⁰⁵ Fonte: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/761>.

SEPP/PR e quatro representantes da sociedade civil com notório conhecimento sobre o objeto deste concurso. Os critérios de análise foram definidos da seguinte forma:

- a) Importância da ação para a preservação e salvaguarda do bem tombado;
- b) Forma de atuação e participação dos detentores/produtores no desenvolvimento e execução do projeto
- c) Modo pelo qual seu resultado foi importante para a preservação e continuidade das práticas dos Povos de Matriz Africana em questão e para a valorização de seus integrantes, colaboradores etc;
- d) Disponibilização dos resultados da ação para os grupos detentores/produtores do bem cultural imaterial objeto da proposta; modo como os detentores/produtores do bem cultural se apropriaram dos resultados do projeto;
- e) Impactos da ação desenvolvida para a comunidade do entorno do terreiro;
- f) Ações realizadas na zona rural, e/ou cidades com menos de 50.000 habitantes, e/ou em regiões com menor IDH, ou baixo acesso a bens e serviços públicos.
- g) Potencial de reverberação da ação como modelo de preservação do patrimônio cultural para a sociedade brasileira.
- h) Qualidade técnica e metodológica da ação desenvolvida (IPHAN, 2014).

O edital estabelecia que, para cada um desse critério, seria atribuída uma nota de 0 a 10. Para serem selecionados, a pontuação mínima que o projeto deve atingir em cada item é 5 pontos. No que se refere à nota final, esta seria constituída a partir do somatório das notas de cada um desses itens e a pontuação mínima para ser aprovado seria 55.

Ao analisar os critérios de pontuação, podemos observar que a ênfase do prêmio estava relacionada aos impactos que o projeto/ação teria tanto para a preservação e continuidade das práticas dos povos tradicionais de matriz africana quanto para a comunidade do entorno do terreiro, visando à valorização, não apenas do patrimônio, mas dos seus integrantes, portanto, o enfoque do edital se refere a como a comunidade se apropriou e qual foi o potencial do projeto para a preservação do patrimônio.

Logo, o aspecto social da premiação é evidente, busca-se não apenas reconhecer a ação de valorização do patrimônio cultural de matriz africana, mas também analisar as formas como essa ação impactou na comunidade. Cabe destacar que esse aspecto também se faz presente no critério da localização das ações (zonas rurais, cidades com menos de 50.000 e regiões de baixo IDH). Assim, infere-se que o edital foi formulado visando à concepção de cultura como aspecto importante para o desenvolvimento social.

d) Prêmio de Culturas Afro-Brasileiras: Edital n. 01, de 19 de setembro de 2014

Outro edital que também teve por objetivo premiar iniciativas culturais das comunidades tradicionais de matriz africana foi o edital n. 01/2014 lançado pela Fundação Palmares em parceria com a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura (SCDC/MinC).

Diferentemente do edital analisado anteriormente, a premiação busca valorizar as atividades promovidas pelos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, pelos coletivos culturais negros e pelas comunidades quilombolas. Cabe observar que, apesar do edital não se referir ao termo patrimônio, o edital retrata sobre o fortalecimento de expressões culturais, a identificação, valorização e visibilidade das atividades culturais desses povos, portanto, evidencia o fazer cultural desses grupos identitários.

Em relação à premiação, o edital estabelece três categorias: categoria A: Iniciativa Cultural Quilombola; categoria B: Iniciativa Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana; categoria C: Iniciativa Cultural de Coletivos Culturais Negros. Em cada uma dessas categorias 20 prêmios seriam selecionados e cada um ganharia o valor de R\$ 40.000,00. O edital define que os recursos orçamentários para a realização do edital são oriundos da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural/MinC.

No que diz respeito à seleção, o chamamento público define que os projetos habilitados, ou seja, aqueles que entregaram a documentação como requerida, serão avaliados por uma Comissão composta por representantes do MinC, da FCP e de representações da sociedade civil. Não há definição sobre o número de pessoas que iriam compor essa comissão, apenas estabelecia que o Presidente da FCP é quem designaria os integrantes e que as iniciativas seriam avaliadas por, no mínimo, 2 membros da Comissão de Seleção.

O edital enumera uma série de critérios, como podemos observar abaixo:

- 1- Impactos artístico-culturais, econômicos e/ou sociais
 - a) Desenvolve processos criativos continuados; b) Desenvolve ações de formação cultural e fortalecimento das identidades culturais; c) Desenvolve ações de documentação e registro nas comunidades em que atuam; d) Propõe integração entre culturas de tradição oral, e educação formal e/ou novas tecnologias culturais, sociais e científicas; e) Propõe integração da cultura com outras esferas do conhecimento e da vida social;
- 2- Abrangência da proposta considerando público alvo participante
 - a) Coletivos Culturais Negros, comunidades remanescentes de quilombos e Povos e comunidades tradicionais de matriz africana; b) Crianças em situação de vulnerabilidade social; c) Adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; d) Idosos em situação de vulnerabilidade social; e) Populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura, incluindo a área rural.
- 3- Avaliação do proponente
 - a) Iniciativas desenvolvidas nos últimos três anos; b) Projetos mais significativos desenvolvidos; c) Comprovação da realização da iniciativa.
- 4- Avaliação da iniciativa
 - a) Perspectiva de futuro para os próximos 2 (dois) anos; b) Justificativa/motivação; c) Objetivos explicitados de forma clara e bem definidos; d) Público Alvo; e) Resultados alcançados. (MINC, 2014).

Cada um desses critérios foram pontuados de acordo com cinco aspectos: ausente (pontuação 0), pouco (pontuação 1), suficiente (2), bom (3) e muito bom (6). Observa-se que

os critérios foram subdivididos em quatro grandes áreas: impactos dos projetos na comunidade, o público-alvo atendido, o currículo da instituição e a avaliação da iniciativa.

Em relação aos impactos, a análise recairia na integração entre cultura e outros campos de saber, tradição oral e novas tecnologias e se a instituição desenvolve ações continuadas e fortalecimento das identidades culturais. Já em relação ao público-alvo observa-se que o edital estava preocupado não apenas com as comunidades negras, mas também com a inserção de crianças, adolescentes, adultos e idosos em situação de vulnerabilidade social e com população de baixa renda habitante de áreas com precárias ofertas de serviços públicos.

Comparando ao edital do IPHAN, observa-se que o da Fundação Palmares refere-se a impactos não apenas da ação em si, mas da instituição e as definições de impacto estão mais atreladas à continuidade dos processos criativos e sua integração com novas tecnologias do que impacto relativo à valorização da cultura e da comunidade, apesar desse edital se referir ao fortalecimento das identidades culturais.

O edital da FCP é mais abrangente em relação ao caráter social, ou seja, define a importância de afetar diferentes públicos em situação de vulnerabilidade e aborda a questão espacial como um aspecto importante também. Porém, o critério para priorizar população que habita lugares mais precários não é o IDH, como definido no edital do IPHAN.

- e) Premiação a redes culturais do Brasil: edital de seleção pública n. 03, de 3 de julho de 2015

O edital Cultura de Redes foi lançado pela Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC/ MinC) visando premiar iniciativas que visassem ao fomento de redes locais relacionadas ao setor cultural. A noção de redes refere-se, segundo a publicação, a arranjos criativos e colaborativos que desenvolvessem produtos, serviços e saberes culturais com foco no trabalho coletivo. Estes arranjos são compostos por organizações formais e informais.

O chamamento público definia duas categorias de premiação:

- Categoria Rede Local/Entidades Culturais: nesta se inserem entidades culturais (com CNPJ) que promoviam iniciativas de rede e que comprovassem uma articulação regular de, no mínimo, 1 ano.
- Categoria Rede Local/Coletivos Culturais: referia-se às iniciativas que se articulam em coletivos culturais sem CNPJ e que comprovassem a existência do coletivo articulado e contínuo por, pelo menos, 1 ano.

Para cada categoria, o edital estabelecia 20 prêmios no valor de R\$ 50.000,00 cada. Assim, o valor global do edital é de R\$ 2.428.572,00, somado ao valor de administração do concurso.

Este recurso orçamentário é proveniente da administração direta: Ação 20ZF (Promoção e Fomento à Cultura Brasileira do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso e da Programação Orçamentária (PO): 0001 – Cultura Viva: Fortalecimento e Estímulo de Ações e Projetos Artísticos e Culturais para Promoção da Cidadania e da Diversidade).

No que se refere ao processo seletivo, a publicação estabelecia que o processo compreende a fase de habilitação e de seleção. A habilitação visava verificar os documentos enviados, já a fase de seleção referia-se à avaliação das iniciativas. Para avaliar, o edital prevê a formação de uma Comissão composta por, no mínimo, 10 membros titulares e suplentes. Destes, deve haver representantes do Governo oriundos da SCDC/MinC, bem como outras unidades com foco no objeto deste Edital, servidores públicos com atuação na área, além das instituições vinculadas ao Ministério da Cultura e representantes da Sociedade Civil.

A comissão tem por objetivo avaliar as propostas seguindo um quadro com diferentes critérios e pontuações. O edital estabeleceu os seguintes critérios:

- I - Atendimento às diretrizes da Política Nacional de Cultura Viva
 - a) Contribuiu para o acesso à produção de bens culturais;
 - b) Promoveu a autoestima, o sentimento de pertencimento e a cidadania;
 - c) Dinamizou os espaços culturais nos territórios de atuação do projeto;
 - d) Gerou oportunidades de Emprego e Renda.
- II Impactos artístico-culturais, econômicos e/ou sociais
 - a) Desenvolveu processos criativos continuados;
 - b) Desenvolveu ações de formação cultural e fortalecimento das identidades culturais;
 - c) Desenvolveu ações de comunicação, documentação e registro nas comunidades e redes em que atuam;
 - d) Propôs integração entre culturas de tradição oral, e educação formal e/ou novas tecnologias culturais, sociais e científicas;
 - e) Propôs integração da cultura com outras esferas do conhecimento e da vida social;
- III Abrangência da iniciativa considerando público participante
 - a) Estudantes da Rede Pública de ensino;
 - b) Crianças, adolescentes e jovens;
 - c) Idosos;
 - d) Populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura, incluindo a área rural;
 - e) Pessoas com deficiência;
 - f) Povos e Comunidades Tradicionais;
 - g) Outros grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro, fruição e difusão cultural, que requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural. (SCDC, Edital 03/2015)

Para cada um desses itens uma pontuação foi definida. No item I, a pontuação de cada critério variava de 0 a 10, totalizando 40 pontos. Já no item II, variava de 0 a 5, totalizando 25 pontos. E, por fim, o item III estabelecia pontuação 0 para “ausente”; e 5 para “atende” o público-alvo, totalizando 35 pontos. Assim, verifica-se que o atendimento às diretrizes da Política Nacional Cultura Viva é o aspecto que tinha mais impacto na pontuação do projeto.

O edital, nesse sentido, fortalecia a Política Nacional Cultura Viva ao adotar como principais critérios: a promoção da autoestima, da cidadania e do sentimento de pertencimento; a dinamização dos espaços nos territórios de atuação do projeto; a promoção da produção e acesso de bens culturais e a geração de emprego e renda. Cabe observar que o edital chamamento era destinado às entidades culturais e aos coletivos, certificados ou não como Pontos de Cultura. Portanto, o projeto não tinha por objetivo apenas fortalecer os pontos de cultura, mas estimular que outras instituições adotassem ações de promoção de cidadania, renda, acesso etc.

Para além desses critérios, o segundo item que mais pontuou referia-se ao público-alvo. Assim, o edital buscava estimular a produção cultural voltada para crianças, jovens, idosos, população em vulnerabilidade social, além de povos e comunidades tradicionais, evidencia-se, portanto, o estímulo à integração e inserção social de alguns grupos sociais.

Por fim, o item referente aos impactos artístico-culturais, econômicos e sociais destacava aspectos, como processos criativos continuados, integração da cultura com outras esferas da vida social, ações de fortalecimento de identidades culturais e da memória, portanto, o documento estabelecia como impactos a possibilidade da cultura inserir os grupos sociais a novas tecnologias e a outras esferas da vida social e do conhecimento, a cultura como propulsora do fortalecimento da identidade e da memória coletiva e a atividade contínua, que possibilita maior aprofundamento dessas questões.

Cabe observar que o edital estabelece, ainda, uma busca por equalização geográfica da política ao destinar uma conta de três prêmios para cada região do Brasil, mencionando, ainda, sobre controle social do dinheiro empregado. Apesar da modalidade prêmio não visar uma prestação de contas, como os convênios, o edital ressaltava que os premiados deveriam enviar relatório descritivo das atividades desenvolvidas e, poderiam receber visitas técnicas ou participar de reuniões visando ao acompanhamento e avaliação dos resultados a partir do edital.

2.4.2 A ação das políticas culturais: os impactos em Lauro de Freitas

No item anterior analisamos os editais federais que a Associação participou. A nossa intenção foi compreender os critérios de seleção, definindo, assim, os pontos prioritários para a promoção da política pública, observamos que os editais estão vinculados a algumas políticas culturais, como Cultura Viva (Edital Cultura Viva e Edital Redes culturais), Programa Nacional de Patrimônio Imaterial (Edital Prêmio Matriz Africana), a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Estatuto da Igualdade Racial (Edital Ideias criativas, prêmio de culturas afro-brasileiras, Premio Matriz Africana), portanto, eles são importantes instrumentos para a efetivação da política pública.

A análise permitiu compreender que, para além de instigar a produção cultural, os editais visaram promover desenvolvimento socioeconômico por meio da inserção de grupos sociais mais vulneráveis, da promoção de cidadania, da dinamização do entorno do projeto e da integração da cultura com outros conhecimentos.

Outro aspecto presente nos editais refere-se à cultura como propulsora da identidade. Assim, embora o termo patrimônio cultural não esteja presente na maioria dos editais, verificamos que a ideia de referência cultural¹⁰⁶ se evidencia. Outro fator observado nos editais diz respeito à perspectiva de acesso à cultura, tanto de produzir quanto de consumir, logo, os editais estabeleciam aspectos culturais, sociais, econômicos e identitários como estimuladores para a produção cultural.

Para compreender as políticas culturais, porém, não basta uma análise dos editais. É importante examinar como a política se faz presente na sociedade, como é a sua aplicabilidade, quais são os meandros das aplicações das políticas. Assim, esse item visava analisar a ação dessas políticas na comunidade de Portão. Para isso, recorreremos a dados qualitativos provenientes de entrevistas.

Uma primeira perspectiva de análise se refere ao aumento da autoestima, como podemos observar no discurso apresentado pelo integrante da banda Bankoma:

Se eu ganhei dinheiro, sim, mas não só dinheiro, respeito e visibilidade porque eu acho que o Bankoma é uma vitrine para nós, né? Eu não sou da comunidade de

¹⁰⁶ O termo Referência Cultural foi cunhado no âmbito do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), na década de 1970 e, posteriormente, foi adotado para conceituar patrimônio cultural. Este termo busca “dirigir o olhar para representações que configuram uma identidade da região para seus habitantes, e que remetem à paisagem, às edificações e objetos, aos fazeres e saberes, às crenças, hábitos, etc” (FONSECA, 2001, p.113). Assim, captar as referências culturais implica em compreender as representações simbólicas e a interpretação sobre o patrimônio e identidade.

Portão, eu vim de outra comunidade de Salvador. Mas, independente da comunidade, o Bankoma é uma vitrine para a gente, para a gente mostrar o que a gente sabe fazer e aonde a gente quer ir. A gente não tem a oportunidade de estar nessas bandas famosas e de estar com artistas famosos e, aqui no Bankoma, a gente tem essa oportunidade. Vê a gente vai ter o Carlinhos, novamente, cantando com a gente. (...) Então, foi isso que eu ganhei com o Bankoma, reconhecimento, valor musical e cultural também (informação verbal)¹⁰⁷.

Por meio desse discurso podemos analisar a importância de estar no Bankoma como uma possibilidade de ter maior visibilidade, ser reconhecido pelo seu trabalho e poder ter novas oportunidades, assim, para além da ampliação da autoestima, o discurso, apresentado acima, refere-se à ampliação de acesso para produção da cultura.

A ampliação de acesso também esteve presente na fala de Artemis, educadora do Bankoma, como podemos observar abaixo:

Porque você vem em Ponto de Cultura... trouxe mais um pouquinho de dinheiro e a gente conseguiu trazer outros projetos para fortalecer mais. Então Ponto de Cultura fortalece Bankoma, fortaleceu Bankoma, nessa questão de inserir mais pessoas para poder ajudar¹⁰⁸.

Nesse trecho, verificamos que a ampliação do acesso está intimamente ligada à política Cultura Viva. Segundo a abordagem da educadora, a política proporcionou a realização de novos projetos e oficinas e, conseqüentemente, a ampliação do número de pessoas atendidas. Observamos que a noção de acesso está atrelada à oportunidade gerada no âmbito da comunidade. A compreensão de acesso como oportunidade também esteve presente na fala do músico, transcrita acima.

No que tange ao aumento da autoestima, podemos observar que vai além da valorização de suas capacidades artísticas, mas está atrelada à afirmação da identidade negra. Segundo a fala de uma das educadoras que atua no Bankoma, o Ponto de Cultura e o Bankoma, como um todo, buscam trabalhar a afirmação da identidade negra, como fica evidente em uma das falas dela:

Você precisa trabalhar também a concepção dessas pessoas do seu entendimento do que é, é. Do que é, do que são. Entendeu? Aí você não pode só colocar a pessoa no corpo, adereços, sem saber qual é o significado desse adereço. “Por que é que eu estou vestindo isso? Por que é que eu visto essa estampa? O que significa essa mandala de... que é colocada aqui no terreiro? Qual é o significado do Bankoma mesmo dentro da minha vida? E o que... por que é que eu estou no Bankoma?”. A

¹⁰⁷ BARBOSA, Emerson Coelho. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 25 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

¹⁰⁸ ARTEMIS. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 25 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

identidade cultural e étnica, ela é importante, ela... eu comecei, eu participei da... do Ponto de Cultura dando curso de formação¹⁰⁹.

Logo, um dos aspectos evidentes nessa fala refere-se à valorização da identidade cultural e étnica a partir do conhecimento sobre os símbolos e a história afro. A educadora aponta que o curso que ela ofereceu durante os três anos do Ponto de Cultura esteve atrelado à construção da identidade e à aceitação da beleza negra. Ela destaca ainda que: “o Ponto de Cultura foi essencial nesse reconhecimento identitário, étnico-identitário, que facilitou bastante esses trabalhos, do recorte do projeto que nós fizemos”.

O estímulo ao reconhecimento e valorização do negro sempre esteve presente nos projetos desenvolvidos pelo Terreiro São Jorge Filho da Gomeia, como podemos observar no relato da Mameto Kamurici sobre as oficinas:

(...) Então durante aquele período a gente conseguiu fazer isso, né? E atrair também os jovens, né? Muito mais jovens para a questão da identidade, para a questão da capoeira. Porque a gente sabe que todas as coisas (...) relacionadas infelizmente à população negra são sempre marginalizadas. A nossa religião é marginalizada, o nosso esporte é marginalizado. Então tudo é marginalizado. Então, até você conseguir verdadeiramente provar que não é tudo isso, é... né? E depois trazer o jovem, porque assim, o jovem que vai para a escola, né? E que... até hoje vê aquela fotografia do branco batendo no negro no mínimo, no mínimo ele não quer ser negro.

(...)

E é difícil você desconstruir, é difícil você fazer com que... eles se identifiquem com as suas coisas, que eles gostem. Depois desse curso de... de... do ponto de cultura de... capoeira, (...) paralelamente tinha outras coisas. Tinha dança, e... estética, nós fizemos aqui um... durante um bom tempo o curso de estética que também foi uma coisa assim muito... gratificante, porque as meninas que fizeram o curso, a gente trouxe profissionais de várias... de vários salões, de várias coisas, pessoas que davam o cursos, que trabalhavam no instituto de beleza. Para vim trabalhar a pele negra, para vim trabalha a... a nossa comunidade.¹¹⁰.

Pelo relato podemos perceber que as oficinas, promovidas no âmbito do Ponto de Cultura, tiveram um importante impacto para a comunidade, uma vez que buscou-se trabalhar com os jovens a valorização da cultura negra, tanto de sua música, dança, quanto de sua estética. Ressalta-se, portanto, o fortalecimento da identidade negra como um dos aspectos mais eminentes do Bankoma. Esse aspecto esteve presente nas oficinas do Ponto de Cultura e, permanece nas oficinas de dança, percussão, tecelagem e corte-costura. Outra questão

¹⁰⁹ ARTEMIS. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 25 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

¹¹⁰ NEVES, Maria Lúcia Santana. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 26 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

evidenciada por Mameto refere-se à promoção da renda pela feitura de tranças e cortes de cabelo afro.

Observa-se que o terreiro buscava trabalhar, também, a autoestima da mulher negra. Além do curso de estética, a valorização da mulher é ressaltada também na dança, como Mameto observou no seguinte trecho:

elas têm a maior... o maior sentimento, o maior orgulho de quando se vestem verdadeiramente com a roupa, quando estão vestidas com a roupa. Se tornam verdadeiramente rainhas, e não há nada no mundo que tire isso delas, entendeu?
 (...)
 Então isso, mesmo elas já... já... já tendo filho, né? E essa coisa toda, é um momento delas, é um momento de elas estarem na avenida, é um momento de elas se verem, é momento delas se refletirem. E é o momento delas se valorizarem¹¹¹.

Neste fragmento, podemos analisar o potencial da dança no empoderamento da mulher, assim, a dança é um importante meio para se valorizarem, se aceitarem e dedicar tempo a elas. Mameto ressalta ainda que, no seu Terreiro, nunca enfrentou casos de violência contra a mulher, e ela destaca que isso remete ao empoderamento das mulheres do Candomblé.

No trabalho de campo, pude observar algumas posturas das meninas e mulheres em relação a esse aspecto, dentre as posturas observadas, se destacam certa independência, razões de várias mulheres estarem na dança, no terreiro trabalhando voluntariamente ou irem aos shows do Bankoma; o modo de se arrumar que busca realçar a beleza de cada uma, assim, observamos o uso de maquiagem, de torso e outros penteados afro; e certa confiança nelas mesmas, o que ficou evidente quando falei com algumas adolescentes que, apesar de não quererem gravar entrevistas, transmitiram confiança no que diziam e no que faziam.

Portanto, a cultura atua como um importante meio para a promoção da autoestima tanto das mulheres quanto da população negra, de forma geral. Nesse sentido, podemos verificar que uma das preocupações dos projetos se refere ao fortalecimento da identidade cultural negra, isso pode explicar o porquê da maioria dos editais que a Associação foi contemplada terem como critério a promoção da identidade cultural, da autoestima e a valorização de seus integrantes.

Outro fator que podemos analisar refere-se à importância dos editais e do investimento público para a comunidade. Segundo Mameto, a Associação trabalha muito em cima de editais, buscando se adequar a eles a fim de possuir verba para dar continuidade aos projetos e oficinas. Para além do estímulo à produção cultural, os editais possuem um papel

¹¹¹ Ibid.

significativo na promoção de empregos temporários, assim, é por meio deles que monitores, educadores e costureiras são contratados. Como observou Mameto, na seguinte fala: “eu sempre faço projeto em relação à costura, que aí eu pago a costureira”. Ela observa que tem anos que conseguiu manter a costureira contratada por um ano inteiro, porém, no ano de 2017, ela só pôde contratar em outubro.

Portanto, verificamos que a verba pública investida na produção cultural tem um importante impacto na promoção de renda e emprego, tanto pelo processo educativo gerado pelos projetos culturais que permitem que as pessoas aprendam novas habilidades, quanto em relação à contratação de monitores, costureiros e professores para atuarem nas oficinas e na produção de roupas para o bloco.

3 A ASSOCIAÇÃO DE MULHERES DE NAZARÉ NA MATA (PE) E O PONTO DE CULTURA ENGENHOS DO MARACATU: POLÍTICAS CULTURAIS E GÊNERO

3.1 A CIDADE DE NAZARÉ DA MATA E SEUS DADOS SOCIOECONÔMICOS

Associação das Mulheres de Nazaré da Mata está localizada no município de Nazaré da Mata, no estado de Pernambuco, há 65 km de distância de Recife. Segundo o último Censo de 2010, o município possuía 30.796 habitantes. A estimativa da população residente para 2018 é de 32.366 habitantes. O município se estende por 130,5 km² e tem uma densidade demográfica de 204,95 hab/ km²¹¹².

Este município pertence à Zona da Mata Pernambucana, área sendo subdividida em Mata Norte e Mata Sul e ocupa 8,5% do território estadual. Nazaré da Mata se localiza na Mata Norte, ou também conhecido como Mata Seca, onde o plantio de cana-de-açúcar se mantém como uma das principais atividades econômicas.

Figura 4 – Mapa das Microrregiões do estado de Pernambuco



Fonte: IPHAN (2013)

A Zona da Mata de Pernambuco é composta por 43 municípios, sendo que 19 deles estão inseridas na Zona da Mata Norte. Segundo o estudo apresentado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), a economia pernambucana é fortemente concentrada na região litorânea, uma vez que 61% do PIB

¹¹² Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/nazare-da-mata/panorama>.

pernambucano são gerados pela Região Metropolitana¹¹³. Já a Zona da Mata responde por 11,8% do PIB de Pernambuco, sendo a segunda maior economia do interior e a terceira do estado. A Zona da Marta Norte apresenta um PIB de R\$ 9,8 bilhões, equivalendo a 52,8% da Região da Mata.

O município de Nazaré da Mata é responsável por 4,3% do PIB da Zona da Mata, sendo o setor de serviços o que mais impulsiona a economia do município, como podemos observar na tabela 15.

Tabela 15 – Composição do PIB do município de Nazaré da Mata (2015)

Atividade	Valor adicionado Bruto a preços correntes (x 1.000 R\$)
Agropecuária	36.890,43
Indústria	92.905,27
Serviços – exceto serviços públicos.	144.040,44
Adm. Pública	113.155,03
Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos	30.818,67
TOTAL	417.809,84

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/nazare-da-mata/pesquisa/38/46996>

Considerando que o PIB, sob a ótica da produção, equivale ao somatório dos VAB das atividades mais os impostos sobre produtos, podemos concluir que o VAB do setor de serviços corresponde a 34,48% do PIB, a administração pública, 27%; a indústria, 22,24%; e a agropecuária, apenas 8,83%.

No que tange à produção agrícola, a cana-de-açúcar ainda se mantém como o principal produto da região (Tabela 16).

¹¹³ Fonte:

http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=20012&folderId=143167&name=DLFE-253204.pdf.

Tabela 16 – Produção agrícola nas lavouras permanentes e temporárias em Nazaré da Mata (2017)

Municípios /	2017			
Produtos agrícolas	Área colhida (ha)	Quantidade produzida (t)	Rendimento médio (kg/ha)	Valor da produção (R\$1.000)
Nazaré da Mata	4.178	-	-	14.490
<i>Banana</i>	3	18	6.000	14
<i>Batata-doce</i>	10	120	12.000	119
<i>Cana-de-açúcar</i>	4.000	196.000	49.000	13.720
<i>Fava</i>	45	20	444	60
<i>Feijão</i>	10	5	500	14
<i>Mandioca</i>	100	700	7.000	560
<i>Milho</i>	10	6	600	3
<i>Sorgo</i>	-	-	-	-
<i>Tomate</i>	-	-	-	-
<i>Urucum</i>	-	-	-	-

Fonte: <http://www.bde.pe.gov.br/estruturaogeral/filtroCadernoEstatistico.aspx>

A produção de cana-de-açúcar é responsável por uma área colhida de 4.000 hectares e gera R\$ 13.720.000, respondendo, assim, por aproximadamente 37,2%¹¹⁴ do VAB agropecuária. Portanto, embora a produção agrícola impacte pouco no PIB, a produção de cana-de-açúcar é o principal produto agrícola da região, respondendo por cerca de 3,3%¹¹⁵ do PIB do município.

Apesar de pouca importância no PIB, o setor agropecuário possui uma grande taxa de ocupação. Segundo os dados do Censo de 2010, os setores que mais empregavam mão de obra eram o comércio (13,86% da PEA), a indústria de transformação (12,86%) e a agricultura, pecuária e pesca (10,52%)¹¹⁶. Cabe observar que a população economicamente ativa correspondia a 11.105 pessoas, sendo que 9.708 declararam estar ocupadas na semana de referência da pesquisa. Destas, 1.293 pessoas declararam trabalhar por conta própria, 8.061 empregados (4.997 declararam estar empregados com carteira assinada), 286 trabalhadores na produção para o próprio consumo, 46 empregadores e 19 não remunerados. Os dados apresentados na tabela abaixo demonstram o quantitativo de pessoas ocupadas por seção de atividade e por sexo.

¹¹⁴ Dado aproximado, pois a comparação foi realizada com os dados das tabelas anteriores, referindo-se aos anos de 2015 e 2017.

¹¹⁵ Valor aproximado, devido à comparação de dados de 2015 com os de 2017.

¹¹⁶ Censo Demográfico IBGE 2010.

Tabela 17 – População ocupada segundo seção de atividade em Nazaré da Mata (Censo 2010)

Seção de atividade	Masculino	Feminino	TOTAL
Administração pública, defesa e seguridade social	545	439	984
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	834	187	1021
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	89		89
Alojamento e alimentação	407	90	497
Artes, cultura, esporte e recreação	18	25	43
Atividades administrativas e serviços complementares	117	17	134
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	35	38	73
Atividades mal especificadas	595	245	840
Atividades profissionais, científicas e técnicas	42	34	76
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	851	494	1345
Construção	660	21	681
Educação	205	660	865
Indústrias de transformação	1.104	144	1248
Indústrias extrativas		23	23
Informação e comunicação	14	14	28
Outras atividades de serviços	35	114	149
Saúde humana e serviços sociais	69	194	263
Serviços domésticos	45	869	914
Transporte, armazenagem e correio	422	13	435
TOTAL	6087	3621	9708

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010 – Resultado da Amostra
Elaboração própria

Segundo os dados do Censo de 2010, entre as 11.105 pessoas da População Economicamente Ativa (PEA), 6.825 eram homens e 4.280 eram mulheres. Se compararmos esse número com o quantitativo de mulheres e homens ocupados, verificamos que 89,19% dos homens da PEA estavam ocupados e 84,6% das mulheres da PEA estavam ocupadas, o que, aparentemente, não indica uma desigualdade de gênero no mercado de trabalho, porém, se considerarmos o quantitativo de População em Idade Ativa (PIA), observamos um desequilíbrio, uma vez que 48,88% dos homens em idade ativa estão ocupados, e apenas 26,26% das mulheres em idade ativa estão ocupadas, o que indica uma alta taxa de mulheres que abdicam do mercado de trabalho.

No que diz respeito aos dados sobre cor ou raça, os dados da amostra, apresentados no Censo de 2010, apontam que a maior parte da PEA se considera parda, correspondendo a

58,68%, já a proporção de brancos é de 26,55% e a de pretos é de 13,39%. Do total de pardos da PEA, 6.516 pessoas, 5.727 delas se encontravam ocupados na semana de referência, correspondendo a 87,89%. Essa taxa é semelhante ao de pretos ocupados 87,63% e de brancos ocupados, 86,74%. Assim, no que diz respeito à ocupação, não há uma desigualdade racial preeminente, mas se analisarmos pela posição na ocupação, conseguimos observar alguns desequilíbrios, como se evidencia na tabela 18.

Tabela 18 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, ocupadas na semana de referência, por raça/cor em Nazaré da Mata (2010)

Posição na ocupação	BRANCA	PARDA	PRETA	AMARELA	INDÍGENA
Conta própria	385	748	160		
Empregadores	13	33			
C/ carteira de trabalho assinada	1.260	3.026	675	37	
S/ carteira de trabalho assinada	700	1.478	268	49	8
Militares e func. públicos estatutários	162	311	89		
Trab. na produção p/ o próprio cons.	37	112	111	27	
Não remunerados		19			
TOTAL	2557	5727	1303	113	8

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010 – Resultado da Amostra
Elaboração própria

Quando analisamos a taxa de empregados formais pela classificação de cor, observamos que 49,28% dos brancos possuem carteira assinada, 52,84% dos pardos e 51,80% dos pretos. Nesse quesito, portanto, não evidenciamos um desequilíbrio racial, mas quando olhamos outros aspectos, a desigualdade começa a se evidenciar, por exemplo, a quantidade de brancos que trabalha na produção para o próprio consumo é de 37 pessoas, o que corresponde a 1,45% do total de brancos ocupados, já a quantidade de pretos é de 111 pessoas, o que corresponde a 8,52% dos pretos ocupados. Já quando analisamos os empregadores, verificamos que 13 pessoas são brancas, 33 pardas e nenhuma preta. Assim, apesar da taxa ser maior entre os pardos, cabe observar que nenhum preto ocupava cargo patronal.

Em relação aos indivíduos que trabalham por conta própria, os dados ressaltam que 15,06% dos brancos eram autônomos, 13,06% dos pardos e 12,28% dos pretos, portanto, apesar de uma diferença pequena, os brancos parecem ter mais facilidade para abrir seu

próprio negócio ou ser autônomo. Logo, em relação ao mercado de trabalho, as desigualdades raciais não são substanciais, estas ficam mais evidentes quando analisamos algumas ocupações, como as patronais, os trabalhadores por conta própria, as ocupações não remuneradas e os trabalhos para consumo próprio.

Em relação aos empregos formais, as informações mais atuais demonstram uma queda do número de carteiras assinadas. Os dados do Cadastro Central de Empresas de 2016 (IBGE, 2016) apontaram um total de 4.629 pessoas empregadas, ou seja, cerca de 14,4% da população total do município, e o salário médio era de 1,6 salários-mínimos.

Segundo os dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de 2017, o número de pessoas empregadas com carteira de trabalho na cidade era de 4.776 pessoas, sendo 2.876 homens e 1.900 mulheres. O setor que mais empregou foi da indústria da transformação, correspondendo a 36,91% desses empregos e a administração pública foi responsável por 28,06% dos empregos formais¹¹⁷.

Os dados retratados acima, referentes ao mercado de trabalho, indicam alguns aspectos, o primeiro aspecto refere-se ao alto índice de informalidade no município. Em 2010, por exemplo, apenas 4.997 possuíam carteira assinada, correspondendo a 51,47% das pessoas ocupadas. A quantidade de pessoas com carteira assinada caiu para 4.776, em 2017, o que indica um aumento da taxa de informalidade, já que a população estimada em 2017 foi de 4,82% maior do que a população de 2010.

Um segundo aspecto diz respeito às desigualdades de gênero em relação ao mercado de trabalho, além da diferença de 22 pontos percentuais entre a taxa de ocupação de homens e de mulheres da população em idade ativa, já apresentado anteriormente, os dados de 2017 demonstram uma diferença equivalente entre o número de mulheres e de homens empregadas no mercado formal, como se evidencia na tabela abaixo.

Tabela 19 – Número de empregados no mercado formal por atividade econômica e por sexo em Nazaré da Mata (2017)

Município / Sexo	Total	%	Extrat. Mineral	Ind. de transf.	Serv. Ind. de util. Públ.	Constr. civil	Comércio	Serviços	Adm. pública	Agrop., extr. vegetal, caça e pesca
Nazaré da Mata	4.776	100%	40	1.763	11	30	552	800	1.338	242
Homem	2.876	60,22%	38	1.351	10	29	321	364	525	238
Mulher	1.900	39,78%	2	412	1	1	231	436	813	4

Fonte: <http://www.bde.pe.gov.br/estruturaogeral/filtroCadernoEstatistico.aspx>

¹¹⁷ Fonte: <http://www.bde.pe.gov.br/estruturaogeral/filtroCadernoEstatistico.aspx>

A diferença percentual entre homens e mulheres empregadas no mercado formal é de 21 pontos percentuais, portanto, há uma semelhança entre a taxa de ocupação da PIA, em 2010, e a taxa de empregados no mercado formal, em 2017, denotando uma desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

Em relação aos rendimentos, os dados do Censo de 2010 indicam que 47,28% das pessoas de 10 anos ou mais não possuíam rendimento, incluindo, nesse percentual, pessoas que recebiam benefícios, e 29,12% das pessoas de 10 anos ou mais possuíam entre $\frac{1}{2}$ a 1 salário-mínimo, conforme a tabela 20.

Tabela 20 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, por classes de rendimento nominal mensal, segundo o sexo em Nazaré da Mata (2010)

Município/ Sexo	2010								
	Total	Sem rendimento	Até 1/2 salário mínimo	De 1/2 a 1 salário mínimo	De 1 a 2 salários mínimos	De 2 a 5 salários mínimos	De 5 a 10 salários mínimos	De 10 a 20 salários mínimos	Mais de 20 salários mínimos
Nazaré da Mata	26.236	12.405	2.373	7.640	2.218	1.276	256	50	18
Homem	12.454	5.199	636	4.286	1.360	759	167	33	14
Mulher	13.782	7.206	1.737	3.354	858	517	89	17	4

Fonte: <http://www.bde.pe.gov.br/estruturacaogeral/filtroCadernoEstatistico.aspx>

Os dados acima demonstram que as mulheres correspondem a 58,09% do total de pessoas sem rendimento e também são a maioria no que diz respeito aos rendimentos até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, correspondendo a 73,20%. Porém, conforme os salários aumentam, a proporção inverte, e a porcentagem de mulheres que ganham entre 1 e 2 salários é de 38,68% e a de homens é de 61,32%, portanto, os dados de rendimento também demonstram uma desigualdade de gênero.

No que diz respeito às questões raciais, os dados do Censo de 2010 ressaltam que o maior quantitativo de pessoas sem rendimentos é de pardos, correspondendo a 62,93%, o que não é de se estranhar já que o número de pessoas que se consideram pardas é 2,3 vezes maior do que as que se definem como brancas, e 4,5 vezes maior do que aquelas que se definem como pretos. Dessa forma, é importante analisarmos esses dados a partir das suas proporções, conforme tabela abaixo.

Tabela 21 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, por classes de rendimento nominal mensal, segundo cor/raça em Nazaré da Mata

Classe de rendimento nominal mensal	Branco	% do total de brancos	Indígenas	% do total de indígenas	Pardos	% do total de pardos	Pretos	% do total de pretos
Sem rendimento	2.994	43,95%	3	20,00%	7.737	49,27%	1.560	44,91%
Até 1/4 de salário-mínimo	271	3,98%	2	13,33%	887	5,65%	197	5,67%
Mais de 1/4 a 1/2 salário-mínimo	216	3,17%	2	13,33%	638	4,06%	143	4,12%
Mais de 1/2 a 1 salário-mínimo	1.870	27,45%	4	26,67%	4.522	28,80%	1.186	34,14%
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	745	10,93%	3	20,00%	1.178	7,50%	263	7,57%
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	282	4,14%	1	6,67%	367	2,34%	71	2,04%
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	245	3,60%		0,00%	259	1,65%	37	1,07%
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	141	2,07%		0,00%	97	0,62%	16	0,46%
Mais de 10 a 15 salários-mínimos	13	0,19%		0,00%	15	0,10%	1	0,03%
Mais de 15 a 20 salários-mínimos	19	0,28%		0,00%	2	0,01%		0,00%
Mais de 20 a 30 salários-mínimos	14	0,21%		0,00%	1	0,01%		0,00%
Mais de 30 salários-mínimos	3	0,04%		0,00%		0,00%		0,00%
Total:	6.813	100,00%	15	100,00%	15.703	100,00%	3.474	100,00%

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010

Elaboração própria

Analisando a proporção do quantitativo de brancos sem rendimento em relação ao total de brancos, verificamos que quase a metade deles não possui rendimento (43,95%). Há uma semelhança entre essa proporção com a de pardos (49,27%) e de pretos (44,91%), o que indica um alto índice de pobreza na região, mas cabe observar que a taxa de pardos e negros sem rendimento ainda é maior do que a de brancos. Observamos que as taxas de pardos e pretos continuam mais elevadas do que as de branco até atingir 1 salário-mínimo. Após a faixa de 1/2 a 1 salário-mínimo, as taxas de brancos começam a aumentar, o que indica, portanto, uma desigualdade salarial em relação às questões raciais.

No que diz respeito à renda *per capita*, os dados apresentados no *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil* indicam que entre 1990 a 2010 a renda *per capita* cresceu 73,68%, passando de R\$ 202,36 para R\$ 351,46, em 2010. Porém, apesar desse aumento, o percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário-

mínimo era de 48%, no ano de 2010, portanto, os dados demonstram que quase a metade da população ainda vivia com renda de R\$ 260,00, considerando o salário-mínimo de 2010.

Os dados apresentados referentes à renda denotam um alto índice de vulnerabilidade à pobreza, já que quase 50% da população de 10 anos ou mais não possuem qualquer rendimento e, das que possuem rendimento, 55,24% delas recebem entre meio e um salário-mínimo. Além disso, a renda *per capita* média, apesar de ter crescido 73% entre 2000 e 2010, ainda era baixa, uma vez que 48% da população sobrevivia com uma renda *per capita* de meio salário-mínimo, segundo os dados do Censo de 2010. O Atlas do Desenvolvimento Humano demonstrou que a vulnerabilidade à pobreza é de 57,05% da população.

Apesar disso, a proporção de pessoas pobres, com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00 passou de 49,97% em 2000, para 26,63%, em 2010, a porcentagem de extremamente pobres, que vivem com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00, caiu de 20,37%, em 2000, para 11,04% em 2010. Esses dados possibilitaram uma melhora no índice de Gini, que mede o grau de concentração de renda, ou seja, quanto mais perto de 1, maior desigualdade de renda, quanto mais perto de 0, maior igualdade de renda, podemos observar que este índice tem apresentado uma leve queda, passando de 0,6, em 1991, para 0,49, em 2010.

A cidade de Nazaré possui um médio IDHM (0,662), segundo os dados de 2010¹¹⁸. Segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, este índice apresentou uma taxa de crescimento de 26,82% entre 2000 e 2010, passando de baixo para médio IDHM. A dimensão que mais contribui para o IDHM do município foi a longevidade, seguida de renda, e posteriormente, a educação. Porém, em termos comparativos, a dimensão cujo índice mais cresceu foi a Educação, estes dados demonstram que o município ocupa a 2.846ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDHM.

A esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para auferir a dimensão longevidade do IDHM, segundo o *Atlas do Desenvolvimento no Brasil*, a esperança de vida ao nascer cresceu 4,6 anos entre 2000 e 2010, passando de 67,7 anos para 72,3, isso responde a melhorias em diversos aspectos, como saúde, saneamento, entre outros aspectos que não pretendemos analisar nesse trabalho¹¹⁹.

Em relação aos dados de Educação, em 2010, 59,51% das pessoas de 10 anos ou mais não tinham instrução ou tinham apenas Ensino Fundamental incompleto, 14,58% tinham

¹¹⁸ Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/nazare-da-mata_pe

¹¹⁹ Para maiores informações, ver http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/nazar%C3%A9%20da%20mata_pe; dados disponibilizados pelo IBGE como IBGE cidades: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/nazare-da-mata/panorama> e dados disponibilizados pelo CODEP/ FIDEM: <http://www.bde.pe.gov.br/estruturacaogeral/filtroCadernoEstatistico.aspx>

fundamental completo ou médio incompleto, 21,39% tinham médio completo ou superior incompleto e 4,15% da população de 10 anos ou mais tinha ensino superior completo (IBGE, 2010). Apesar de uma alta taxa sem instrução, houve um aumento significativo da expectativa de anos de estudo, passando de 7,4 anos, em 2000, para 9,58, em 2010. Além disso, a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos com fundamental completo cresceu de 21,51% em 2000, para 54,84%, em 2010 e a de jovens de 28 a 20 anos com ensino médio completo aumentou de 12,19% para 46,26%¹²⁰.

Cabe destacar que, segundo os dados do IBGE Cidades, o número de matrículas no Ensino Fundamental tem diminuído desde 2005 (de 6.185 matrículas, em 2005, para 5.034 em 2015) e, o número de matrículas de Ensino Médio teve uma queda até 2009 (de 1.845 matrículas, em 2005, para 1585, em 2009) e, em 2012 há um salto para 1.720 matrículas, porém, em 2015 o número de matrículas já cai para 1.649.

Apesar dessa queda nas taxas de matrículas, o IDEB tem apresentado uma melhora. O IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental cresceu de 3,1, em 2005, para 4,4 em 2015¹²¹, o IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental aumentou de 2,7, em 2005, para 4,4, em 2015. A taxa de escolarização, em 2010, foi de 96,1% de pessoas escolarizadas entre 6 a 14 anos, isso posicionava o município na posição 119 de 185, dentre as cidades do estado e na posição 4.499 de 5.570, dentre as cidades do Brasil.

A análise dos dados acima nos possibilita compreender o contexto socioeconômico que a instituição analisada se insere. Verificamos que, em 2010, 87,42% da população economicamente ativa se encontrava ocupada, porém, apenas metade da população ocupada possuía carteira assinada, a outra metade se dividia, principalmente, entre empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria, o que indica um alto grau de informalidade no mercado de trabalho. Com os dados de 2017, observamos uma queda de 4,64% na quantidade de empregos formais.

Ressaltamos, também, que o salário médio dos empregados formais é de 1,6 salários-mínimos, porém, há um número considerável de pessoas sem rendimento, o que em 2010, correspondia a 47,3% da população acima de 10 anos. Esses dados nos permitiram concluir que o município possui um alto grau de vulnerabilidade à pobreza, correspondendo a 57,05% da população, segundo o *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*.

¹²⁰ Dados disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/nazare-da-mata_pe.

¹²¹ Portal do INEP: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-ideb-2015-ja-estao-disponiveis-para-consulta/21206

Porém, comparando aos dados do Censo de 2000, verificamos uma melhora na renda, na expectativa de vida e, principalmente, na educação, o que possibilitou a subida do IDHM de 0,522, em 2000, para 0,662, em 2010, uma taxa de crescimento de 28,63%. Assim, apesar de 59% da população acima de 10 anos ter apenas o Ensino Fundamental incompleto ou não ter instrução, o número de anos de estudo aumentou, além do número de jovens com Ensino Fundamental completo e Ensino Médio, isso possibilitou um salto do IDHM Educação de 0,363, em 2000, para 0,604 em 2010.

Em relação às desigualdades de gênero, observamos, por meio da tabela 3, que a taxa de ocupação de homens e mulheres, em relação à PEA, não apresenta um desequilíbrio muito grande. Assim, em 2010, 89,19% dos homens da PEA estavam ocupados e 84,6% das mulheres da PEA estavam ocupadas, porém, quando observamos a tabela 5, verificamos que o mercado formal emprega 976 mais homens que mulheres, o que equivale a uma diferença de 20 pontos percentuais.

A desigualdade também se evidencia quando analisamos a renda: a tabela 6 demonstra que as mulheres são a maioria nos rendimentos baixos, porém, conforme a faixa salarial aumenta, o número de mulheres se torna menor do que o número de homens. Quando analisamos faixas salariais acima de 5 salários-mínimos, a quantidade de homens que ganham essa faixa salarial é o dobro de mulheres e, acima de 20 salários, os homens correspondem a 78% da população que possui esse rendimento.

Em relação às desigualdades raciais, notamos que há uma distinção em algumas ocupações como as de trabalhadores para o próprio consumo, empregadores, mas, em relação ao mercado formal, essa distinção não se evidencia. No quesito salarial, verificamos nas faixas salariais maiores há uma desigualdade racial, como se nota na tabela 7.

3.2 A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO NEGRA EM NAZARÉ DA MATA E AS MANIFESTAÇÕES CULTURAIS

O território, onde hoje é o município, pertencia à sesmaria doada para Manuel Bezerra Cunha, em 1581. No século XVIII, o português Urbano Pereira da Silva Júnior comprou parte dessa sesmaria onde instalou o Engenho Lagoa D'Antas. Neste local foi construída uma capela dedicada a Nossa Senhora da Conceição de Nazaré, possibilitando o surgimento do povoado em torno da capela. Por volta de 1812, as feiras da Lagoa D'Antas começaram a criar fama e passaram a ser bastante concorridas, aumentando o número de moradia ao redor do Engenho. Em 1833, esse território tornou-se vila, desmembrando-se da cidade de Igarassu

e se tornando sede da freguesia de São Joaquim. A vila foi elevada à categoria de cidade em 1850.

O desenvolvimento da cidade foi impulsionado pela instalação de uma ferrovia, no final do século XIX, construída principalmente para facilitar o transporte do açúcar. Além disso, a feira, que já acontecia na localidade desde o início do século XIX, permaneceu como um fator econômico importante, juntamente com a produção agrícola da região, esta última teve como principal produto a cana-de-açúcar que se mantém até hoje, como já observamos no subitem anterior.

O cultivo de cana-de-açúcar é um aspecto característico da região da Zona da Mata pernambucana, pois os primeiros engenhos da Capitania de Pernambuco se situavam em localidades próximas ao mar, porém, já na segunda metade do século XVI, observa-se uma expansão dos engenhos para a Zona da Mata, Brusantin (2011, p. 39) aponta que o grande “boom” da produção canavieira na região ocorreu no século XIX quando o número de plantações de cana cresceu de 500 para mais de 2 mil e a produção de açúcar, na segunda metade do século, mais que dobrou.

Esse perfil produtivo se caracterizou por forte concentração de terras, por exemplo, na região de Nazaré, 6 famílias controlavam 57,7% da produção açucareira da região (BRUSANTIN, 2011); e por mão de obra abundante, inicialmente escravos e, posteriormente, mão de obra livre. Essas características somadas à falta de crédito foram fatores que levaram os senhores de engenhos a serem relutantes à inserção do uso de máquina a vapor e à modernização na produção agrícola, o que explica o fato de que, em 1881, apenas 21,5% dos engenhos que transportavam açúcar pela estrada de ferro, empregavam energia a vapor (BRUSANTIN, 2011).

No que diz respeito à escravidão, Brusantin (2011) aponta que no século XIX, a maior concentração de escravos, em Pernambuco, estava na Zona da Mata. Os dados apresentados pela historiadora demonstram que entre 1858 e 1873 houve um crescimento do número de escravos, na região, passando de 28.671 para 47.097, porém, no ano de 1887, o número de escravos teve uma queda significativa, passando para 26.260¹²².

Cabe observar que, comparando os dados entre a Zona da Mata Norte e Sul, Brusantin (2011) observou que a Zona da Mata Sul se manteve, entre 1859 a 1887, com o número de

¹²² Para montar esses dados, a autora recorreu a diferentes fontes de pesquisa, como o *Mapa da População escrava da província* (Secretaria do Governo de Pernambuco, 28 de fevereiro de 1858. Diretoria Geral de Estatística), *Relatório e Trabalhos Estatísticos apresentados ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império* (Rio de Janeiro, 30/04/1875), *Relatório e Trabalhos estatísticos apresentados ao Ilm e Exm. Sr. Conselheiro Dr. Carlos Leôncio de Carvalho, Ministro e Secretário dos Negócios do Império pelo Director Geral Conselheiros Manuel Francisco Correia em 20/11/1878* (Diário de Pernambuco, 24/11/1887).

escravos acima da Zona da Mata Norte, mas entre 1858 e 1873, a Zona da Mata Norte teve uma taxa de crescimento de escravos maior do que a Zona da Mata Sul. A hipótese da autora para explicar a alta taxa é a expansão da produção de açúcar na Zona da Mata Norte, impulsionada pela valorização do preço do açúcar no mercado internacional e a consequente ampliação da mão de obra.

Sobre os dados da Comarca de Nazareth¹²³, região onde se situa o município de Nazaré da Mata, a historiadora demonstra, por meio dos dados do Mapa Populacional de 1858 e dos registros de matrículas¹²⁴, que, em 1859, a Comarca possuía 4.487 escravos e, em 1873, houve um aumento de 45,82% saltando para 6.543 escravos. Os dados apontam ainda que, nesse período, a Comarca de Nazareth era a que concentrava maior número de escravos da região norte e a segunda maior da região da Zona da Mata (BRUSANTIN, 2011).

No período seguinte, de 1876 até 1887, houve uma queda de 43,8% no número de escravos na Comarca de Nazareth, que pode ser explicado por vários fatores, como a mudança no contexto escravista após o fim do tráfico internacional (1850), que levou a um aumento do mercado inter-regional e uma escassez progressiva de oferta de escravos; um aumento do número de alforrias; um aumento do preço dos escravos em decorrência da redução de oferta e do declínio do preço do açúcar. Assim, houve uma maior absorção de trabalhadores livres dentro da economia açucareira. Portanto, a década de 1880, indica que o perfil de trabalhadores dos engenhos era múltiplo, englobando livres, escravos e libertos.

Em relação aos dados de gênero, o *Mapa da População Escrava da Província* aponta que, em 1858, dos 4.487 escravos da Comarca de Nazareth, 2.298 eram mulheres. Para 1873, dos 6.545 escravos, 3.385 eram mulheres e, para o ano de 1887, dos 3.196 escravos, 1.655 eram mulheres. Para a população livre, temos apenas os dados do recenseamento de 1872: 16.221 eram homens e 19.410 mulheres, logo, em todos os períodos estudados por Brusantin (2011), o número de mulheres escravas e livres era superior ao de homens.

Brusantin (2011) analisa ainda a faixa etária da população escrava de Nazareth no ano de 1873. Segundo a autora, cerca de 38,2% da população escrava se inseria na faixa etária até 15 anos de idade, 15,1% possuía entre 15 a 21 anos e 34,1% entre 22 e 40 anos de idade. Esses dados indicam uma alta taxa de natalidade entre os escravos e, comparando-os com os dados de estado civil, a autora conclui que havia uma grande proporção de escravos que

¹²³ A Comarca de Nazareth englobava duas paróquias: a de Nossa Senhora da Conceição de Nazareth e a de Santo Antônio de Tracunhaém.

¹²⁴ Segundo Slenes (1983 apud BRUSANTIN, 2011), as matrículas de escravos normalmente eram mais completas, ou seja, havia menos omissão. Por essa razão, a autora visou trabalhar com essa fonte.

constituiu famílias. Nazareth, portanto, possuía um perfil escravista composto por laços familiares.

Os dados apresentados nos parágrafos anteriores nos possibilitam entender a estrutura social da população da Comarca de Nazareth, na segunda metade do século XIX, período em que a vila foi elevada à categoria de cidade, observamos que o lugar concentrava um grande número de escravos, grande parte deles era utilizada na plantação canavieira. Outro fator importante é a quantidade de trabalhadores livres existentes na produção de açúcar, o que indica certa convivência entre trabalhadores livres e escravos.

A convivência entre escravos e livres e a constituição de relações familiares e comunitárias podem ter influenciado os níveis maiores de autonomia dentro do cativo. O que pode explicar a alta taxa de alforria¹²⁵ e as características específicas de luta da população escrava baseadas nas negociações, na luta via justiça e na sobrevivência de tradições culturais, como o Maracatu e o Cavalinho Marinho.

Para entender os processos de negociação, Brusantin (2011) buscou analisar o contexto social e político de Nazareth no século XIX. A região, assim como diversas outras províncias, assistiu a um conflito entre liberais e conservadores que marcou o contexto político da primeira metade do século XIX. Em Pernambuco, a Revolução Praieira¹²⁶ foi o clímax desse conflito, porém, ao longo da segunda metade do século XIX, o conflito foi evidenciado não apenas nos debates políticos, mas também em ações, como roubo de escravos, e esse contexto político marcado por conflitos, possibilitou caminhos de negociação e de luta da população escrava pela liberdade.

Muitos escravos se utilizaram desse contexto para alcançar vantagens e liberdades, por exemplo, alguns escravos fugiam em busca de novos donos, e assim se “deixavam ser roubados” por outros senhores, este acontecimento era chamado de Acoitamento e ocorria, principalmente, por interesse do acoitador, que ganhava um trabalhador sem ter que pagar (CARVALHO, 1998), porém, o aspecto mais importante deste tipo de “roubo” era o papel significativo do escravo, pois partia dele sair do local que vivia para encontrar outro senhor “menos despótico e/ou disposto a respeitar alguns direitos que o fugitivo acreditava ter adquirido” (CARVALHO, 1998, p. 10).

¹²⁵ Segundo os dados disponíveis em Brusantin (2011, p. 78), a comarca de Nazareth tinha a terceira maior taxa de alforria da Zona da Mata no ano de 1876, atingindo 23,4 por mil cativos.

¹²⁶ A Revolução Praieira foi um movimento de caráter liberal iniciado em 1848 e perdurou até 1849. Insatisfeitos com a falta de autonomia e a concentração de poder nas mãos da monarquia, os políticos liberais tiveram adesão de diversos setores da sociedade e tentaram tomar o poder em Recife, mas foi fracassada. O movimento continuou existindo no interior de Pernambuco, mas foi sufocada.

Outras formas de negociação refletiam na busca pela alforria, baseando-se na pesquisa de Lisandra Ferraz, Brusantin (2011) analisou as Notas Cartoriais de Nazaré da Mata e classificou as alforrias em três categorias: alforria incondicional, ou seja, sem condição de serviço ou pagamento, esta poderia ser alcançada tanto por meio do pecúlio quanto por meio de testamentos; alforrias condicionadas, quando a liberdade seria alcançada se os herdeiros diretos falecessem ou mediante pagamento ou serviço; e alforrias pagas, que são aquelas que foram compradas pelos escravos ou por seus herdeiros.

Segundo os dados apresentados por Brusantin (2011), grande parte das alforrias conquistadas nos engenhos de Nazareth ocorreu por meio do pecúlio sem condição, ou seja, a alforria era alcançada através de uma reserva de moeda¹²⁷ preservada e acumulada pelo escravo e, após alcançar um determinado valor, o escravo estava livre incondicionalmente, o que indica que os escravos da Comarca possuíam formas permanentes de acumular pecúlio, o que pode ser resultado dos laços familiares e comunitários da escravaria, como a autora apontou:

Podemos sugerir que a organização das famílias escravas para comprarem a alforria de seus filhos era um projeto familiar também compartilhado com seus companheiros em situação semelhante. Novamente, verificamos em nossos dados o aparecimento da família cativa. Também podemos sugerir, como ressalta Slenes, que pessoas que ocupavam altos cargos na divisão hierárquica do trabalho tinham mais chances de conseguir a alforria, e que pessoas nascidas na família ocupavam estes cargos mais cedo, assim como escravos nascidos no Brasil, mais condições de mobilidade nas ocupações. (BRUSANTIN, 2011, p. 276).

Portanto, a presença dos laços familiares, como um aspecto característico da escravidão em Nazareth, foi um fator importante no acúmulo de pecúlio e de, assim, alcançar a alforria. Além do pecúlio, como meio para alcançar a liberdade, outras formas foram observadas na região, como as Cartas de Alforria advindas de testamento.

Segundo Brusantin (2011), entre os testamentos que apresentaram alforrias no período de 1867 a 1887, 59,26% deles alforriavam mulheres e 40,74% homens, e ao buscar entender as razões para isso, a autora recorreu a fontes primárias e secundárias e apontou algumas hipóteses, como o olhar patriarcal da sociedade, que considerava as mulheres inferiores, então, havia a crença de que, mesmo alforriadas, elas poderiam continuar submetidas aos seus senhores; a existência da família escrava, que possibilitava ao senhor alforriar a filha mulher, mas esta, devido à idade ou outros aspectos, continuava próxima da mãe ou vice-versa.

¹²⁷ O pecúlio podia ser obtido por doações, legados ou heranças e, ainda, por meio do trabalho e economias dos escravos, estes últimos, porém, dependeriam do consentimento do senhor. Cabe observar que o pecúlio funcionava como uma indenização ao senhor e foi institucionalizada em 1867 pela Comissão do Conselho de Estado.

Portanto, a mulher era preferível para ser alforriada pela sua condição vista como inferior e pelas ligações afetivas familiares.

Cabe observar que as alforrias, tanto testamentais quanto as conquistadas por pecúlio, refletem formas de negociação entre senhor e escravo, apesar de demonstrar um jogo de interesse do senhor em alforriar e tentar manter certas submissões, os escravos também tiveram papel proeminente nesse jogo. Foi por meio da luta diária dos escravos, seja nutrindo relações paternalistas ou negociando favores e interesses, que estes alcançavam o pecúlio e a alforria por meio dos testamentos, portanto, a liberdade era negociada, proveniente tanto da luta dos escravos e do interesse do senhor.

Porém, mais do que um olhar dicotômico entre conquista escrava e engodo do senhor, esta análise nos permitiu compreender os diferentes jogos de interesse provenientes da conjuntura e estrutura social da Comarca de Nazareth.

No que tange à luta contra a escravidão por via jurídica, é importante destacar que os escravos recorriam a brechas das leis existentes a fim de promover uma ação contra seu senhorio. A Lei do Ventre Livre, por exemplo, apontava que “qualquer caso de alienação ou transmissão de escravos, é proibido, sob pena de nullidade, separar os conjuges, e os filhos menores de 12 annos, do pai ou da mãe” (Lei 2.040/71, art. 3, §7) e muitos escravos recorreram à justiça utilizando do argumento de união da família para alcançar a liberdade.

Além das lutas por meios institucionais, a Comarca de Nazareth também assistiu a outras formas de luta, como as fugas, suicídios, entre outras. Brussanti (2011) aponta que grande parte dessas lutas por meio físico envolveu escravos do sexo masculino, porém, a autora cita um caso em que uma escrava e um crioulo livre se uniram para assassinar o senhor: A escrava, denominada Vivência, havia conseguido a liberdade sob a condição de que deveria continuar submissa até a morte de seu proprietário. Ao confessar o crime, ela buscou encurtar o período para a liberdade.

Cabe destacar, ainda, indícios da existência de movimentos abolicionistas na Comarca de Nazareth, um deles é a imprensa. Por exemplo, em 1843, Antônio Borges da Fonseca, um dos nomes da Revolução Praieira, fundou o jornal *O Nazareno*, que tinha por objetivo assinalar os erros da Constituição de 1824, vigente naquele momento, e requeria uma assembleia constituinte democrática. Na década de 1870, outros periódicos foram editados como o jornal *O Thermômetro* que, segundo Brusantini (2011), assumiu caráter político, combatendo a oligarquia e colocando-se a favor da abolição da escravatura.

O movimento abolicionista foi responsável pela fundação da Sociedade Humanitária e Emancipatória Nazarena, fundada em 1886, e que teve um papel importante nas eleições de

1885 que possibilitou a vitória de Joaquim Nabuco no 5º Distrito de Pernambuco, levando-o ao Parlamento. Cabe observar que a vitória de Nabuco só foi possível porque ele se aproximou do discurso do abolicionismo moderado, prevendo a liberdade imediata com indenização, ganhando apoio, assim, de comerciantes e de senhores de engenhos favoráveis à modernização do maquinário.

A resistência à escravidão, portanto, alcançou diferentes formas, para além dos meios citados acima, podemos analisar as manifestações culturais também como formas de luta, tanto pelo viés simbólico quanto pelo viés social que estas manifestações significavam.

Dentre as manifestações culturais promovidas na região se destacam o Cavalo Marinho e o Maracatu, encontram-se registros da realização desses folguedos a partir do século XIX. Em relação ao Cavalo Marinho, Laranjeira (2013) aponta que o documento mais antigo que faz referência à brincadeira é datado de 1840, em um artigo publicado pelo padre Lopes Gama, porém, com a denominação de Bumba meu boi, isso porque, como afirma Cascudo (s/d), o Cavalo Marinho é um personagem presente no auto do Boi, destacando, portanto, a origem dessa manifestação folclórica.

Brusantin (2011) ressalta que, embora tenham características semelhantes, essas duas brincadeiras são vistas pelos brincantes de formas diferentes, pois a autora encontrou registro da denominação “Cavalo Marinho” em 1871, nos arquivos policiais, tratando como uma manifestação de escravos.

Mas, afinal, o que é o Cavalo Marinho? Segundo o *Inventário Nacional de Referências Culturais*, o Cavalo-Marinho é uma brincadeira que mistura dança, canto, louvação, ritual e teatro de máscaras, e se desenvolve a partir de uma narrativa, apesar de não ser homogênea e nem fixa, as manifestações apresentam aspectos comuns. A história que grande parte dos grupos conta refere-se a:

uma festa que o Capitão vai dar em homenagem ao Santo Rei do Oriente. Para tanto, contrata dois negros, Mateus e Bastião (em outra versão, o Capitão contrata o Caroca), e a negra Catirina para, na sua ausência, tomarem conta da festa. Os negros não tomam conta, bagunçam o terreiro (em outra versão, o Caroca empaca o samba), apenas se comportando com a chegada do Soldado, que os reprime (em outra versão, aparece a figura do Liberá, que solta o samba). O “teatro” começa então a se desenrolar, com entradas de figuras (personagens) com máscaras, e tem seu ápice na Estrela, uma parte da dança dos Arcos ou Aico que louva ao Divino Santo Rei do Oriente (em outra versão, a Estrela ocorre no Baile das Baianas, dançado em um ritmo semelhante à Marchinha). Em todas as brincadeiras, a cena do Cavalo também é um momento importante durante as apresentações e faz parte do enredo fixo dos grupos. Existem cerca de 70 (setenta) figuras que compõem o folguedo, além dos bichos. O brinquedo sempre termina com a aparição do Boi. (IPHAN, 2011, p. 21).

Esta narrativa inicia-se com uma cena relativa à negociação de trabalho entre o capitão e os negros. As falas fazem referência ao mundo do trabalho rural, assim como as danças e as performances. A brincadeira é permeada por comicidade, além disso, é visível dois momentos de devoção, um ligado ao Catolicismo, como a devoção aos Santos Reis, e outro ligado ao Culto de Jurema¹²⁸.

A denominação Cavalinho Marinho refere-se ao capitão, com seu chapéu armado, montado a cavalo, assemelhando-se ao animal. A origem do nome, porém, pode remeter a outras explicações: Marinho como nome ou sobrenome do capitão ou relacionada à Marinha. Mesmo com conotações diferentes, o nome Cavalinho Marinho faz referência às relações de trabalho e, apesar do capitão ser a figura do proprietário de terra, aquele que manda na situação, os negros aprontam, obedecem e desobedecem, sendo os personagens que protagonizam a brincadeira.

O boi aparece com seu encanto no final da brincadeira, sendo domado por Mateus e, remete às tradições africanas provindas, principalmente, de Angola e Benguela. Em alguns rituais encontrados nessas regiões, o boi era associado à força vital (BRUSANTIN, 2011, p. 443), portanto, as ressignificações deste símbolo no contexto da escravidão podem aludir à força de resistência e permanência, como ressaltou Bueno (2001). Cabe observar ainda que, na cultura canavieira pernambucana, o boi era utilizado como tração animal para a moagem da cana e, portanto, estava muito presente no dia a dia dos escravos.

Em relação ao Maracatu, a cidade de Nazaré da Mata, atualmente, é conhecida como Capital Estadual do Maracatu. Essa denominação se refere à origem do Maracatu Rural, também conhecido como Maracatu de Orquestra ou Maracatu de Baque Solto. Segundo o pesquisador César Mendonça, esta manifestação folclórica surgiu na Zona da Mata pernambucana criada entre o fim do século XIX e início do século XX pelos trabalhadores dos engenhos e seu surgimento coincide com o período da abolição da escravatura. Nesse sentido, ela é uma manifestação de negros e pode ser considerada como uma manifestação de indignação¹²⁹.

No estado de Pernambuco, encontramos dois tipos de Maracatu: o rural e o nação. Este último tem sua origem na coroação dos reis Congos. Segundo Souza (2005), a coroação era realizada, em sua maioria, nas festas das irmandades de “homens pretos”, sendo o padre o responsável pela coroação. Os reis eram escolhidos pelos negros e permaneciam no cargo até

¹²⁸ Refere-se ao culto sincrético afro-ameríndio que tem como tronco central uma árvore sagrada: a Jurema, planta tipicamente nordestina da espécie de acácia.

¹²⁹ Fonte: <http://www.brasil.gov.br/cultura/2017/03/maracatu-rural-de-pernambuco-e-um-dos-patrimonios-imateriais-do-brasil>

sua morte. Em torno deles se organizavam a corte com embaixadores, duques, condessas, além dos vassallos e escravos (MEDEIROS, 2003). Os reis possuíam um papel de liderança durante seu reinado, ou seja, assumiam funções de proteção e tinham autoridade frente a outros escravos.

Na festa do orago da irmandade ocorriam os desfiles do cortejo pela cidade, com músicos, dançarinos etc. Souza (2005) destaca que os registros sobre esses cortejos, datados do século XVIII, apontavam que as celebrações ocorriam em torno de reis de diversas nações centro-africanas. No século XIX, porém, o grande número de fontes encontradas pela autora trata quase sempre do título do rei do Congo. Segundo a visão da autora:

a proliferação no século XIX do título de rei do Congo, havendo antes uma variedade de “nações” que escolhiam e festejavam seus reis, deveu-se ao fato da referência a este reino ter significados importantes tanto para senhores e administradores coloniais como para centro-africanos escravizados, que tinham de refazer suas vidas na sociedade escravista brasileira, e que eram maioria nas áreas de maior incidência dos reinados negros. Para eles a experiência do catolicismo também era um elo com a África natal (crescentemente idealizada à medida que se afastava no tempo), devido à existência de chefes que se diziam católicos no Congo e em Angola e à incorporação de ritos e objetos de culto do catolicismo por algumas populações centro-africanas. Essa familiaridade anterior com formas de catolicismo africano ajudou a construção de uma identidade elaborada e reproduzida por meio dos reinados negros realizados nas irmandades (SOUZA, 2005, p. 83).

Assim, a autora aponta que a referência à “nação Congo” pode estar relacionada à construção de identidade dos escravos negros ligada ao Catolicismo, assim, eles recorreram à nação Congo pelo fato do Catolicismo ter sido adotado pelo chefe dessa nação. Cabe observar, também, que as festas em torno do rei do Congo eram, na maior parte, aceitas pelos senhores e administradores da sociedade colonial, pois estava inserida dentro do contexto católico, instituição vista como disciplinadora, além disso, os senhores viam as festas como uma forma de legitimar o poder imperial, já que tratava de uma aceitação a uma ordem. Portanto, segundo Souza (2005), a unificação da celebração dos reis de diversas nações em uma única denominação pode estar associada tanto à construção de uma identidade negra quanto ao imaginário branco em relação ao Congo.

Retornando aos cortejos, estes apresentavam músicas com ritmos africanos e as letras misturavam palavras africanas e portuguesas e tratavam sobre situações que remetiam às comunidades negras, como a travessia no oceano, o aprisionamento, a interferência dos santos na vida cotidiana, situações ligadas ao cativo etc. O auge dos cortejos era a dança dramática que representava o exército de um reino pagão e o de um rei cristão, esta ficou conhecida como congada.

O Maracatu Nação tem aspectos semelhantes às congadas, isso possibilitou autores, como Guerra-Peixe (1980), a afirmarem que a origem do Maracatu de Baque Virado estava ligada à fusão da congada com os afoxés. Segundo o dossiê publicado pelo IPHAN, “não é imputada aos maracatus uma origem única e linear, mas se acredita que sejam oriundos de uma confluência de práticas e costumes de negros e negras [da região de Pernambuco] e que paulatinamente, ao longo do século XIX, confluem para o carnaval” (IPHAN, s.d., p. 39).

O termo nação é histórico e refere-se à forma como os escravos eram organizados segundo a procedência. No Maracatu, esse termo foi atribuído ao que Guerra-Peixe designou como baque virado e está ligado às nações de escravos africanos (IPHAN, s.d.). Assim, o Maracatu Nação carrega uma forte identidade negra. Para os maracatuzeiros e maracatuzeiras, esta manifestação sinaliza resistência dos negros a partir da manifestação de suas práticas culturais e remetem à tradição para afirmar essa identidade.

O Maracatu Nação se caracteriza pelo cortejo, personagens, a música e a dramatização. O cortejo, como descrito pelo dossiê do IPHAN, inicia-se com um carro abre-alas, um porta-estandarte e, em seguida, as damas-do-paço (dama que porta a calunga, ou seja, a boneca que representa os ancestrais). Outro personagem presente no início do cortejo é o caboclo, que representa um índio. Ao longo do cortejo, outros personagens se fazem presentes, como damas da frente, que carregam flores ou prêmios conquistados pelo grupo; as baianas; as catirinas, que acompanham o cortejo real nas laterais; os lanceiros (soldados), que carregam uma lança e escudo, a corte vestida de fantasias ricamente adornadas e os reis. O cortejo se encerra com os escravos que trazem instrumentos de trabalho.

A música do Maracatu Nação é formada por um conjunto percussivo que engloba diversos instrumentos, como gonguê, caixas de guerra e taróis, ganzás e, se sobressaí, as alfaias, grandes tambores que utilizam um sistema de amarração de cordas para sua afinação. Estes elementos acompanhados do cântico coletivo marcam o ritmo do Maracatu. As danças acompanham o ritmo e remetem às origens africanas, já que as baianas e damas-do-paço possuem coreografias especiais remetendo à dimensão religiosa. O caboclo mescla a dança do caboclinho com a do frevo, portanto, o Maracatu é uma manifestação performática que abarca música, dança e dramaticidade.

Outro fator característico do Maracatu Nação é a sua localidade, o dossiê do IPHAN aponta que ele é uma forma de expressão da Região Metropolitana de Recife, e apesar de diversos grupos percussivos de Maracatu existirem em outras localidades, o que caracteriza essa forma de expressão é seu “constructo sócio histórico e cultural de uma dada região de Pernambuco” (IPHAN, s.d., p. 27).

Já o Maracatu Rural nasceu com os trabalhadores de cana, mas este tipo de manifestação se diferencia do Maracatu Nação por sua organização, personagem e instrumentos musicais. Além disso, o Maracatu de Baque Solto não descende apenas da instituição dos reis congos, mas é um hibridismo com manifestações ibéricas e afro-indígenas.

No Baque Solto, o principal símbolo é o caboclo de lança, personagem emblemático e misterioso, uma vez que, devido a sua indumentária, cada folgazão preserva o seu anonimato.

A roupa do caboclo de lança é bastante colorida, e é composta de:

- Chapéu de palha ornado com fitas; lenço colorido amarrado na cabeça, onde é costurado o chapéu; a camisa é de manga comprida estampada;
- Cerolão de chitão
- Por cima do cerolão, é colocado a fofa, uma calça frouxa com franja;
- O surrão, uma armação de chocalhos pendurados;
- Para cobrir o surrão, usa-se uma grande gola que vai até a altura dos joelhos e é tecida em veludo bordado com lantejoulas.

Além dessa indumentária, o personagem usa os seguintes acessórios: óculos escuros, cravo branco na boca e a lança, também chamada de guiada, que mede 2 m, e é enfeitada com fitas (IPHAN, 2013).

O caboclo de lança realiza grandes movimentos durante sua apresentação, agita suas lanças, pula, dança, brinca. A figura é, muitas vezes, associada a Ogum, trazendo associações com a armadura e a lança de São Jorge. Cabe destacar que a religiosidade não está presente apenas na relação com a indumentária, mas há um ritual que antecede a apresentação do caboclo de lança. Normalmente há a benção da lança e da flor que ele carrega na boca.

Outros personagens que compõem o Maracatu de Baque Solto são as baianas que, geralmente estão vestidas das cores das entidades espirituais que regem cada uma delas, elas representam o equilíbrio espiritual do folguedo; os caboclos de pena, que usam chapéu com pena de pavão e arco e flecha, ambos enfeitados com fitas. Além deles, há ainda a corte real que é composta por rei, rainha, valete e dois porta-lampiões, e os personagens denominados de sujos, saídos de manifestações, como o cavalo-marinho e o bumba-meu-boi.

Outra diferença entre o Maracatu Nação e o Baque Solto refere-se ao ritmo e os instrumentos musicais. No Baque Solto, os instrumentos de percussão são reduzidos e são acrescentados instrumentos de sopro, como clarinete e trombone. O mestre é quem comanda a orquestra e a festa. Ele é o porta-voz do grupo, entoa versos improvisados e/ou decorados, mas

não acompanhados do instrumental. Quando o mestre entra, a orquestra para. O mestre conduz as manobras e evoluções do cortejo.

A temporada do Maracatu Rural inicia-se em setembro, coincidindo com o início do estio e da colheita de cana e seu fechamento ocorre no domingo de Páscoa, também designado como Carnaval de Páscoa, como aponta o dossiê do Maracatu de Baque Solto (IPHAN, 2013). Porém, é no período de Carnaval que o ápice dessa manifestação, ou seja, é para o período carnavalesco que os folgazões se preparam tanto fisicamente como espiritualmente porque é o período que há maior número de apresentações, portanto, ele se caracteriza como um folguedo carnavalesco.

No que diz respeito à historicidade dessas manifestações culturais, Brusantin (2011) defendeu a hipótese de que tanto o Cavalo Marinho como o Maracatu foram, não apenas manifestações de caráter de festividade, mas também, de reivindicação. Para comprovar sua hipótese, a autora recorreu aos arquivos da Delegacia de Nazareth, a partir de um ofício datado de 1871 e endereçado ao Delegado de Polícia, a autora observou que essas manifestações foram vistas como “reuniões de vadios e folgazões e com intervenções de escravos dos diferentes pontos onde se tem tratados de negócios perigosos”¹³⁰.

A fim de pesquisar esse aspecto, a autora se debruçou nos interrogatórios feitos pela Polícia. E, apesar de as respostas diferentes dos escravos a respeito do evento, que chegou a concentrar em torno de 500 indivíduos, “a polícia concluiu que o fato se tratava de uma ‘insurreição’ programada e que não deu certo, pois no samba da madrugada do dia 4 de março faltaram algumas ‘fábricas’, mas que os escravos estariam programando um novo encontro” (BRUSANTIN, 2011, p. 458). Como resultado desse inquérito, 32 escravos foram presos.

Cabe observar que, apesar das diferentes interpretações sobre as intenções dos escravos, já que o inquérito demonstra diferentes falas e concepções do “samba”, o caso narrado por Brusantin (2011) demonstra o pavor das classes policiais e políticas a respeito da reunião de escravos. Esse pavor também foi evidente no início do período republicano, quando várias manifestações culturais foram perseguidas pela Polícia.

Para além do viés de análise da manifestação cultural como pretexto de motins, podemos compreender a cultura como meio de reivindicação a partir do campo simbólico. Estes folguedos foram e são formas de afirmação de identidade negra, de resistência cultural e resignificação das realidades.

¹³⁰ Ofício para o delegado de polícia, José Cavalcanti Wanderley do Subdelegado. Subdelegacia de Polícia do 3º Distrito de Alagoa Seca. 8 de março de 1871. SSP Nazaré 247 vol 652 APEJE/Recife (BRUSANTIN, 2011, p. 452).

Concordando, portanto, com Brusantin (2011), a análise histórica nos possibilita compreender as manifestações culturais dentro do contexto da experiência dos trabalhadores de cana da região e, mais que isso, nos permite entender estes espaços como formas de resistência, não apenas identitária, mas também ao sistema escravista. Esse percurso histórico nos ajuda a entender o contexto da população negra em Nazaré da Mata, a formação de grupos de Maracatu e a luta de igualdade de gênero encabeçada pela AMUNAM, nosso objeto de pesquisa, que abordaremos no próximo item.

3.3 A HISTÓRIA DA INSTITUIÇÃO: PROJETOS EM ANÁLISE

A AMUNAM, Associação das Mulheres de Nazaré da Mata, foi criada em 1988, a partir da insatisfação de 19 mulheres em relação à falta de participação delas no Sindicato de Trabalhadores Rurais. Esta foi a primeira organização de mulheres da sociedade civil da região. Assim, a associação nasceu com o objetivo de lutar pelos direitos das mulheres, o que inclui o direito de ocupação do espaço social, de informação e formação.

No primeiro momento, a associação se tornou um espaço dentro da sede do sindicato. As mulheres conquistaram o direito de se pronunciar nas reuniões, porém, aos poucos elas perceberam que as suas ideias não eram consideradas. Além disso, com a posse da nova diretoria em 1989, as mulheres perderam o espaço recém-conquistado dentro do sindicato. E, uma das fundadoras do grupo, a Eliane Rodrigues, que era funcionária do sindicato, foi despedida de seu emprego por aderir ao movimento das mulheres, isso, porém, não enfraqueceu o grupo.

Com o seguro-desemprego de Eliane Rodrigues, a associação alugou uma casa no centro da cidade, se transferindo da região rural para a cidade. Sete anos depois, em 1996, com a ajuda de uma organização não governamental sediada na Itália e com a realização de festas, bingos e vendas de roupa, a associação conseguiu uma sede própria. Nesse mesmo ano, a AMUNAM recebeu o título de Utilidade Pública, pela Prefeitura de Nazaré da Mata, assegurando a ela a isenção do IPTU e do imposto de Transmissão de Bens. Posteriormente, tornou-se uma instituição de Utilidade Pública Federal, em 2004 e, em 2006, Utilidade Pública Estadual.

A instituição iniciou tendo como bandeira principal a luta contra a violência às mulheres, uma vez que, segundo Eliane Rodrigues, desde os seus 16 anos, quando ela começou a trabalhar no sindicato dos trabalhadores rurais, ela começou a reparar a quantidade de mulheres que sofriam violência, como ela mesma expressa na seguinte fala:

eu via no engenho, então era, ali já existia um índice grande de violência contra a mulher, né? Porque... naquele tempo, imagina, hoje você tem um grande índice de violência, imagina isso há... eu com 16 anos, quer dizer, há 44 anos, né? Há 44 anos. Então, o índice de violência, principalmente o trabalhador rural. E isso se juntava e se unia com... a água ardente, a cachaça, né? Que eles tomavam muito¹³¹.

Os dados de violência contra a mulher ainda são altos na Mata Norte. Segundo os dados divulgados pela Secretaria de Defesa Social do Estado de PE, entre os anos de 2015 e 2016, a Zona da Mata Norte foi a terceira região do interior do estado com maior número de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, ficando atrás do Agreste Central e do Sertão de São Francisco. Já em número de estupros, a Mata Norte fica em quarto lugar.

Dentre os municípios da Zona da Mata Norte com maior número de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, Nazaré da Mata se encontra em quinto lugar, ficando atrás de Goiana, Chã de Alegria, Paudalho e Timbaúba, como podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 22 – Vítimas de estupro e mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na Região e municípios da Mata Norte (2015-2016)

RD/Município	Vítimas de Estupro		Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar	
	2015	2016	2015	2016
Mata Norte	133	127	1.659	1.605
Aliança	10	5	93	73
Buenos Aires	2	6	21	42
Camutanga	1	1	6	12
Carpina	15	13	248	243
Chã de Alegria	3	4	26	30
Condado	6	5	43	46
Ferreiros	2	0	28	10
Glória do Goitá	4	2	36	35
Goiana	26	20	415	363
Itambé	8	6	48	66
Itaquitinga	6	3	12	29
Lagoa de Itaenga	1	4	44	37
Lagoa do Carro	4	5	43	35
Macaparana	2	11	65	31
Nazaré da Mata	8	9	82	98
Paudalho	20	14	264	265

¹³¹ RODRIGUES, Eliane. Entrevista concedida em 23 de janeiro de 2018 a Mariana de Araujo Aguiar.

Timbaúba	7	11	128	127
-----------------	---	----	-----	-----

Fonte: Portal da SDS/GACE – Indicadores Criminais em Pernambuco

Observando mais detalhadamente os dados sobre Nazaré da Mata, verificamos que, entre 2015 e 2017, houve um aumento de 24,39% nos casos de violência doméstica, passando de 82 casos para 102. Porém, no período anterior, de 2013 a 2015, houve uma queda de 50,9%, passando de 167 para 82 casos¹³². Como veremos adiante, esse aspecto reflete tanto ações de políticas públicas para mulheres desenvolvidas pelo estado e município, quanto ações realizadas pela AMUNAM em consonância com essas políticas.

Para além da luta contra a violência a mulheres, a Associação de Mulheres de Nazaré da Mata se atrelou a diversas outras bandeiras, como igualdade de direitos, profissionalização, direito à cultura e outras. Nesse sentido, a AMUNAM produziu diversos projetos ao longo de sua história, indo desde ações voltadas para a arte-educação de crianças e adolescentes até ações de empreendedorismo com mulheres, cabe observar que esses projetos tiveram investimentos não apenas público, mas também de organizações não governamentais internacionais e outras.

A AMUNAM desenvolve ações para as mulheres e crianças visando: “fortalecer as pessoas e grupos sociais defendendo políticas que visem assegurar e garantir o exercício dos direitos humanos e sociais, a igualdade de gênero e a justiça social”¹³³ e tem atuado “desenvolvendo projetos sociais visando estimular o surgimento de novas ideias, que incluem alternativas sustentáveis para o desenvolvimento, assegurando o aumento do sentimento e conexão das pessoas”¹³⁴.

O primeiro programa desenvolvido pela Associação foi voltado para a geração de renda de mulheres. Este programa iniciou, em 1991, visando oferecer aulas de pintura, macramê, costura e crochê. Este projeto contou com o apoio da CORDAIP (Catholic Organisation for Relief and Development Aid). Posteriormente, o Programa Geração de Renda contou com o apoio também da organização *The Global Found for Women*, da Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social e do Consulado Alemão, que doaram as primeiras máquinas de costura para a instituição.

Assim, foi montada uma unidade de produção de roupas íntimas dentro da associação. Segundo Oliveira (2011), a unidade de produção existiu durante dez anos e possibilitou o

¹³² Dados disponibilizados no portal da Secretaria de Defesa Social. Fonte: <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/sds/violencia-domestica>.

¹³³ Como está descrita a Missão da Associação em sua página: <http://www.amunam.org.br/default.aspx?id=5>

¹³⁴ <http://www.amunam.org.br/default.aspx?id=5>

desenvolvimento do papel empreendedor das mulheres da associação, uma vez que elas passaram a organizar feiras, festivais e ocuparam o Mercado de Recife, com uma barraquinha na feira típica de Boa Viagem.

Cabe observar que, durante o Programa Geração de Renda, foram oferecidos cursos de corte costura e outros. No ano de 1997, a AMUNAM realizou o Projeto Mulher e Cidadania que tinha por objetivo profissionalizar e oferecer educação básica às participantes, com cursos de costura, cabelereiro e bordado, além de alfabetização. Este projeto teve duração de um ano e contou com a parceria da UFPE.

Além desse Programa, a AMUNAM atuou em outras frentes de ação, como por exemplo, o programa Direito e Cidadania, voltado para a garantia dos direitos e o fortalecimento da cidadania através de diferentes projetos: em 1995, foi instituído o Projeto *Educar para transformar*, que teve o apoio da UNICEF e que visava preparar profissionais para tratar a sexualidade no espaço escolar, foram capacitados 37 professores de 21 escolas da rede pública de ensino da região, além da produção da Cartilha Educar para Transformar.

Nesse mesmo programa se inseriu o projeto designado *Agente da Cidadania* que, em parceria com o Núcleo de Mulheres da Universidade Federal de Pernambuco, visou capacitar mulheres para entender e exercer os direitos previstos na Constituição Federal, este projeto foi realizado durante 1996 a 1998 e capacitou cerca de 200 mulheres e contou com o apoio da CORDAIP.

Outro projeto que foi desenvolvido nesse programa foi o Projeto *Crescer Sabendo*, que contou com apoio da Childhood Foundation – Instituto WCF Brasil entre 2000 a 2003. O projeto já acontecia desde a década de 1990 com atividades voltadas para crianças e adolescentes das mães que frequentavam das atividades da AMUNAM. Porém, na década de 2000, o projeto foi sistematizado e abarcava atividades para adolescentes de 12 aos 18 anos, como oficinas de capoeira, maracatu, leitura, aula de cidadania e educação sexual.

Em 2003, a AMUNAM deu início ao projeto *Jovens construindo o Futuro*, que contou com o apoio da instituição italiana, Mani Tese, até 2005. Esse projeto era voltado para jovens e teve por objetivo a realização de aulas de informática, artesanato e oficinas socioambientais. As práticas de Educação Ambiental foram voltadas para a limpeza do Rio Tracunhaém e ações sociais voltadas aos moradores ribeirinhos, o que possibilitou o reconhecimento da AMUNAM por meio do prêmio Vasconcelos Sobrinho, promovido pela Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH, em 2005 (OLIVEIRA, 2011).

Ainda com o incentivo da Childhood Foundation – Instituto WCF Brasil, a AMUNAM desenvolveu, entre 2004 e 2006, o projeto *Deixando Marcas*, que visava

desenvolver oficinas temáticas de Educação Sexual e Ambiental e cidadania, além de oficinas de leitura, em que se buscava incentivar a potencialidade criativa das participantes. O público-alvo desse projeto eram meninas entre 9 e 12 anos de idade em situação de risco (GUEDES, 2014). Esse projeto gerou a conquista do Prêmio Itaú-Unicef no valor de R\$ 8.000, em 2005. O objetivo do prêmio era contemplar as organizações responsáveis por projetos que desenvolveram ações socioeducativas, conjugando Educação e proteção social como meio de assegurar o direito ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

Em 2006, a AMUNAM, juntamente com o Governo do Estado de Pernambuco por meio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – Promata, desenvolveu o projeto *Jovens Empreendedoras*, visando promover ações de formação educacional, aprendizagem da técnica de desenho e mosaico, além da inserção de temas, como empreendedorismo, gestão de negócios e outros a fim de promover o revestimento em mosaico das esculturas do Maracatu no Parque Lanceiros de Nazaré da Mata, um dos pontos turísticos da cidade.

No início dos anos 2000, a AMUNAM realizava mensalmente encontros com as mulheres voltadas para promoção de cidadania, formação sobre políticas públicas, saúde e direitos reprodutivos das mulheres. Entre 2007 e 2008, a AMUNAM contou com o apoio do Instituto *The Global Fund for Woman*, por meio do Prêmio *Top of Mind Brazil*, e assim, desenvolveu o *Projeto Mulher e Governança*, voltado para mulheres com mais de 25 anos que visou promover assessoria técnica e social para que elas se interessassem sobre seus direitos e lutassem contra a violência doméstica (OLIVEIRA, 2011).

Esse projeto se estendeu por outras atividades, como promoção de debates e participação em espaços de decisão de políticas públicas para a equidade de gênero etc. Além disso, um grupo de mulheres frequentava, semanalmente, as sessões na Câmara Municipal, o que até então, era um espaço nitidamente masculino.

Outro projeto inserido dentro do programa Direito e Cidadania foi o Projeto *Dando a Volta por Cima*, realizado a partir de 2007 e com diversos incentivos. Um primeiro incentivo foi da *Childhood Foundation – Instituto WCF Brasil*, que ocorreu entre 2007 e 2008. O projeto teve por objetivo atender crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica oferecendo oficinas de Ética, Sexualidade e Meio Ambiente e atividades voltadas para cultura, esporte e lazer¹³⁵, além de atendimento psicossocial.

¹³⁵ Informações contidas no site da instituição: <http://www.amunam.org.br/default.aspx?id=11>

Em 2010, um novo apoio da *Childhood Foundation – Instituto WCF Brasil* permitiu o desenvolvimento desse projeto, que continuou atendendo meninas de 8 a 17 anos em situação de vulnerabilidade e algumas com histórico de abuso sexual. Cabe observar que, nesse ano, as aulas de inclusão digital também passaram a compor o projeto.

O projeto *Dando a volta por cima* se tornou um dos norteadores para as atividades da AMUNAM, assim, diversos editais que participou tiveram como proponente esse projeto e suas diferentes versões ao longo dos anos, como podemos observar abaixo:

- Em 2007, o *Dando a volta por cima* foi premiado pela *Brazil Foundation* visando à promoção de danças tradicionais da região como uma forma de integrar as crianças em um ambiente social adequado, realizando um trabalho conjunto com a escola. O objetivo foi prevenir a violência sexual e o trabalho infantil, com foco em 100 crianças e jovens.

- Entre 2009 a 2014, o projeto foi desenvolvido com incentivo do Programa do Estado de Pernambuco designado *Todos com a Nota*. O módulo solidário da campanha *Todos com a Nota* foi instituído pela Lei n. 13.227, de 10 de maio de 2007, e regulamentada pelo Decreto n. 32.103, de 18 de julho de 2008, com o objetivo de que a população exigisse as notas fiscais e doassem valores para as instituições de assistência social cadastradas, estas últimas deveriam entregar as notas nos postos de recepção.

A cada R\$ 100,00 reais em valores dos documentos fiscais entregues, 1 ponto era atribuído à instituição participante e as instituições que atingirem as maiores pontuações dentro de seus subgrupos eram consideradas vencedoras, aí elas deveriam entregar o plano de trabalho e a premiação só era concedida após a avaliação deste plano.

Cabe observar que o edital era realizado todo ano e, em todos esses anos, a AMUNAM conseguiu ser premiada. Esse apoio, ajudou a desenvolver oficinas de cidadania, educação sexual, meio ambiente, artesanato, oficina *Meu Bairro, Minha História*, teatro, danças culturais, futsal, karatê, informática, leitura e outras.

Dentro do programa *Direito e Cidadania*, outros projetos também foram inseridos, como o projeto *Estação Digital - Aprendendo e Fazendo*, que iniciou a partir do edital de Prêmio Telemar de Inclusão Digital, em 2005, quando foi criada a Estação Digital.

E, em 2007, por meio do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros, a AMUNAM aprofundou o atendimento da comunidade visando à democratização tecnológica não apenas com acesso à internet gratuita, mas também com curso de informática para jovens e adultos. O convênio com o Ministério da Ciência e Tecnologia foi firmado em 2007 com um valor de R\$ 20.000,00.

Outro projeto que também teve uma duração longa foi o *Chapéu de Palha Mulher*, que fez parte do programa homônimo da Secretaria Especial da Mulher de Pernambuco, que articula projetos de cooperação com organismos públicos e privados voltados à implementação de políticas para as mulheres, portanto, por meio de edital, a AMUNAM celebrou contrato com a Secretaria de Mulher para oferecer capacitação, curso de formação sociopolítica, cursos profissionalizantes e espaços recreativos para os filhos e filhas das participantes. A AMUNAM participou dos editais de 2007 a 2016¹³⁶.

A SecMulher PE também realizou parceria com a AMUNAM para a realização de outros projetos, um deles é o *Mulheres da Paz*, inserido no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). O projeto visou à realização de curso de formação da rede de educadoras sociais e teve como coordenação a AMUNAM, em parceria com a Secretaria Especial da Mulher. Este projeto ocorreu durante 2009 e 2010 e possibilitou a capacitação de 1.100 mulheres para atuarem como educadoras sociais em bairros elevados com altos índices de violência (GUEDES, 2014), as mulheres ganhavam bolsas mensais de R\$ 190,00 para participar dos cursos.

Ainda com enfoque nas ações voltadas para as mulheres, a AMUNAM celebrou um convênio, em 2009, com a Secretaria Especial da Mulher de Pernambuco e a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, com a finalidade de formar mulheres para atuar na orientação sobre os direitos da mulher, os serviços existentes, possibilitando a criação de novos espaços das *Promotoras Legais Populares* voltados para defesa e promoção das mulheres.

Na mesma linha dos projetos relatos nos parágrafos anteriores, a AMUNAM desenvolveu o projeto *Artesãs Empreendedoras*, também foi desenvolvido em parceria com a SecMulher e a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres visando fortalecer o protagonismo das mulheres rurais, melhorando seu desempenho econômico e social por meio da profissionalização e da qualificação da produção dessas mulheres. O convênio foi firmado em 2014 no valor de R\$ 210.700,00.

¹³⁶ O Programa Chapéu de Palha Mulher foi criado em 2007, na primeira gestão de Eduardo Campos (PSB) quando a Secretaria da Mulher foi efetivada. O Programa surgiu com o objetivo de fortalecer a cidadania das mulheres através da geração de emprego e renda no período entressafra, atuando, assim, em três segmentos: zona canavieira, fruticultura irrigada (criado em 2009) e pesca artesanal (criado em 2012). Para a efetivação do programa, a SecMulher contratou ONGs e movimentos sociais do campo para a execução de aulas nas áreas de formação sociopolítica e capacitação profissional. (SECMULHER, 2018). Além dos cursos de formação sociopolítica e dos cursos profissionalizantes, o Programa visou à criação de uma rede de agentes de políticas públicas para as mulheres. Segundo os dados publicados pela SecMulher, entre 2007 e 2017 o programa: capacitou 91.166 mulheres e ofertou recreação para 35.250 crianças da zona canavieira, da fruticultura irrigada e da pesca artesanal. Oportunizou, ainda, a formação e a contratação de 42 organizações, de 3.082 educadoras, 3.043 recreadoras e investiu um total de R\$ 56.220.673,26. (SECMULHER, 2018, p. 25).

E, por fim, a AMUNAM desenvolve o projeto *Cultura é Coisa Nossa*, que tem por foco a preservação, registro, sustentabilidade do Maracatu Rural a partir da atuação das mulheres, esse projeto se desdobrou em outros, como o grupo de maracatu 100% feminino designado Coração Nazareno, o Grupo Cultural Feminino Flores do Coco e o Ponto de Cultura Engenhos do Maracatu. Além disso, foi por meio desses projetos que a AMUNAM conseguiu ser premiada em alguns editais, como os prêmios *Culturas Populares – 100 Anos de Mazaropi – a Cultura Popular no Cinema* e o *Boas práticas de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial*.

O grupo Coração Nazareno foi fundado em 2004 e é o primeiro Maracatu de Baque Solto formado apenas por mulheres, o objetivo dele é inserir as mulheres como protagonistas, em uma manifestação tradicionalmente masculina e, além disso, favorecer a geração de trabalho e renda por meio da produção de indumentária, das apresentações etc. O Maracatu Coração Nazareno conta com a participação de, aproximadamente, 72 mulheres que realizam oficinas de percussão, corte e costura, produção de indumentária, entre outras ações ligadas tanto ao Maracatu quanto à AMUNAM.

O Maracatu Coração de Nazareno apresenta os mesmos personagens dos maracatus de baque solto, como observamos no item anterior, porém, a indumentária sofreu alterações, principalmente, em relação ao peso. Por exemplo, as arrumações das Caboclas de Lança foram reduzidas de 30 kg para 18 kg. Outra característica da indumentária do grupo é a cor rosa presente em toda a agremiação (VASCONCELOS, 2016). Outro fator diferencial do grupo são as loas (canção) que abordam temáticas, como empoderamento feminino, sexualidade, violência doméstica e outras.

Vasconcelos (2016) observa outras diferenças dos outros maracatus de baque solto. Segundo a autora, o maracatu Coração de Nazareno não é visto por muitas brincantes como “de verdade” por não ser um maracatu de terreiro e por não possuir sambadas. Estas últimas são classificadas de duas formas diferentes: as sambadas de terreiro que são os ensaios com vários mestres presentes; e as sambadas pé de parede, que são os desafios entre dois mestres de maracatus diferentes

Cabe observar que, apesar de algumas diferenças, o Maracatu Coração de Nazareno está inserido dentro de um contexto de manifestações populares característico da região da Zona da Mata Norte, essa manifestação cultural foi inscrita no *Livro de Registro das Formas de Expressão*, em 2014, tornando-se patrimônio imaterial brasileiro. Ele é visto por órgãos públicos e pela indústria do turismo como símbolo da identidade pernambucana, tendo o caboclo de lança como a figura emblemática dessa manifestação.

O maracatu Coração Nazareno possibilitou a conquista de alguns prêmios e a realização de contratos. Em 2012, a instituição participou do edital do *Prêmio Culturas Populares – 100 Anos de Mazzaropi – a Cultura Popular no Cinema*, que visava premiar a atuação exemplar de Mestres e de Grupos/Comunidades praticantes de expressões das culturas populares brasileiras, fortalecer as expressões das culturas populares brasileiras entre outros. Além disso, entre 2015 e 2017, o grupo foi contratado pelo setor público para participar de festivais, seminários etc.

Além disso, foi por esta manifestação cultural que a associação foi premiada pelo IPHAN, por meio do *Prêmio Boas Práticas de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*, de 2015, por meio do Projeto *Criando Arte no Maracatu*, que visou disseminar o saber fazer da arte do bordado da gola, figurino do Maracatu.

O projeto *Cultura é Coisa Nossa* também possibilitou a formação do grupo cultural feminino Flores do Coco, criado em 2013. Este grupo remete à dança popular designada Coco, cuja característica são as composições que retratam as conquistas das mulheres na sociedade.

Cabe ainda ressaltar que, em 2008, a Associação se tornou Ponto de Cultura. O enfoque do ponto era promover oficinas e estimular a participação, autonomia e empoderamento das mulheres por meio de uma das mais importantes matrizes culturais do Brasil, o Maracatu Rural¹³⁷.

Outro enfoque da associação é a comunicação por meio do programa Comunicação Social. A AMUNAM promovia programas de rádio desde 1994, na Rádio Planalto Carpina, debatendo questões sobre saúde, educação e direitos das mulheres. O programa estreou em um período em que a AMUNAM lutava por justiça em relação ao caso da mulher de Nazaré da Mata que foi assassinada pelo ex-noivo. Nesse sentido, o programa se tornou a primeira grande mobilização realizada por mulheres (OLIVEIRA, 2011), sensibilizando a população para o julgamento do caso e o programa ganhou o segundo lugar do concurso *Mulher e Paz no Terceiro Milênio*.

O programa perdurou por quase dez anos, porém, após perder o espaço na grade da Rádio, a associação buscou estruturar sua própria rádio. Em 2003 foi fundada a Rádio Alternativa FM, dirigida por mulheres da instituição e quase todos os programas são apresentados por mulheres, jovens e adolescentes. Parte da grade é feita por programas

¹³⁷ Abordaremos no próximo item mais sobre o Ponto de Cultura.

sociais, além da rádio, a associação tem um informativo chamado Mulher Cidadã, além de blog, página no *Facebook* e outros mecanismos de divulgação de suas ações.

Portanto, podemos observar que a Associação atuou em diversas frentes de trabalho, realizando ações de prevenção da violência contra as mulheres, ações educativas, de empreendedorismo, formação cidadã, geração de renda, profissionalização, promoção da cultura, entre outras. Essas ações foram voltadas tanto para público infanto-juvenil quanto para mulheres, cabe ainda destacar que as ações tiveram financiamento de órgãos tanto públicos quanto privados (Quadro 4).

Quadro 4 – Projetos desenvolvidos pela AMUNAM

Programa/Projeto	Ano	Fonte de recurso	Instituições parceiras
Programa Geração de Renda	1991-2000	Fundações internacionais/ Estado de Pernambuco	CORDAIP, <i>The Global Found for Women</i> , Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social
Projeto Mulher e Cidadania	1997	Órgão governamental	UFPE
Projeto Educar para Transformar	1995	Órgão transnacional	UNICEF
Projeto Agente da Cidadania	1996-1998	Fundação internacional	CORDAIP
Projeto Crescer Sabendo	2000-2003	Fundação internacional	<i>Childhood Foundation</i>
Projeto Jovens construindo o futuro	2003-2005	Fundação internacional	Mani Tese
Projeto Deixando Marcas	2004-2006	Fundação internacional	<i>Childhood Foundation</i>
Projeto Jovens Empreendedoras	2006	Órgão governamental	Governo do Estado de Pernambuco
Projeto Mulher e Governança	2007-2008	Fundação internacional	<i>The Global Found for Women</i>
Projeto Dando a volta por Cima	2007 -2014	Fundação Internacional/ órgão governamental	<i>Childhood Foundation</i> e Fundo Estadual de Assistência Social
Projeto Estação Digital - Aprendendo e Fazendo	a partir de 2005	Empresa privada e órgão governamental	Telemar, Ministério da Ciência
Projeto Chapéu de Palha Mulher	2007 -2016	Órgão governamental	SecMulher
Projeto Mulheres da Paz	2009-2010	Órgão governamental	SecMulher e Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres
Promotoras Legais Populares	2009; 2012-2014	Órgão governamental	SecMulher
Projeto Artesãs Empreendedoras	2014-2017	Órgão governamental	SecMulher,
Maracatu Coração Nazareno	a partir de 2004	Órgãos governamentais	SecMulher, Fundarpe, SCDC, Lei Rouanet, IPHAN
Flores do Coco	2015	Órgão governamental	Fundarpe
Ponto de Cultura Engenheiros do Maracatu	2010-2013	Órgão governamental	Fundarpe

Fonte: OLIVEIRA (2011); GUEDES (2014), Portal da Transparência Estado de Pernambuco e Portal da Transparência Governo Federal
Elaboração Própria

Por meio da tabela acima, podemos observar que os 18 projetos desenvolvidos pela AMUNAM sempre tiveram algum tipo de financiamento externo, seja de órgãos internacionais ou de órgãos estaduais. Cabe ressaltar que até 2005, a maior parte dos recursos era proveniente de instituições internacionais, com exceção de dois projetos. O primeiro refere-se ao Programa Geração de Renda, que contou com a “doação” de 50 máquinas de costura por meio do Governo do Estado de Pernambuco. Segundo Oliveira (2011), esta doação foi resultado da mobilização da Amunam, como se observa abaixo:

No ano de 1992, as mulheres da AMUNAM já estavam organizadas e conheciam bem o poder da mobilização! Tanto que, indignadas porque os municípios do interior não tinham sido contemplados com o Programa de Crédito Popular oferecido pelo Governo do Estado através do Banco de Pernambuco S.A. (Bandepe), elas enviaram ofício ao então Governador do Estado, Carlos Wilson, questionando o fato. A mobilização resultou na ida do Governador Carlos Wilson a Nazaré da Mata para fazer a entrega de 50 máquinas de costura. Conquistado pela capacidade de organização da Associação, o Governador multiplicou a quantidade de créditos populares para Nazaré Mata, que passou de 50 para 100 créditos. (OLIVEIRA, 2011, p. 18).

Apesar do relato da autora ser permeado por juízo de valor e sem ter documentos históricos que nos permita questionar tal relato, cabe destacar que, independente de ser fruto de mobilização ou de jogo político, o apoio do Governo do Estado não foi realizado por meio de uma política pública, o que nos permite apontar uma reduzida ação do Estado durante esse período.

Somente a partir de 2006 e, principalmente, a partir de 2007, com a primeira gestão de Eduardo Campos (PSB) no estado de Pernambuco e a segunda de Lula (PT), no âmbito federal, que a AMUNAM começou a ter mais investimentos públicos, principalmente por meio da Secretaria Especial da Mulher, criada em 2007, no governo de Campos.

O quadro acima permite apontar que a maior parte dos investimentos públicos foi proveniente do Governo do Estado de Pernambuco. As verbas provenientes dos órgãos do Governo Federal foram, em grande parte, originárias de órgãos ligados ao Ministério da Cultura, como IPHAN, SCDC e FNC. Portanto, a cultura, apesar de não ser o foco principal da AMUNAM, possibilitou um acesso a verbas federais diretamente.

Destarte, a análise sobre os projetos desenvolvidos pela Associação nos permite compreender o cerne da instituição, o papel que as organizações internacionais tiveram na continuidade dos projetos e o papel do Estado para a permanência das ações. Podemos concluir que a instituição tem um grande *know how* em relação à formatação de projetos segundo as demandas de organizações internacionais e segundo os editais. Além disso,

podemos observar uma continuidade em relação a algumas políticas públicas, como as promovidas pelo Governo do Estado de Pernambuco.

3.4 AS POLÍTICAS CULTURAIS E OS IMPACTOS SOCIAIS, CULTURAIS E ECONÔMICOS

3.4.1 A AMUNAM e os editais: uma análise

O item anterior nos permitiu compreender o perfil da instituição. Observamos que grande parte dos projetos está voltada para a ampliação dos direitos das mulheres, tanto em relação aos direitos sociais e civis, quanto em relação aos direitos culturais, mas, para desenvolver esses projetos, a instituição recorreu tanto às organizações internacionais quanto ao Estado, sendo que os recursos desse último só se ampliaram após meados dos anos 2000 e isso ocorreu devido a uma mudança nas políticas públicas¹³⁸ e que impactaram nas novas formas de atuação da Associação.

Para compreendermos melhor os meandros das políticas e o papel que o setor público exerceu no desenvolvimento dos projetos realizados pela AMUNAM é importante analisarmos as ferramentas dessas políticas. Por isso, esse item se destina a discutir os editais de programas que foram acessados pela associação. O foco da análise recai sobre os editais relacionados à cultura.

a) Edital Ponto de Cultura/ Fundarpe – Edital 001/2008

O primeiro concurso de seleção para implementação de Pontos de Cultura do Estado de Pernambuco foi promovido pela Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco – Fundarpe. Porém, ele é fruto do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira n. 425/2007, que estabelece a parceria entre o Ministério da Cultura e o Governo do Estado de Pernambuco visando promover a ação pontos de cultura do Programa Cultura Viva. Assim, o edital tem por objetivo a implementação do Programa Mais Cultura, do Ministério da Cultura, no estado de Pernambuco, visando à criação de Pontos de Cultura, por meio do apoio a projetos de entidades sem fins lucrativos (FUNDARPE, 2009).

O edital estabelece que o ponto de cultura deve funcionar como instrumento de pulsão das ações já existentes nas seguintes áreas: culturas populares, grupos étnicos culturais, patrimônio material, audiovisual e radiodifusão, culturas digitais, formação cultural, difusão de conhecimento, expressões artísticas e ações transversais.

¹³⁸ Resultado do que abordamos no capítulo 2.

Em relação ao processo de seleção e julgamento, o edital estabelece três etapas: análise dos documentos, análise técnica e análise de mérito cultural. A primeira refere-se à verificação dos documentos exigidos, sendo eliminatória, ou seja, define-se como inabilitado os projetos que não apresentarem todos os documentos, que não se encaixarem nos critérios de participação e que estiverem inadimplentes com qualquer órgão público. A segunda e a terceira etapa são consideradas classificatórias e, portanto, são pontuadas. A etapa de avaliação técnica corresponde a 45 pontos; e a de mérito cultural, 55 pontos. Para ser classificado, o projeto deve atingir uma pontuação mínima de 22,5 pontos na avaliação técnica e 30 na etapa 3.

Segundo o edital, a avaliação técnica engloba a avaliação do proponente (sua experiência, capacidades etc.) e viabilidade do plano de trabalho, como se observa abaixo:

I -Avaliação do proponente com pontuação máxima de 25 pontos, assim distribuídos:

- a) Realização comprovada de ações relevantes para a área cultural – 0 a 5;
- b) Adequação da experiência da Organização ao objeto do projeto - 0 a 5;
- c) Apresenta potencialidade de sustentabilidade por recursos próprios – 0 a 5;
- d) Ação continuada dentro do objeto do projeto – 0 ou 7,5;
- e) Capacidade de agregar e mobilizar parcerias – 0 ou 2,5

II -Viabilidade do Plano de Trabalho e do orçamento com pontuação máxima de 20 pontos, assim distribuídos:

- a) Coerência da linguagem observando a interação do objeto e as atividades propostas - 0 a 4;
 - b) Qualificação da Equipe conforme o objeto e atividades especificados no projeto – 0 a 3;
 - c) Relação de equilíbrio entre as atividades, público beneficiário e os custos apresentados – 0 a 5;
 - d) Viabilidade do cronograma do projeto no prazo proposto – 0 a 5;
 - e) Definição de Estratégias de Monitoramento do projeto - 0 ou 3.
- (FUNDARPE, 2009)

Já a análise de mérito cultural compreende o atendimento aos princípios norteadores do Programa, aos fundamentos da gestão de cultura do estado de Pernambuco e os impactos do projeto, como se observa abaixo:

I – Atendimento à filosofia do Programa Mais Cultura com pontuação máxima de 20 pontos, assim distribuídos:

- a) Promove a auto-estima, o sentimento de pertencimento e a cidadania – 0 a 3;
- b) Gera oportunidades de trabalho e renda – 0 a 2;
- c) Ser território de cidadania do Ministério da Cultura – 0 ou 5 (Anexo VII);
- d) Ser território de indígenas, quilombolas ou artesanais – 0 ou 5;
- e) Ser território de vulnerabilidade social – 0 ou 5.

II - Atendimento aos princípios que norteiam a gestão de cultura do Estado de Pernambuco, com pontuação máxima de 15 pontos, assim distribuídos;

- a) Contribuir com a preservação dos valores éticos, étnicos e estéticos, bem como dos costumes, crenças e ideais das comunidades tradicionais – 0 ou 4,0;

- b) Transmitir conhecimento de grupos de cultura popular tradicional e étnico para novas gerações como conteúdo de formação – 0 ou 2;
- c) Assegurar o desenvolvimento de ações de política afirmativa à preservação, valorização e difusão das áreas da cultura popular e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas – 0 ou 3;
- d) Priorizar as áreas de maiores índices de violência como territórios permanentes de ações culturais – 0 ou 4;
- e) Contribuir para a inclusão social de crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social por meio de ações culturais executadas em articulação com o sistema público de ensino – 0 ou 2.

III - Abrangência do Projeto considerando os impactos artístico-culturais, econômicos e sociais com pontuação máxima de 20 pontos, assim distribuídos:

- a. Representa a Matriz cultural de expressão local – 0 ou 4;
- b. Desenvolve processos criativos continuados – 0 ou 4;
- c. Desenvolve ações de formação cultural – 0 ou 4;
- d. Desenvolve ações de documentação e registro nas comunidades em que atuam – 0 ou 4;
- e. Propor integração entre cultura de tradição oral e educação formal e/ou novas tecnologias culturais, sociais e científicas – 0 ou 4 (FUNDARPE, 2009).

Verificamos que alguns critérios têm maior impacto na pontuação como, por exemplo: a ação continuada dentro do objeto do projeto (7,5), a potencialidade de sustentabilidade (5), a adequação da experiência ao objeto do projeto (5), ser território de vulnerabilidade social (5) e a maior parte dos critérios de maior pontuação se enquadra na etapa dois.

Cabe destacar que a etapa três busca definir alguns vieses importantes para a nossa análise, como o edital estabelece a geração de autoestima, pertencimento e cidadania como um critério de pontuação; define que o projeto deve assegurar ações de políticas afirmativas; prioriza áreas de maiores índices de violência; define inclusão social como um dos critérios de avaliação e aborda aspectos importantes, como a preservação da cultura local, sua memória e seus processos criativos e a integração dessa tradição na educação formal.

Os critérios de seleção, portanto, são importantes vetores para entendermos o foco da política pública, mas, para além deles, podemos observar outros aspectos presentes nos editais, como o repasse de recursos. Segundo o edital, o limite do repasse é de R\$ 180 mil em três anos, sendo a parcela anual de R\$ 60 mil, este valor é subdividido em capital e custeio. No primeiro ano, o valor de capital deve ser de 25 mil e o restante custeio e, nos dois outros anos, o valor de capital é de 15 mil e custeio de 45 mil para cada ano. Outro aspecto relevante no edital refere-se à contrapartida que a instituição deve oferecer de 20% do valor total dos recursos recebidos em forma de atividade relacionada ao projeto.

b) Prêmio Culturas Populares – 100 Anos de Mazzaropi – Edital n. 02, de 05 de novembro de 2012

Edital promovido pela Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC/ MinC), com o objetivo de premiar a atuação de mestres e grupos responsáveis por iniciativas que envolvem expressões das culturas populares. O edital é fruto de debates gerados dentro do Colegiado Setorial de Culturas Populares¹³⁹ e respeita os princípios da Convenção sobre Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais¹⁴⁰, do Plano Nacional de Cultura¹⁴¹ e Plano Setorial para as Políticas Populares¹⁴².

Assim, o edital visa atender às diretrizes do Plano Setorial para as Culturas Populares ao valorizar e dar visibilidade às atividades culturais promovidas por mestres e grupos promotores de culturas populares, ao estimular o intercâmbio entre eles e ao fortalecer essas expressões culturais.

Para a realização de tal fim, o edital define que o recurso orçamentário de cinco milhões de reais é originário do Programa 2027 – Promoção e Acesso à Cultura, proveniente da ação 20ZF – Fortalecimento de Espaços e Pontos de Cultura e Desenvolvimento e Estímulo a Redes e Circuitos Culturais.

Esse recurso é fruto do Fundo Nacional de Cultura (FNC) (BRASIL, 2012) e o valor, segundo o edital, seria dividido em 350 prêmios (170 prêmios para mestres, 170 para grupos e 10 para mestres *in memoriam*), cada um dos projetos receberia o valor líquido de R\$ 10.000,00.

No que diz respeito aos critérios de seleção, o edital previa quesitos diferentes para mestres e para grupos. Em relação aos grupos, o edital atribui pontuação para critérios, como preservação da memória, tempo de atuação, contribuição sociocultural para a comunidade, benefício ao público-alvo, como se observa abaixo:

- I - Contribuição da atuação para a preservação da memória das culturas populares. - 0 a 10 pontos
- II - Contribuição da atuação para a manutenção das atividades, grupos ou comunidades vinculados às expressões culturais populares. - 0 a 10 pontos
- III - Tempo de atuação do Grupo/Comunidade. - 0 a 10 pontos
- IV - Contribuição sociocultural que a atuação proporciona às comunidade(s) em que o grupo/comunidade atua. - 0 a 25 pontos
- V - Contribuição da atuação para a difusão das culturas populares e para a articulação de parcerias com a comunidade e instituições diversas. - 0 a 10 pontos
- VI - Benefício direto a crianças, jovens e idosos que proporcione experiência de aprendizado mútuo de saberes e fazeres populares entre diferentes gerações,

¹³⁹ Órgão integrante da estrutura do Conselho Nacional de Políticas Culturais, nos termos do Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005.

¹⁴⁰ Convenção adotada pela Unesco em 2005 e ratificada pelo Brasil em 2006 por meio do Decreto n. 485/2006.

¹⁴¹ O PNC foi instituído pela Lei n. 12.343/2010, com o objetivo de desenvolver metas para o desenvolvimento de políticas públicas de cultura. Para melhor compreender, retornar ao capítulo 2.

¹⁴² Os Planos Setoriais de Cultura foram definidos a partir do Plano Nacional de Cultura. O de culturas populares foi publicado em dezembro de 2010.

inclusive, que promovam a presença de brincadeiras e brinquedos populares na vida cotidiana das crianças. - 0 a 20 pontos

VII - Contribuição da proposta para o registro, documentação e transmissão dos saberes. - 0 a 10 pontos

VIII - Contribuição para a criação e fortalecimento de espaços de memórias que promovam a valorização e difusão das tradições vinculadas às culturas populares. - 0 a 5 pontos (BRASIL, 2012).

Segundo o edital, candidaturas que obtiverem nota inferior a 60 pontos seriam eliminadas, destaca-se, ainda, que se buscava a aprovação de iniciativas de todas as regiões brasileiras, porém, não a define como. O edital ainda estabelece critérios de acompanhamento por meio de questionários enviados aos candidatos premiados e possíveis visitas técnicas.

No que diz respeito à análise dos critérios de seleção, observa-se que a preservação da memória, registro, transmissão são os quesitos que mais se sobressaem (critérios I, VII e VIII), englobando, assim, 25 pontos. Outro tópico de grande relevância é a contribuição sociocultural pra a comunidade (25 pontos). E o terceiro critério de maior pontuação diz respeito ao público-alvo, visando ao benefício direto às crianças, jovens e idosos, a fim de gerar um aprendizado mútuo, trocas de saberes e a presença dos fazeres populares nas brincadeiras infantis (20 pontos).

Assim, podemos concluir que dois aspectos são os mais relevantes para o edital: a preservação da memória e os impactos socioculturais que o projeto abarca.

Segundo o resultado final publicado pela portaria n. 40/2013, da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, o projeto *Mulheres no Maracatu Rural*, da Amunam conseguiu alcançar o quarto lugar, com uma nota final de 100, ou seja, nota máxima, portanto, isso indica que o projeto alcançou todos os requisitos definidos acima. Além disso, isso nos permite compreender também o *know how* que a instituição possui em relação à produção de projetos culturais.

c) Prêmio Leitura para todos – Edital DLLL/B/N/MinC n. 02/2014

O prêmio *Leitura para todos* foi promovido pela Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas da Fundação Biblioteca Nacional, vinculada ao MinC. O edital é baseado em alguns textos jurídicos: Lei n. 10.753/03 que instituiu a Política Nacional do Livro; o Plano Nacional de Cultura (Lei n. 10.753/10) e o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) instituído por meio do Decreto n. 7.559/2011.

O objetivo é o reconhecimento de ações da sociedade civil voltadas para o fomento à leitura, inclusão social e construção da cidadania por meio do livro e da leitura. Para isso, o edital prevê algumas linhas de atuação, como iniciativas sociais de promoção da leitura,

formação de mediadores de leitura, ação de mediação de leitura em bibliotecas comunitárias, familiares ou bibliotecas temáticas.

Para a realização da premiação, o edital define que os recursos orçamentários são oriundos do Fundo Nacional de Cultura, se inserindo no programa 2027: Preservação, Promoção e Acesso. A ação orçamentária é a 20ZF, que diz respeito à promoção e fomento à cultura brasileira. O total do valor previsto no edital é de 1,5 milhão de reais. Sendo que o prêmio para cada projeto foi definido no valor de R\$ 50 mil, no total de 30 prêmios.

Em relação ao processo seletivo, o edital estabelece cinco critérios de pontuação, como se observa abaixo:

- a) Clareza, consistência e coerência do projeto em relação à linha de atuação da iniciativa – total de pontos 15
- b) Histórico de atuação da instituição proponente que comprove a atuação em atividades de acesso ao livro e estímulo à formação leitora de forma continuada – total de pontos 15
- c) Abrangência e impacto social da iniciativa que contribua com a ampliação do acesso ao livro e a leitura (características das atividades, perfil socioeconômico da localidade e do público beneficiado). - total de pontos 15
- d) Atividades que contribuam para a formação de leitores por meio da fruição e apreciação de obras literárias e com foco na bibliodiversidade – total de pontos 10
- e) Grau de inovação no uso de tecnologias sociais e educacionais utilizada nas atividades nas ações de mediação de leitura – total de pontos 10 (BRASIL, 2014).

Os critérios de maior pontuação referem-se à coerência do projeto, ao histórico das atividades promovidas pela instituição e ao impacto social que a iniciativa prevê. Já os dois últimos critérios têm menor peso: o grau de inovação e a formação de leitores com foco na bibliodiversidade. O edital previa ainda pontuações extras de acordo com o público: primeira infância, região Norte ou Centro-Oeste, pessoas com deficiência. A pontuação mínima para ser habilitado era de 32,5 pontos, ou seja, 50% do total de pontos.

A Associação de Mulheres de Nazaré da Mata ficou em 29º lugar na classificação final e foi premiada com o projeto *O conto que conto*, cujo objetivo era fomentar as ações de leitura a partir de temáticas diferentes a cada dia. Cabe ressaltar que, apesar da leitura não ser um dos focos dos projetos desenvolvidos pela Amunam, como vimos anteriormente, o desenvolvimento de uma biblioteca e oficinas voltadas para a leitura estiveram presentes na vida da instituição desde a criação do Ponto de Cultura em 2009.

d) Edital Prêmio Boas Práticas de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (PNPI 2015 – Edital n.05/2015 IPHAN)

O edital foi lançado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no âmbito no Programa Nacional de Patrimônio Imaterial e visava premiar ações de salvaguarda

realizadas por atores da sociedade civil e “que tenham sido bem-sucedidas tanto na sua execução como em seus resultados de valorização de bens culturais imateriais e que (...) apresentem métodos e abordagens que sirvam de modelo para serem replicados” (IPHAN, 2015, p. 1).

Cabe ressaltar que o reconhecimento das práticas de salvaguarda está inserido em uma das diretrizes da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (UNESCO, 2003) e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 5.753/2006. Portanto, o edital está em conformidade com os documentos internacionais buscando, assim, garantir a viabilidade e sustentabilidade cultural do patrimônio cultural imaterial.

O prêmio se destina a premiar ações referentes a saberes, celebrações, formas de expressão e lugares, conforme a definição de patrimônio imaterial, e que tenham desenvolvido, pelo menos, um dos seguintes tópicos:

mapeamento, pesquisa, produção bibliográfica e audiovisual, ações educativas, formação, capacitação, transmissão de saberes, apoio à organização e à mobilização comunitária, promoção da utilização sustentável dos recursos naturais, como forma de valorizar as referências identitárias de grupos e/ou fomentar a gestão participativa e autônoma da preservação de práticas e manifestações culturais tradicionais de grupos formadores da sociedade brasileira (IPHAN, 2015).

O edital define a fonte de recurso na ordem de um milhão e vinte mil reais oriundos do orçamento próprio do IPHAN. A dotação orçamentária está vinculada ao Programa 2027 (Cultura: preservação, promoção e acesso e à ação 20ZH - Promoção do Patrimônio Cultural Brasileiro), este valor foi dividido para 34 prêmios e cada um deles recebeu um valor de R\$ 30 mil reais, sendo que após a dedução do imposto o valor líquido foi de R\$ 21.750,00.

O concurso compreende a fase de habilitação, que diz respeito ao atendimento do escopo, a verificação dos documentos e a observância das condições de participação, e a fase de avaliação. A comissão de avaliação foi composta de 7 membros, sendo 5 representantes do IPHAN e 2 de pessoas com notória competência. No que diz respeito aos critérios de avaliação, o edital definiu seis quesitos, cada um deles com nota máxima de 10 pontos:

- a) Clareza da descrição da ação realizada;
- b) Qualidade técnica e metodológica da ação desenvolvida;
- c) Potencial de reverberação da ação como modelo de preservação do patrimônio cultural imaterial brasileiro;
- d) Forma de atuação e participação dos detentores/produtores no desenvolvimento e execução do projeto;
- e) Modo pelo qual a ação foi importante para a continuidade da prática do bem cultural imaterial em questão para a valorização de seus detentores/produtores;
- f) Disponibilização dos resultados da ação para os grupos detentores/produtores do bem cultural imaterial objeto da proposta;
- g) Modo como os detentores/produtores do bem cultural imaterial utilizaram ou se apropriaram dos resultados do projeto (IPHAN, 2015).

Ao contrário dos editais anteriores, em que o impacto social é evidenciado nos critérios, este edital foca na apropriação dos resultados da ação para a continuidade da prática cultural, logo, os critérios de seleção estão apenas relacionados ao escopo do concurso, não compreendendo outros resultados sociais que os projetos podem ter desenvolvido.

Ao destrincharmos os editais culturais que a AMUNAM participou, podemos observar que eles se articularam, principalmente, ao redor da memória e da cultura popular, aspectos fortemente relacionados ao Maracatu, manifestação cultural presente na AMUNAM. Além disso, observamos que, apesar de diferentes critérios, os três primeiros editais apontaram como requisito importante o impacto social gerado pela ação cultural, isso evidencia uma perspectiva das políticas culturais realizadas a partir de 2003 e que estavam em consonância com os documentos internacionais, como observamos no capítulo 1.

3.4.2 As políticas culturais em operação: os impactos em Nazaré da Mata

No item anterior, nos preocupamos em descrever os editais públicos culturais que a Associação participou. Observamos que, os editais se articularam, principalmente, ao redor da memória e da cultura popular, aspectos fortemente relacionados ao Maracatu, manifestação cultural presente na AMUNAM. Assim, os editais trazem à tona a ideia de referência cultural denotando, assim, as representações simbólicas e a identidade cultural como aspectos de fortalecimento dos laços sociais.

Além disso, observamos que, apesar de diferentes critérios, os três primeiros editais apontaram como requisito importante o impacto social gerado pela ação cultural, o que evidencia uma perspectiva das políticas culturais realizadas a partir de 2003 e que estavam em consonância com os documentos internacionais, como observamos no capítulo 1.

Assim, a análise dos editais é um aspecto importante para compreendermos os aspectos que as políticas buscaram valorizar e reconhecer, porém, como temos como pressuposto teórico-metodológico a abordagem pós-construtivista defendida por Lejano (2012), pretendemos compreender a contextualidade, ou seja, entender as experiências concretas dos atores políticos, como o autor destaca:

A tarefa que permanece para o analista é reduzir grandemente a distância cognitiva entre o *policymaker* e aqueles para quais, e ao redor dos quais, a política está sendo feita. (...) As populações em questão, que em alguns círculos são conhecidas como populações alvo, não podem mais ser tratadas como receptoras passíveis da política. As políticas podem ser vivenciadas de maneiras muito diferentes do que é assumido pelo *policymaker* (LEJANO, 2012, p. 202).

Portanto, o autor propõe analisar a experiência da política, a partir das visões dos diferentes atores sociais. Tendo isso em vista, propomos analisar as ações das políticas citadas acima a partir das experiências sobre elas. Para isso, recorreremos à pesquisa qualitativa produzida no campo, sobre o qual trataremos nesse item.

Um primeiro viés de análise refere-se à geração de oportunidades, este termo foi bastante utilizado tanto pelas pessoas que trabalham na ONG, quanto pelas mulheres que participam do maracatu Coração Nazareno. Cabe observar que essa concepção não é unívoca para esses agentes, mas ela possibilita compreender os entendimentos sobre as políticas.

Por exemplo, quando questionada sobre o prêmio *Boas Práticas de Salvaguarda do Patrimônio*, a fundadora da AMUNAM apontou que:

a gente teve uma oportunidade de... fazer os cursos, a gente estava... foi num período também já estava nessa bendita... Crise, né? Então, eh... a gente fez os cursos, a gente pôde melhorar algumas roupas das... das... as indumentárias da... do maracatu. Porque maracatu, (...) maracatu é o seguinte: se a gente pudesse, e no... no passado a gente fazia, é igual escola de samba. Escola de samba no Rio de Janeiro quando eles come... terminam a apuração eles já estão pensando no enredo... Na... na... no enredo para daí fazer a... as fantasias do ano seguinte, entende? Mas a gente, maracatu aqui a gente tinha eh... na semana... terminava o carnaval 15 dias depois a gente já estava comprando... material normalmente. Material para... eh... consertar, porque você tem que consertar as indumentárias, tem que retocar tudinho. Para já se estava lavando roupa, consertando indumentária, pensando em... em fazer novas. Mas hoje é muito difícil. Então, o prêmio ele vem também agre... trazer isso, ele veio trazer isso. Dá essa oportunidade de a gente comprar uma roupa, de a gente consertar a outra, de a gente... porque também as pessoas vêm dizer assim, ou você botar na sua cabeça e cadê esse povo voluntário? Eu não posso exigir tanto voluntariado não¹⁴³.

Nesse trecho, podemos observar que a noção de “oportunidade” está atrelada à possibilidade de promover oficinas, melhorar a indumentária do maracatu, comprar novas fantasias etc. Destarte, a coordenadora analisa a política cultural como forma de dar continuidade à manifestação popular, portanto, o conceito de oportunidade, compreendido por ela, se relaciona com o de continuidade da produção cultural.

Para Lucicleide, participante do Maracatu e do Grupo de Coco e, atualmente, presidente da associação, a noção de oportunidade perpassa a conquista de novos espaços e o aumento da autoestima, como se observa em vários trechos de sua entrevista:

No caso eu... sempre tive vontade de tocar, né? Em escola, só que em escola a gente não tem oportunidade porque é só quem sabe tocar, o pessoal não quer perder tempo ensinando, só querem mais quem já tem a prática. E daí eu sempre tinha essa vontade de tocar, mas não tinha oportunidade. Aí depois que eu vim para... fazer parte do Coração Nazareno aí eu já comecei tocando, né? Comecei a aprender, o meu pai ele era... músico também, ele tocava coco, era o surdo também, mesmo

¹⁴³ RODRIGUES, Eliane. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 23 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

instrumento que eu toco. E daí eu achava bonito: “não, o coco toca bonito, o coco não sei o quê”. Aí, de repente: “não, vamos aprender”, aí eu comecei a aprender, né? Fui me interessando e toco hoje. E faz o quê? Acho que é onze...¹⁴⁴

Nessa fala, podemos observar que a avaliação sobre a noção “oportunidade” não está ligada diretamente à política de cultura, mas sim ao objeto dessas políticas, que é o Grupo Maracatu Coração Nazareno. A ideia de oportunidade, compreendida por essa fala, é a de ter acesso ao aprendizado e, assim, conquistar novos espaços.

Até a criação do Coração Nazareno, as mulheres de Nazaré da Mata possuíam algumas restrições para atuarem no maracatu. Silva (2016) buscou compreender as relações de gênero no folguedo da região, segundo ele, três momentos marcam a situação da mulher em relação ao Maracatu de Baque Solto: um primeiro momento “tem início com o surgimento do Cambinda Brasileira em 1918, e vai até aproximadamente meados da década de 1930” (SILVA, 2016, p. 111), nesse período, as mulheres não podiam participar da brincadeira e o argumento usado era de que o folguedo era violento por causa das competições. Segundo Silva (2016), esse discurso nutriu a ideia da mulher como frágil e, por isso, relacionada ao mundo privado e doméstico porque o espaço da rua, visto como masculino, envolvia brigas, competições, bebidas alcoólicas etc.

Um segundo momento refere-se à inclusão gradual das mulheres no folguedo, principalmente, por exigência da Federação Carnavalesca de Pernambuco, que tinha por objetivo “garantir a reprodução dos grupos de maracatu rural” (SILVA, 2016, p. 112), apesar dessa exigência, as mulheres não podiam atuar em todo o rol de personagens. Normalmente, elas ocupavam espaços mais associados com as manifestações femininas, como as baianas, que até então, eram performatizadas por homens que não escondiam sua heterossexualidade (SILVA, 2016).

O autor aborda que, atualmente, apesar de alguns grupos terem uma maior abertura, muitos ainda apontam que as mulheres não podem tocar na guia do caboclo quando estão menstruadas porque as “energias da mulher não são boas para o maracatu”, como Silva (2016) em algumas falas de brincantes. Assim, o autor destaca que existe uma relação simbólica entre a atitude da mulher e sua condição biológica, associada a questões mágicas ou sobrenaturais. Logo, esses espaços ainda são fortemente dominados pela masculinidade, que determina o que pode ou não ser tocado por uma mulher.

¹⁴⁴ SILVA, Lucicleide Maria. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

Um terceiro momento, observado por Silva (2016), é a inserção de homossexuais que assumem também as características definidas como femininas, por isso, tanto os homossexuais quanto as mulheres se delimitaram aos personagens propriamente femininos. Cabe ainda observar que alguns brincantes justificavam a presença dos homossexuais porque eles não passavam pelo ciclo menstrual e, portanto, não tinham períodos de impureza, ou seja, nos maracatus “de homens”, as mulheres eram e, ainda são, circunscritas ao mundo masculino e sua dominação.

Nesse contexto, o Coração Nazareno surgiu como uma forma de quebrar essa dominação e possibilitar que a mulher atue em outros personagens, atrelando, assim, ao direito de participar, de brincar, de ter mais autonomia, por isso, o grupo tem uma atuação reivindicatória buscando maior promoção da igualdade de gênero e, não apenas isso, o Maracatu se utiliza das loas para tratar sobre a violência contra a mulher etc., como se destaca na fala da Mestra Cristiane: “é o direito da mulher, a violência contra a mulher, a mulher negra. Todo... tudo que está... versando sobre a questão da mulher a gente traz”¹⁴⁵

No que diz respeito ao aumento da autoestima, observamos que esta está intimamente ligada à valorização da mulher, pois quando perguntei para as mulheres que fazem parte do maracatu Coração Nazareno o que representa fazer parte de um Maracatu só de mulheres, elas apontaram que: “de mulher a gente fica mais à vontade, né? O que uma faz, todas as mulher tem... não tem esse negócio de frescura, palavrão, e homem com muita safadeza. Tem uns que respeita, mas tem outros que não respeita... não”¹⁴⁶.

Posteriormente, perguntei sobre como os companheiros delas reagiram, uma contou que, inicialmente, foi difícil porque:

Meu marido reclamava demais, né. Aí eu disse a ele , a vida é minha já conheceu eu brincando de maracatu e assim mesmo é que eu continue e acabou-se (...) se der deu, se não der... Maracatu é só uma vez ao ano, casamento é pra toda vida. Não brinquei em outro maracatu porque eu não podia, mas pronto, vaza... tem outro que queira. Hoje em dia tô casada de novo, meu marido me apoia em tudo que eu quiser¹⁴⁷.

Outra disse que o marido prefere que ela brinque em Maracatu só de mulheres do que em maracatu de homens. E, eu questionei se, depois que ela entrou no Coração Nazareno, ela tinha mais voz em casa: “- Sim, e eu acho que aprendi muito aqui, né?”, observa-se que,

¹⁴⁵ SILVEIRA, Cristiane Maria de Oliveira. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁴⁶ ROSICLEIDE. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁴⁷ Ibid.

mesmo ainda resguardando um pouco do machismo, seguindo as preferências do marido, a mulher sente que tem mais direito à voz e de decisão dentro de casa.

Os trechos que citamos acima apontam que as mulheres se sentem mais à vontade de poder brincar em um espaço delas, ressaltando que elas se sentem mais respeitadas se sentem mais valorizadas, pois, como destacou a mestra Cristiane:

É... bem mais interessante, né? Ser mestra de um maracatu só de mulheres, né? Que a gente sabe que é um grande diferencial, eh... o Coração Nazareno. E... nos outros maracatus há a diferenciação, né, de homens e mulheres. Que geralmente o mestre é um homem, mesmo tendo baianas, mesmo tendo eh... a dama do passo, a rainha, que são mulheres esses personagens. Mas, o mestre é sempre um homem, né? E no Coração Nazareno é 100 por cento, e aí ficamos todas eh... de uma forma comum, né? Cada uma fazendo o seu papel, a sua função enquanto personagem. Mas, assim, de uma forma comum no cortejo, né? Porque são todas mulheres. Cada uma dando a sua contribuição e... fazendo da melhor forma, uma personagem que atua dentro do cortejo¹⁴⁸.

Portanto, o fato de elas estarem um Maracatu só de mulheres tem um impacto importante no aumento da autoestima, porque podem exercer outros personagens, podem dançar da forma como desejam e, além disso, se sentem mais empoderadas tanto dentro quanto fora do Maracatu.

¹⁴⁸ SILVEIRA, Cristiane Maria de Oliveira. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

PARTE III: OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: A POLÍTICA CULTURA VIVA E SUAS INTER-RELAÇÕES COM OUTRAS POLÍTICAS

Na última parte, descrevemos e analisamos alguns aspectos referentes à operacionalização das políticas públicas a partir da atuação de três organizações da sociedade civil: Grupo Sociocultural Cem Modos, Associação São Jorge Filho da Gomeia e Associação de Mulheres de Nazaré da Mata.

Observamos que essas instituições também estiveram envolvidas com outras políticas culturais, tanto a nível federal quanto estadual, esse emaranhado de políticas públicas impactou as comunidades locais de diferentes formas, não sendo possível, assim, isolar os efeitos das políticas Cultura Viva e da política de patrimônio cultural imaterial.

Neste sentido, nosso objetivo inicial foi alterado, buscamos compreender a integração entre as políticas públicas e o impacto destas na promoção do desenvolvimento e, para isso, foi necessário analisar os editais vencidos pelas organizações a fim de entendermos os tipos de políticas culturais acionadas pelas instituições, seus objetivos e critérios.

Esta análise nos possibilitou observar que, além de instigar a produção cultural, grande parte desses editais possuía um argumento social, como a inserção social, promoção da cidadania etc. A partir dessa constatação, nossa análise se configurou em compreender a experiência e o entendimento das políticas a partir de algumas abordagens ressaltadas pelos próprios atores sociais, como o aumento da autoestima e a legitimação de identidades, a geração de oportunidades, a promoção de direitos sociais e culturais, entre outras.

Nesta parte, nosso objetivo é analisar essas abordagens a partir de dois aspectos: 1) compreendê-las dentro de um contexto de governança, analisando as capacidades estatais no setor cultural e as mudanças sociopolíticas ao longo dos dezessete anos do século XXI e 2) analisar como essas abordagens se traduzem em indicadores para compreendermos o impacto das políticas culturais no desenvolvimento das cidades analisadas.

Desta forma, dividimos essa parte em dois capítulos. O primeiro visa compreender os mecanismos e arranjos das políticas culturais analisadas a partir do trabalho de campo e as capacidades estatais. Já o segundo capítulo tem por foco compreender o impacto da efetividade das políticas culturais na população afro-brasileira a partir de três aspectos: a efetividade e eficácia dos direitos culturais, a geração de oportunidades e a constituição das políticas culturais como ações afirmativas.

1 AS POLÍTICAS CULTURAIS E SEUS CONTEXTOS: GOVERNANÇA PÚBLICA E CAPACIDADES ESTATAIS

A construção de um modelo de governança em rede no Brasil foi gestada a partir da Constituição de 1988, analisamos na primeira parte dessa tese, como os mecanismos e os arranjos de governança – as redes intergovernamentais e interorganizacionais – se constituíram nas políticas brasileiras. Nosso objetivo, naquele momento, era compreender a construção desse modelo, suas características, potencialidades e limitações, além disso, observamos como esses arranjos e mecanismos se constituíram em uma área específica: a política cultural. Analisamos, assim, a constituição do SNC, da incorporação do Terceiro Setor na cultura e os aspectos da participação.

Nosso viés de análise, nesse momento, é entender como esses mecanismos e arranjos foram incorporados nas políticas analisadas e os potenciais das capacidades estatais, assim, esse capítulo foi dividido em 3 subcapítulos.

No primeiro, fizemos uma análise sobre a participação do terceiro setor na ação das políticas culturais. Nossa intenção é compreender essas organizações dentro do arcabouço do institucionalismo e analisar o porquê de grande parte dos entrevistados relacionar a imagem da instituição à política cultural. No segundo subitem, nosso enfoque foi analisar o emaranhado de políticas, as relações intersetoriais e a atuação dos editais de prêmios e convênios. Já no terceiro subcapítulo, fizemos uma análise a respeito da efetividade das capacidades estatais, associadas à política Cultura Viva.

1.1 AS POLÍTICAS CULTURAIS E O TERCEIRO SETOR: UMA PERSPECTIVA DO INSTITUCIONALISMO

O trabalho de campo realizado nas três organizações nos permitiu observar o quanto as organizações são reafirmadas ao acionar uma política cultural, tendo um forte impacto para a imagem da organização e seu reconhecimento frente ao público geral, como se evidenciou na segunda parte desse trabalho. Essa é uma característica da nova governança política associada à governança em rede, em que o Estado abandona a função empresarial de produção de bens e serviços e passa a adotar ações mais seletivas, visando proteger, de forma institucionalizada, investidores e consumidores.

Para compreender essa característica, utilizamos o termo “personificação institucional da política”, esta interpretação se distingue da noção de personificação ressaltada em trabalhos como Toledo e Leal (2014), Singer (2012), entre outros que apresentam o conceito

associado aos governantes e sua persona. Já o conceito que propomos refere-se às pessoas jurídicas sem fins lucrativos (associações e grupos) que são influenciadas por políticas públicas e, não apenas isso, as políticas públicas reafirmam a identidade da organização em um meio social.

Portanto, podemos buscar respostas para compreender a personificação desenvolvida por essas organizações a partir de alguns conceitos, como isomorfismo, dependência de trajetória e mudança incremental, conceitos caros à teoria neoinstitucionalista. Assim, é importante analisarmos esse viés teórico para, posteriormente, compreendermos como esses conceitos nos ajudam a pensar sobre a “personificação institucional da política”.

A teoria neoinstitucionalista busca compreender as razões para as mudanças e continuidades institucionais e como elas estruturam o comportamento humano. A aplicabilidade desta linha teórica às políticas públicas se justifica pelo fato destas, como apontou Menicucci (2010), se constituírem como importantes regras, pois constroem o comportamento dos atores, além disso, as políticas públicas possibilitam criação de novas instituições, destarte, a análise institucional permite compreender como as políticas públicas mudam as formas de agir e pensar, limitando e possibilitando um conjunto de ações.

O Neoinstitucionalismo, como observamos na parte 1, possui enfoques diferentes a respeito do modo como a atuação das instituições afetam o comportamento humano, como os atores se comportam e como as instituições se mantêm, por isso, ele se divide em três métodos de análise: o Institucionalismo de Escolha Racional, o Institucionalismo Organizacional ou Sociológico e o Institucionalismo Histórico.

Enquanto o institucionalismo de escolha racional ressalta que o comportamento coletivo são reflexos de escolhas intencionais dos indivíduos, o Institucionalismo Sociológico defende que as ações sociais são modeladas pela própria instituição, já o Institucionalismo Histórico compreende as trajetórias da instituição a partir de processos de diferentes disputas e acordos.

O presente trabalho visa dialogar com concepções tanto da abordagem sociológica, quanto da abordagem histórica, mas para isso, é importante conhecermos alguns conceitos essenciais para essas abordagens e confrontar suas análises. O quadro abaixo expõe os processos e características organizacionais vistos pelas principais concepções teóricas das abordagens, tanto histórica quanto sociológica:

Quadro 5 – Processos e características organizacionais: relendo conceitos do institucionalismo histórico e organizacional

Escola	Concepção teórica	Autores	Elementos-Chave	Sintetização
Sociológica	Isomorfismo organizacional	DiMaggio e Powell (2005)	Homogeneização institucional	Mecanismos isomórficos: (1) mimético (2) coercitivo (3) normativo
Sociológica	Isomorfismo	Meyer e Rowan (1977)	Institucionalização de mitos e legitimidade	As organizações, ao institucionalizar os mitos, tornam-se isomórficas e ganham legitimidade
Histórica	Dependência de trajetória	Pierson (2000)	Retornos crescentes e nexos causais	Dependência de trajetória é dinamizada pelos retornos crescentes
Histórica	Mudança incremental	Mahoney e Thelen (2010)	Mudanças endógenas	A maioria das formas de mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos endógenos
Histórica	Dependência de trajetória atrelada à mudança incremental	Jackson e Deeg (2012)	Modificação e reprodução das instituições	Mesmo persistência institucional requer adaptação. Assim, as instituições refletem aspectos que reproduzem ou modificam as instituições existentes

Elaboração própria

O Institucionalismo Sociológico busca compreender o porquê das organizações adotarem procedimentos e estratégias institucionais que proporcionam legitimidade as ações. Nesse sentido, autores, como DiMaggio e Powell (2005), ressaltam que esses procedimentos e estratégias passam a ser adotados por diversas organizações. Essa prática é explicada por meio da concepção de isomorfismo e a perspectiva isomórfica busca compreender as formas e procedimentos que se tornam homogêneas para diferentes organizações, sua abordagem se diferencia da dependência de trajetória por não buscar compreender a trajetória de uma instituição, apesar de ambas analisarem as continuidades e os embates de poder, seja para possibilitar a permanência na trajetória seja para permitir a legitimidade de uma organização.

O Isomorfismo refere-se a um processo de restrição que força uma unidade a se assemelhar a outras unidades, DiMaggio e Powell (2005) identificam três mecanismos isomórficos: o coercitivo, que se refere tanto a pressões formais quanto a pressões informais que organizações fazem umas às outras, derivando das influências políticas; o mimético, derivado da incerteza, por isso, algumas organizações são tomadas como modelo; e o normativo, definido pela profissionalização, por exemplo, as universidades, assim como associações profissionais, são importantes constituidores de normas.

Meyer e Rowan (1977) identificam outra forma de isomorfismo, os mitos institucionalizados, que, segundo eles, são estruturas formais que refletem mitos do ambiente institucional, assim, muitas políticas e programas são influenciados pela opinião pública, pelo prestígio social e por mitos racionalizados.

Os mitos institucionalizados definem novas organizações formais tornando-as isomórficas e são originados da complexidade das redes, da legitimidade dos mitos por acreditarem serem eficientes e nos esforços de um líder local, mas o Isomorfismo Institucional promove maior legitimidade.

Os mitos e as diferentes pressões que restringem as ações dos atores e modificam as organizações isomorficamente, tornando-as mais homogêneas, não são analisados pelo Institucionalismo Histórico. Esta corrente teórica analisa como as formas de organização da comunidade política entram em conflito, impondo alguns interesses em detrimento de outros, estruturando o comportamento coletivo (HALL; TAYLOR, 2003).

Diferentemente da sociológica, que busca entender os processos de legitimação das organizações, o Institucionalismo Histórico enfatiza as assimetrias de poder, os fatores críticos que impulsionam ou dificultam a trajetória da organização, portanto, o Institucionalismo Histórico nos possibilita entender como a estrutura do sistema político favorece certas condições sociais.

O Institucionalismo Histórico desenvolve duas concepções teóricas: dependência de trajetória e mudança incremental. A primeira busca explicar porque as políticas e as capacidades estatais estruturam as decisões posteriores (HALL; TAYLOR, 2003).

Para Pierson (2000), os altos custos de implantação de instituições, os efeitos da aprendizagem, da coordenação, a redução de incerteza e a adaptação das expectativas reforçam a estabilidade, gerando uma dependência de trajetória. A noção de *Path Dependence* (dependência de trajetória) explica porque cada vez que uma decisão é tomada, gera resultados que reforçam o caminho tomado.

O foco do estudo de Pierson (2000) é a política, pois, para ele, há quatro aspectos do meio político que induzem a retornos crescentes, são eles: a Ação Coletiva, o Desenvolvimento Institucional, o Exercício da Autoridade e a Interpretação Social.

Em cada um desses casos há fatores que provocam *Self Reinforcing*, o que é importante para entender as fontes de mudanças e continuidades políticas, já que na política, o que leva a *Path Dependence*, são os altos custos de mudança, geralmente associada ao pequeno tempo de atuação dos atores políticos e o *status quo* associado às regras políticas.

Deeg e Jackson (2012) criticam a posição de Pierson (2000) afirmando que retornos crescentes podem levar não apenas à reprodução, mas também a mudanças endógenas, pois segundo a teoria desses autores, a persistência institucional requer adaptação, assim, as instituições refletem aspectos que reproduzem ou modificam as instituições existentes.

Estes aspectos é que permitem a modificação ou reprodução das instituições, situam-se em quatro níveis: nível externo, ou seja, modelos sociais e econômicos são influenciados por atores externos; nível macro, sobre o papel das políticas nacionais e suas implicações nas instituições, principalmente políticas eleitorais; nível meso, que reflete a interconexão entre diferentes instituições e a interferência das políticas setoriais; nível micro, refere-se ao impacto das firmas e outros atores econômicos nas instituições.

Mahoney e Thelen (2010) dialogam com a perspectiva de Pierson (2000) de processos causais e diversidade de equilíbrio, porém, eles buscam analisar os nexos causais que levam as fontes de mudanças institucionais, pois para eles, a maioria das formas de mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos, ou seja, não em mudanças abruptas, mas incrementais e, muitas vezes, endógenas. Os atores apontam que isso acontece de várias formas, por exemplo, mudanças nas condições do meio, que resulta em relações de poder, entre outras. O contexto político, portanto, é um fator externo que influencia na instituição.

A abordagem institucionalista apresenta uma série de conceitos e ferramentas que podemos utilizar para pensar as políticas públicas e suas múltiplas dimensões, nesta corrente teórica podemos entender a influência das políticas públicas nas organizações e vice-versa, logo, essa abordagem nos permite observar os isomorfismos, trajetórias de dependência e mudanças incrementais promovidas entre as instituições e as complexidades dessas inter-relações.

Nessa parte da pesquisa, buscamos entender a construção da “personificação institucional da política” como uma característica evidente das políticas culturais promovidas na década de 2000. Esta construção remete a dois aspectos: o modelo de governança em que o Terceiro Setor tem forte participação e a instrumentalização da política por meio dos editais, sendo que o primeiro aspecto pode ser inserido dentro da noção do institucionalismo histórico ao tentar compreender como a estrutura do sistema político favorece certas condições sociais.

Analisamos, anteriormente, como o Terceiro Setor foi impulsionado por políticas neoliberais e como ele se fortaleceu nas políticas neodesenvolvimentistas brasileiras, podemos observar que esse continuísmo tem uma explicação de dependência de trajetória, como observou Pierson (2000), no entanto, o modelo de governança, impulsionado nos anos 2000, provocou mudanças incrementais na medida em que o Terceiro Setor alcançou maior

autonomia e maior atuação e passaram a se utilizar das políticas nacionais como um meio de afirmar a missão e os objetivos da organização.

A instrumentalização da política pública reflete uma forma das organizações se legitimarem dentro do ambiente social em que estão inseridas, a busca pela legitimidade leva as instituições a acionar o poder público, por meio dos editais, evidenciando o *know how* de produção de projetos culturais e se inserindo em um contexto amplo de editais estaduais e federais. Os editais, assim, se constituem como formas de isomorfismos coercitivos e normativos que impactam na forma como as organizações agem e na busca de tal homogeneização.

Por isso, a “personificação institucional da política” é uma característica da dependência de trajetória e do isomorfismo coercitivo influenciado pelo modelo de governança e pela instrumentalização da política, essa personificação nos possibilita interpretar o porquê de alguns entrevistados avaliarem a política a partir das ações promovidas pelas organizações sociais, dando mais importância a elas do que à política, como podemos observar no seguinte fragmento:

Tem que ter mais, lógico, porque a coisa para continuar tem que ter bastante incentivo, né. Ainda mais hoje como está a geração, no mundo inteiro, querendo esmorecer as tradições e, tendo o incentivo a gente não deixa as petecas cair, né? (...) Nós temos, graças a Deus, o Grupo Cem Modos. Foi o nosso sedutor, professor, incentivador e tudo. Pegou na cabeça e a gente pendurado¹⁴⁹.

O fragmento aponta a importância ao grupo Cem Modos como o estimulador e incentivador. Em outras entrevistas, observamos que os sujeitos reconhecem a política pública, porém, atribuem maior avaliação às organizações privadas do que à política, como se observa na fala de uma entrevistada da AMUNAM: “Ah, eu acho que só a... a... pelo ponto de cultura não, porque antes... antes do ponto a gente já estava caminhando, né? Com o maracatu. Eu acho que o ponto foi... foi mais uma agregação...”¹⁵⁰.

1.2 O EMARANHADO DE POLÍTICAS

O trabalho de campo nos possibilitou entender como as organizações da sociedade civil articulam diferentes políticas públicas, os dados sobre os projetos desenvolvidos por essas associações indicaram que, até 2007, grande parte dos projetos era financiada por

¹⁴⁹ PIRES, Rosanira. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar dia 23 de setembro de 2017

¹⁵⁰ ARAÚJO, Roberta. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

instituições internacionais ou por Lei Rouanet. Entre 2007 a 2014, há um predomínio dos editais públicos tanto federais quanto estaduais. Após 2015, houve uma queda dos números de editais públicos.

Quadro 6 – Tipos de editais acionados pelas organizações sem fins lucrativos por período

	Cem Modos	ASJFG	AMUNAM
1985-2002	Nenhum	Nenhum	Instituições internacionais (UNICEF, Mani Tese, <i>Childhood Foundation</i>)
2003-2006	2 premiações de inst. internacionais 1 edital da Secretaria do Estado de Maranhão	1 Apoio não reembolsável – BNDES	3 prêmios (Itaú, Telemar, Instituto <i>The Global Fund for Woman</i>) 1 programa de governo – Promata
2007- 2010	4 prêmios federais 1 convênio público (Ponto de Cultura - estado)	2 convênios públicos (Ponto de Cultura – MINC, Fundo de Cultura da Bahia)	1 Premiação inst. internacional, 2 prêmios Lei Rouanet, 3 convênios públicos (2 estaduais e 1 federal – nenhum com a cultura), 1 premiação (Fundo Estadual de Assistência Social) 4 contratações diretas
2011-2014	2 Prêmio (Ponto de Memória, IPHAN), <i>Brazil Foundation</i> , Petrobras	3 convênios (SEPROMI/BA, SPM/BA), 1 Lei de Incentivo (Petrobras), 3 premiações federais (2 Palmares e 1 IPHAN)	2 premiações federais (MinC) 1 premiação estadual (Fundo Estadual de Assistência Social), 2 premiações de inst. internacionais, 3 convênios (Secretaria Especial da Mulher de Pernambuco, Secretaria Nacional de Políticas para mulheres) 4 contratações diretas
2015-2016	Programa Criança Esperança	3 premiações (SECULT/BA, SCDC/MINC, SETRE/BA)	2 Prêmios (1 IPHAN, 1 <i>Brazil Foundation</i>) 6 contratações (2 Secretaria Especial da Mulher de Pernambuco, 1 Fundo Estadual de Assistência Social, 3 FUNDARPE)
2017-2018	Nenhum	2 premiações (2 SECULT/BA), 1 PMLF	Contratação direta FUNDARPE

Elaboração própria

Este quadro nos permite compreender diferentes aspectos a respeito dos editais, das relações federativas e da associação entre políticas sociais e culturais. Antes de analisarmos, cabe realizar algumas observações a respeito da pesquisa: os dados foram obtidos em diferentes fontes de pesquisa, primeiramente, foi analisado o histórico da associação a partir de documentos colhidos no campo (cartazes, informativos, projetos etc.), posteriormente, foi realizada pesquisa nos portais da transparência (federal, estadual e municipal) e solicitações de dados pelos portais e-sic, recorremos aos editais disponíveis na internet e, por fim, tentamos colher dados em jornais e outros portais da internet visando colher informações não obtidas em outros meios.

Essa pesquisa apresentou algumas limitações, como 1) Dados de editais anteriores a 2005 foram mais difíceis de ser encontrados; 2) Algumas instituições privadas não possuem dados consolidados; 3) O estado do Maranhão possui dois Portais de Transparência (Um para os anos de 2009-2014 que não detalha a despesa e, o outro para os anos de 2015 em diante), por isso, não conseguimos encontrar dados a respeito do Grupo Cem Modos pela dificuldade de pesquisar por CNPJ; 4) O Portal da Transparência da cidade de Santa Rita só disponibiliza dados a partir de 2017; 5) Não conseguimos realizar a solicitação de dados pelo Portal e-sic do estado do Maranhão e da cidade de Santa Rita; 6) A solicitação de dados pelo Portal e-sic da Prefeitura de Lauro de Freitas só informou dados da atual gestão (2017 e 2018); 7) O Portal da Transparência do estado da Bahia não detalha os dados por despesas, mas apenas por convênio.

Devido a essas limitações, não podemos concluir o quantitativo de editais estaduais e municipais conquistados pelas organizações, porém, podemos apresentar algumas análises dos dados apresentados acima: um primeiro aspecto refere-se aos editais promovidos pelos órgãos federais e o quadro abaixo apresenta os editais promovidos pelos órgãos federais acionados pelas instituições.

Quadro 7 – Editais Culturais promovidos por órgãos federais/recursos federais

Edital	Cem Modos						ASJFG					AMUNAM					
	Pontinho de cultura	Ponto de Cultura	Pontinho de Cultura	Cultura e Saúde	Pontos de Memória	PNPI-Prêmio Matriz Africana	Ponto de cultura	Ideias criativas	PNPI - Prêmio Matriz africana	Culturas afro-brasileiras	Cultura de redes	Convênio inclusão digital	Ponto de Cultura	Culturas Populares	Editais da SNPM	Leitura para Todos	PNPI-Boas práticas
Tipo de edital	Prêmio	Conv.	Prêmio	Prêmio	Prêmio	Prêmio	Conv.	Prêmio	Prêmio	Prêmio	Prêmio	Conv.	Conv.	Prêmio	Conv.	Prêmio	Prêmio
Origem do recurso	FNC	FNC	FNC	FNC	FNC	FNC	FNC	FNC	FNC	MINc – rec.ord.	FCP - rec.ord.		FNC	FNC	Tes. Nacion.	FNC	Orç. do Iphan
Recurso	R\$18 mil	R\$ 60 mil	R\$30 mil	R\$20 mil	R\$30 mil	R\$ 24 mil	R\$ 186 mil	R\$ 25 mil	R\$ 24 mil	R\$ 40 mil	R\$ 50 mil	R\$ 20 mil	R\$ 180 mil	R\$14,2 mil	R\$ 350 mil	R\$ 50 mil	R\$ 30 mil
Órgão Promotor do edital	SPPC/MinC	Sec. Cult. MA	SCC/MinC	SCC/MinC	Ibram	Iphan	SCDC/MI NC	Fund. Cult. Palmares	Iphan	Fund. Cult. Palmares	SCDC/MINC	Min.da Ciência	FUNDARPE	SCDC	SNPM/Secret. de Gov.	MinC	Iphan
Ano do edital	2008	2008	2010	2010	2011	2014	2005-2009	2013	2014	2014	2015	2007	2009	2012	2013	2014	2015
Ano da realização do projeto	2009-2010	2010-2011	2012	2011	2012	2015	2005-2009	2014	2015-2016	2015	2016	2007-2008	2010-2013	2013		2015	2016 - 2017

Elaboração própria

Verificamos que grande parte dos editais promovidos por instituições federais teve como fonte de recurso o Fundo Nacional de Cultura (FNC), este é o principal mecanismo de financiamento do Sistema Nacional de Cultura (SNC), como observamos na primeira parte dessa tese, além disso, muitos dos editais referiam-se à modalidade “prêmio”, o que, ao contrário dos convênios, não exige a prestação de contas e nem a retenção de imposto nos valores pagos, embora seja necessário um relatório final.

1.2.1 O FNC, os prêmios e o IPHAN

Essa modalidade está normatizada pela Lei n. 8.313/91 (BRASIL, 1991) e pelo Decreto n. 5.761/06 (BRASIL, 2006), que regulamenta a referida lei e estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), estes dois documentos tratam sobre o PRONAC, que tem como mecanismos de atuação o Fundo Nacional da Cultura (FNC), o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e incentivos fiscais (BRASIL, 1991, art.2).

Esta lei não detalha as modalidades de apoio que o FNC pode oferecer, apenas destacam que o apoio pode ser a fundo perdido ou empréstimos reembolsáveis. Coube, portanto, ao decreto, detalhar as modalidades de financiamento que podem utilizar dos recursos do fundo:

Os recursos do Fundo Nacional da Cultura poderão ser utilizados, observado o disposto no plano anual do PRONAC, da seguinte forma:

I - recursos não-reembolsáveis - para utilização em programas, projetos e ações culturais de pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos;

II - financiamentos reembolsáveis - para programas, projetos e ações culturais de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas privadas, com fins lucrativos, por meio de agentes financeiros credenciados pelo Ministério da Cultura;

III - concessão de bolsas de estudo, de pesquisa e de trabalho - para realização de cursos ou desenvolvimento de projetos, no Brasil ou no exterior;

IV - concessão de prêmios;

V - custeio de passagens e ajuda de custos para intercâmbio cultural, no Brasil ou no exterior;

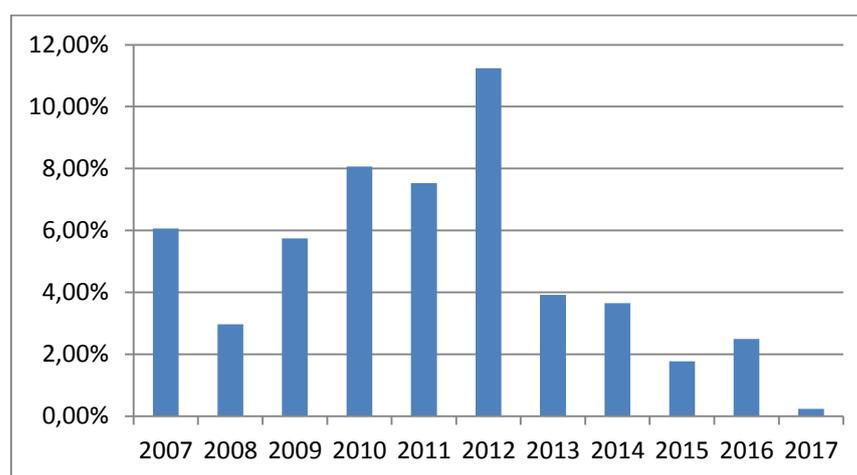
VI - transferência a Estados, Municípios e Distrito Federal para desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos; e

VII - em outras situações definidas pelo Ministério da Cultura, enquadráveis nos arts. 1o e 3o da Lei no 8.313, de 1991. (BRASIL, 2006).

Neste trecho, verificamos que a concessão de prêmios é uma das modalidades de utilização dos recursos do Fundo, assim, a Portaria Ministerial n. 29/ 2009 (MINC, 2009) ressalta que os prêmios se destinam “ao reconhecimento e estímulo de ações culturais realizadas ou em andamento, promovidas por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público

ou privado, com ou sem finalidade lucrativa” (MINC, 2009). Essa modalidade de financiamento correspondeu a uma média de 4,88% dos gastos diretos¹⁵¹ do MinC entre 2007 e 2017, como podemos verificar no gráfico abaixo:

Gráfico 4 – Gastos com premiação em relação aos gastos diretos do MinC (2007-2010)



Fonte: Portal da transparência

Elaboração própria

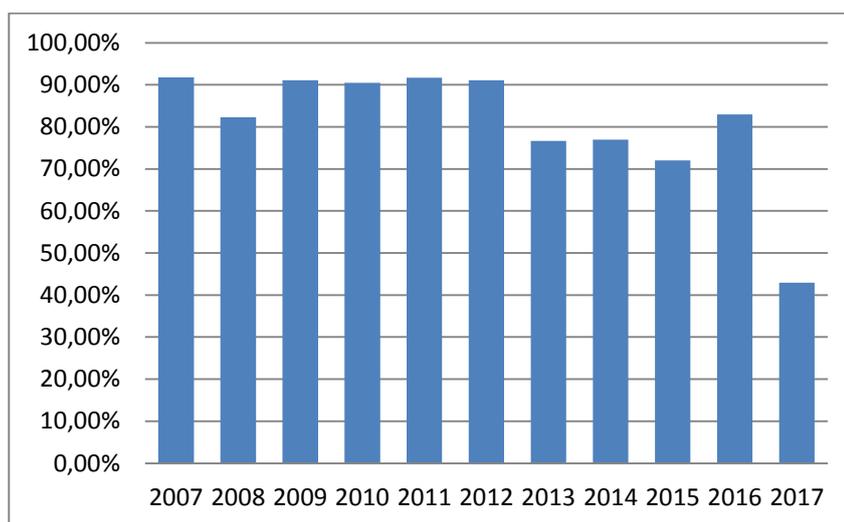
No gráfico 4, verificamos que os gastos com premiação foram maiores entre os anos de 2009 a 2012, tendo seu auge no ano de 2012, atingindo 11,24% dos gastos diretos do MinC, isso pode ser explicado por esse período concentrar pagamentos de prêmios promovidos pela Secretaria de Diversidade e Cidadania Cultural relacionados ao Programa Cultura Viva, como os prêmios Cultura e Saúde, Pontinho de Cultura, Ponto a Ponto, entre outros. Segundo um documento publicado em 2013, pelo Ministério da Cultura, a respeito do diagnóstico do programa Cultura Viva, dos 23 prêmios realizados no âmbito do Programa Cultura Viva, 15 se concentraram no período de 2009-2012 (BRASIL, 2013).

Além disso, outros prêmios foram lançados nesse período como o prêmio Ponto de Memória, promovido pelo IBRAM em 2011, 2012 e 2014, daí o porquê da maior parte dos editais que o Grupo Cem Modos participou se concentrou nesse período, já que grande parte dos prêmios acionados por essa organização está relacionada a esses editais.

¹⁵¹ Os gastos diretos são aqueles em que a Administração Pública define previamente em suas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes e Lei de Orçamento Anual) e este orçamento é utilizado para contratação, compras, pagamento de diárias, pagamento de servidores, pagamento de juros, premiações etc. Já os gastos indiretos, também conhecidos como gastos tributários, referem-se à desoneração tributária com objetivo de corrigir desvios e desigualdades, incentivar setores da economia etc.

Cabe observar que, apesar de baixa expressividade no orçamento do MinC, o gasto com premiação foi maior do que o gasto com premiação de outros ministérios, entre 2007 e 2016 (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Gastos com premiação do MinC em relação aos gastos com premiações do Governo Federal



Fonte: Portal da transparência

Elaboração própria

Para a produção desse gráfico buscamos os tipos de despesas do Governo Federal: ao selecionar o *Item 31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras*, verificamos que a maior parte dessas despesas é realizada pelo Ministério da Cultura, logo, entre os anos de 2009 a 2012, cerca de 90% desse item de despesa era efetuada pelo Ministério da Cultura, podemos observar que foi uma prerrogativa dos governos federais atuar via premiação, como apontou o *Documento-Base* divulgado pelo MinC (MINC, 2013).

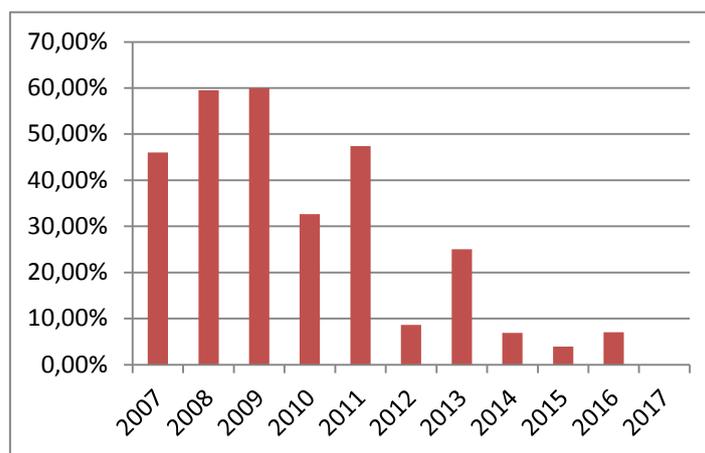
Segundo os dados apresentados nesse documento, entre 2006 e 2013, foram 5.022 prêmios destinados aos mestres populares, grupos, entidades e agentes culturais, com recursos da ordem de R\$ 90,6 milhões investidos, oriundos dos Programas Cultura Viva Brasil Plural (BRASIL, 2013).

O *Documento-Base* destaca ainda a categorização desses prêmios em Prêmios de Reconhecimento e Prêmios de Incentivo, o primeiro seria

aquele que chancela a iniciativa e a incorpora em uma articulação em rede. Ele é concedido uma única vez. [Já o Prêmio de Incentivo] é aquele que fomenta a experiência e prática, não envolvendo uma chancela, e podendo ser concedido mais de uma vez (BRASIL, 2013, p. 17).

Cabe observar que a premiação nem sempre está vinculada ao Fundo Nacional de Cultura, segundo os dados apresentados no Portal da Transparência, cerca de 8,61% dos gastos com premiação do MinC, no ano de 2012, estavam atrelados diretamente ao Fundo Nacional de Cultura, como podemos observar no gráfico 6.

Gráfico 6 – Porcentagem dos gastos com premiações do MinC vinculados ao FNC



Fonte: Portal da Transparência

Elaboração própria

Por meio do gráfico acima, percebemos que, entre 2008 e 2009, cerca de 60% do valor gasto em premiações estava vinculado ao Fundo Nacional de Cultura. No ano de 2010, tivemos uma queda de praticamente a metade desse valor, porém, o que nos intriga é o ano de 2012, ano em que os gastos com premiação atingiram 11,24% de todos os gastos do MinC, essa diferença pode ser explicada pelo fato dos dados apresentados no Portal da Transparência apenas nos possibilita verificar os gastos com premiação que estão vinculados diretamente ao FNC, não levam em consideração os recursos do FNC utilizados para editais de premiação de órgãos como IPHAN, Fundação Cultural Palmares (FCP), IBRAM, portanto, os mecanismos de financiamento, por meio do FNC, correspondem tanto aos recursos não reembolsáveis para programas, projetos e ações culturais de pessoas jurídicas públicas quanto de premiações diretamente vinculadas às secretarias do Ministério da Cultura, como ressaltou o Decreto n. 5.761/06.

No que tange às premiações do IPHAN, verificamos que o prêmio *Patrimônio Cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana 2014* esteve associado aos recursos oriundos do Fundo Nacional de Cultura, já o prêmio *Boas Práticas de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial 2015*, teve como fonte de recurso o próprio

orçamento do IPHAN, essa diferença pode ser explicada pelo caráter do Edital de 2014, que foi uma “resposta ao compromisso estabelecido pelo IPHAN no Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana – coordenado pela Secretaria de Políticas de promoção da Igualdade Racial” (ALENCAR, 2016, p. 74, v.2).

Podemos buscar entender a relação IPHAN e FNC a partir do contexto das políticas culturais, como a inserção da cultura popular em diversas políticas públicas, constituindo um importante tema transversal. Por exemplo, Bezerra e Barbalho (2015) destacam a inserção da cultura popular em ações diversas do Ministério da Cultura: no âmbito do IPHAN, os autores citam a inserção do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) em 2003, juntamente com o Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI), constituindo-se em uma importante instituição de salvaguarda das expressões de cultura popular.

O CNFCP já existia desde 1958, com outra denominação – Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro – e desde 1976 estava vinculada à Fundação Nacional de Arte (FUNARTE). A criação desta instituição remete aos objetivos da UNESCO que, desde 1946, incentivou a formulação de estudos visando à cultura popular como meio de pacificação nas nações.

Em 1947, por exemplo, foi criada a Comissão Nacional do Folclore (CNFL) no Brasil, que tinha como objetivo a realização de estudos e pesquisas visando a preservação da herança folclórica. A Comissão, liderada por Renato Almeida, conseguiu criar uma rede de intelectuais e folcloristas e o movimento privilegiava uma visão da unidade brasileira como resultado do equilíbrio das diversidades regionais.

A Comissão Nacional de Folclore teve atuação importante no país, articulando comissões regionais em cada estado e promovendo o amplo registro, estudo e difusão do folclore, de sua ampla movimentação resultou, em 5 de fevereiro de 1958, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, ligada ao então Ministério da Educação e Cultura (MEC).

A mudança do setor de folclore para o IPHAN ressalta a compreensão da cultura popular e do folclore não apenas como uma modalidade artística, mas, principalmente, como construção de identidade e de memória, conceitos primordiais para entendermos a noção de patrimônio cultural, portanto, houve uma clara equivalência conceitual entre patrimônio imaterial e cultura popular, o que explica a quase totalidade dos bens registrados como patrimônio imaterial circunscritos no campo das culturas populares, como bem ressaltou Bezerra e Barbalho (2015).

O conceito de referências culturais se tornou fundamental para a compreensão e gestão dos patrimônios culturais imateriais. Este conceito significou assumir que a atribuição de valor patrimonial não é prerrogativa absoluta do Estado, chamando a atenção para processos culturais de grande dinamismo e complexidade, presente na vida das diversas camadas populares brasileiras (UNESCO, 2008). O resultado dessa alteração se materializou com as ações do Plano Nacional de Patrimônio Imaterial e os Programas de Salvaguarda que visam apoiar as iniciativas e práticas de preservação desenvolvidas pela sociedade.

Assim, desde 2005, o IPHAN promove seleções públicas de projetos que possuem como objetivo a preservação, a documentação e a promoção das manifestações populares e tradicionais, estes editais visam propagar as diretrizes do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial a partir da participação da sociedade civil na política de salvaguarda do patrimônio cultural, buscando, assim, parcerias na execução e gestão de práticas de preservação pelas próprias comunidades. No quadro abaixo, podemos observar algumas configurações desses editais:

Quadro 8 – Editais PNPI

Edital	Ano	Qnt de projetos executados	Valor	Recurso
Mapeamento, documentação e apoio ao PCI	2005	11	R\$ 630.525,74	IPHAN
Mapeamento, documentação e apoio ao PCI	2006	6	R\$ 512.388,33	IPHAN
Apoio e fomento ao PCI	2007	11	R\$ 847.150,61	IPHAN
Inventário NAC da diversidade linguística e mapeamento DOC do PI	2008	2	R\$ 581.800,15	IPHAN
Apoio e fomento ao PCI	2009	12	R\$ 1.236.742,40	IPHAN
Mapeamento, documentação e apoio ao PCI	2010	8	R\$ 827.079,00	IPHAN
Mapeamento, documentação e apoio ao PCI	2011	10	R\$ 1.021.215,49	IPHAN
Mapeamento, documentação e apoio ao PCI	2012	10	R\$ 1.034.666,00	IPHAN
Apoio e fomento ao PCI	2013	5	R\$ 509.995,00	IPHAN
Prêmio - Apoio e fomento ao PC de comunidades de terreiro	2014	31	R\$ 840.000,00	FNC
Prêmio Boas Práticas	2015	34	R\$ 1.020.000,00	IPHAN

Fonte: ALENCAR (2016)

Elaboração própria

Podemos observar que dentre os diversos editais promovidos pelo IPHAN, apenas dois se configuraram como prêmios, os outros foram editais que requereram contrapartidas, no que diz respeito aos prêmios, podemos observar que estes possibilitaram maior distribuição de recursos, já que a quantidade de projetos executados foi maior do que dos editais anteriores.

Para além do IPHAN, a cultura popular se tornou objeto de políticas públicas em outras instâncias, tanto que, na estrutura ministerial do MinC, algumas secretarias foram constituídas a partir da promoção da diversidade cultural, como a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural, criada em 2004, e a Secretaria da Cidadania Cultural, criada em 2009, substituindo a Secretaria de Programas e Projetos Culturais. Estas duas foram fundidas em uma única secretaria: a Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC), por meio do Decreto n. 7.743/12, e esta última subsistiu até junho de 2018, quando foi modificada pela Secretaria da Diversidade Cultural, através do Decreto n. 9.411/2018.

No âmbito da Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural foram realizados dois seminários que desembocaram no Plano Setorial para as Culturas Populares, enquadradas dentro do Plano Nacional de Cultura. Este plano teve como diretriz a valorização, o mapeamento, a manutenção do desenvolvimento sustentável, a circulação e fruição das culturas populares, entre outros aspectos que visaram ao fomento das culturas populares.

Ainda no campo dessa secretaria, foi criado o Programa Identidade e Diversidade Cultural: Brasil Plural, que teve por objetivo promover o acesso aos recursos de grupos marginalizados ou com acesso limitado às políticas culturais (BEZERRA; BARBALHO, 2015), dentre as ações dos programas, situam-se a promoção de editais de prêmios, associados ao Fundo Nacional de Cultura.

Outra secretaria que esteve relacionada à promoção da cultura popular, foi a Secretaria da Cidadania Cultural que incorporou, desde 2009, o Programa Cultura Viva, este, como já detalhamos na primeira parte dessa tese, teve por objetivo: incentivar, promover, ampliar o acesso aos meios de produção cultural para as iniciativas culturais locais, com foco na promoção da diversidade cultural e da cidadania. Nesse sentido, situam-se as culturas populares que, por meio dos Pontos de Cultura, se articularam, promovendo ações de salvaguarda, preservação e registro de suas memórias e de seus modos de fazer.

Desta forma, as ações de salvaguarda e promoção das culturas tradicionais não se restringem ao IPHAN, mas constituem uma rede de articulação que envolve o sistema federal de cultura e outros sistemas nos âmbitos estaduais e municipais, logo, muitas ações de salvaguarda foram articuladas aos editais de premiações financiados pelo FNC.

1.2.2 Os convênios: os Pontos de Cultura e sua federalização

Outra modalidade de utilização dos recursos do FNC, apontada pelo Decreto n. 5.761/06, refere-se às transferências de verba para estados e municípios. Segundo os dados

apresentados por Silva (2017), o FNC tem uma forte importância nas relações com os entes federados: Em 2013, o FNC foi responsável por 47,3% das transferências para estados e DF no setor cultural. Cabe observar, ainda, que o FNC é responsável também por grande parte das transferências para entidades privadas com e sem fins lucrativos, em relação aos gastos do MinC (Quadro 9).

Quadro 9 – Dispendio do SFC (MinC) e do FNC por modalidade de aplicação (2013)

<i>Modalidade de aplicação</i>	<i>FNC</i>	<i>SFC/MinC</i>	<i>% do FNC/SFC</i>	<i>Composição FNC</i>	<i>Composição SFC/MinC</i>
Transf. a Est. e ao DF	29.003.000	61.281.680	47,3	4,6	2,7
Transf. a Municípios	44.613.444	632.931.291	7,0	7,1	27,8
Transf. a Inst. Privadas	21.034.195	32.499.940	64,7	3,4	1,4
Transf. Inst. Priv.c/F.Lucrat.	34.441.520	45.530.390	75,6	5,5	2,0
Transferências ao Exterior	2.600.000	12.313.725	21,1	0,4	0,5
Aplic. Diretas	493.481.482	1.434.735.768	34,4	78,9	63,0
Aplic. Diretas Org. F. Ent.	-	59.663.201	-	-	2,6
Total	625.173.641	2.278.955.995	27,4	100	100

Fonte: SILVA (2017)

Os dados apresentados acima permitem interpretar a importância do Fundo Nacional de Cultura para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura e nos leva a refletir sobre a formulação de convênios. Verificamos, no quadro 9, que dentre os projetos caracterizados como “convênios” situam os editais de Pontos de Cultura, de Cultura Digital e da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. Os convênios se caracterizam como acordos entre entes federados ou entre um ente e uma organização sem fins lucrativos visando à execução de um programa de governo a partir de um acordo mútuo entre as partes.

O Projeto Cultura Digital foi um convênio realizado entre a organização sem fins lucrativos e o Ministério da Ciência, tecnologia e inovação com o objetivo de apoiar financeiramente o projeto de inclusão digital e social de jovens e adultos em situação de risco social de Nazaré da Mata. Já o Convênio firmado com a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres foi fruto do edital de chamada público n. 3/2013 e teve como objetivo selecionar projetos para auxiliar no desempenho da missão institucional da secretaria em relação ao enfrentamento da violência contra mulher, visando o apoio técnico e financeiro para centros especializados de atendimento à mulher, para ações educativas na prevenção da violência, e apoios à produção de estudos, pesquisas e formação, ambos foram firmados com Associação de Mulheres de Nazaré da Mata, destacando que essa instituição também pactuou outros convênios com órgãos estaduais, como se observou no quadro 9.

Diferentemente dos citados acima, os convênios de Ponto de Cultura, principalmente pós-2007, tinham como perspectiva a busca pela constituição de relações intergovernamentais, como podemos observar na fala do então Secretário Executivo do MinC, Juca Ferreira, na ocasião do acordo firmado entre o Ministério da Cultura e o Governador da Bahia: “Queremos envolver todos os governos estaduais nesse programa, de forma republicana. O Brasil tem condições de melhorar seus investimentos e faremos isso de forma compartilhada” (MINC, 2008).

A articulação entre o Ministério da Cultura e os estados ocorreu a partir da adesão ao Mais Cultura, visto como um embrião do SNC, ele articulava diversos programas, como o Cultura Viva, assim, foi a adesão a este programa que impulsionou a expansão dos pontos de cultura em diversos estados.

Os dados demonstram que em 2007, 1.774 novos Pontos de Cultura foram conveniados, correspondendo a 158 convênios firmados. Nos anos seguintes, houve uma redução do número de pontos, mas os números continuaram altos, pelo menos até 2011, como podemos observar na tabela 23.

Tabela 23 – Relatório de dados de investimento nacional por ano de conveniamento (2004-2016)

Ano	Nº de Convênios	Nº de PONTOS	Nº de PONTÕES	Repasso MinC	Contrapartida	Valor Total dos Convênios
2004	73	73	0	10.222.301,49	3.974.861,80	14.197.163,29
2005	355	406	14	69.304.348,17	23.330.607,10	92.634.955,27
2006	74	86	19	27.701.307,13	9.066.285,08	36.767.592,21
2007	158	1774	32	222.117.939,01	93.234.076,84	315.352.015,85
2008	59	501	20	72.087.346,51	28.788.106,29	100.875.452,80
2009	55	264	38	48.311.098,29	25.506.436,65	73.817.534,94
2010	52	183	32	43.289.428,00	15.382.201,68	58.671.629,68
2011	7	206	2	23.823.480,00	3.630.000,00	27.453.480,00
2012	5	0	5	675.000,00	-	675.000,00
2013	2	485	12	30.000.000,00	27.350.000,00	57.350.000,00
2014	1	6	0	684.000,00	-	684.000,00
2015	11	379	3	11.022.250,00	4.709.000,00	15.731.250,00
2016	1	0	1	200.000,00	-	200.000,00
Total Geral	853	4363	178	559.438.498,60	234.971.575,44	794.410.074,04

Fonte: Dados obtidos por meio do Sistema de Acesso à Informação do MINC, sob o n. 01590.000854/2017-11

Cabe observar que a redução do número de pontos conveniados está relacionada à redução dos repasses do MinC, que teve uma queda considerável entre 2007 e 2008 e que apresenta queda até 2012, tendo dois picos de aumento, em 2013 e 2015. Esses dois picos

podem ser explicados por alguns fatores: 1) orçamento do MinC; 2) criação da Lei Cultura Viva em 2014, entre outros.

Do total de 853 convênios, 601 foram convênios diretos entre o Ministério da Cultura e grupos ou organizações da sociedade civil, 30 foram convênios firmados com os estados e 64 com rede municipal, essa iniciativa ampliou o alcance do Programa Cultura Viva, já que 59,34% dos Pontos de Cultura foram firmados com a rede estadual e 23,86% com a rede municipal, como se observa na tabela abaixo.

Tabela 24 – Número de convênios, pontos e pontões de acordo com ação de iniciativa

Ação da Iniciativa	Nº de Convênios	Nº de PONTOS	Nº de PONTÕES
Pontão de Bens	24	0	24
Pontão Direto	126	0	126
Ponto Direto	601	601	0
Ponto Indígena	5	76	0
Rede Estadual	30	2589	14
Rede Intermunicipal	2	56	1
Rede Municipal	64	1041	12
TCC	1	0	1
Total Geral	853	4363	178

Fonte: Dados obtidos por meio do Sistema de Acesso à Informação do MINc, sob o n. 01590.000854/2017-11

Os pontos de rede referem-se às entidades selecionadas em editais realizados por entes federados (estados ou municípios) que mantêm convênios com o MinC para implantação de Redes de Pontos de Cultura. A constituição dessas redes respondeu por 84,48% de todos os pontos de cultura criados entre 2004 e 2016. Cabe ressaltar que além desses, outros tipos de ponto de cultura foram criados, como os pontões de bens que correspondem às entidades conveniadas com o IPHAN com o objetivo de preservar as tradições culturais salvaguardadas, registradas e/ou inventariadas enquanto patrimônio imaterial brasileiro, com descentralização de crédito orçamentário ao IPHAN; os pontos indígenas, que se referem às entidades selecionadas por meio de edital para implantação de Pontos de Cultura Indígenas, realizada em parceria com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI); e o Termo de Compromisso Cultural (TCC), que substituiu os convênios, regulamentado a partir da IN 1/2015 e alterada pela IN 8/2016.

A constituição de redes possibilitou, portanto, uma ampliação no número de Pontos de Cultura. Já o Ministério da Cultura foi o responsável pelo maior número de pontões de cultura conveniados, cerca de 70,8%, essa distinção nos possibilita entender o papel de coordenação

federal, como ressaltou Gonçalves, Lotta e Bitelman (2014), já que os pontões foram criados para articular os Pontos de Cultura, difundir as ações de cada entidade e estabelecer a integração e o funcionamento da rede dos pontos.

Os dados acima nos possibilitam compreender dois aspectos essenciais do Programa Cultura Viva: a descentralização intergovernamental e intersetorial, esses dois aspectos respondem, como vimos na primeira parte dessa tese, por uma mudança da governança pública, associada a uma governança em rede. Cabe analisarmos o potencial desse programa na efetivação da governança em rede e balizarmos essa análise com o contexto da política brasileira já que, como apontou Frey (2000, p. 247), a “constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos”, assim, apesar dos arranjos institucionais influenciarem as dinâmicas das políticas públicas é importante entendermos o impacto dos comportamentos políticos e seus interesses na construção das políticas.

Esta análise está intimamente relacionada com a compreensão de capacidades estatais. Assim, buscaremos entender a dinâmica da política Cultura Viva e suas relações intergovernamentais e intersetoriais tendo por foco tanto os arranjos institucionais quanto o comportamento dos atores políticos, buscando entender, assim, as capacidades do Estado em promover a governança em rede.

1.3 CAPACIDADES ESTATAIS E ANÁLISE DO CONTEXTO POLÍTICO

O conceito de capacidade estatal refere-se à capacidade do Estado de promover políticas públicas e expressa que o resultado das políticas públicas depende de uma série de aspectos relacionados aos arranjos institucionais, como já observamos no capítulo 2 da primeira parte dessa tese.

Por arranjos institucionais recorreremos à definição de Gomide e Pires (2016, p. 122): “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”, conceito que tem por origem a definição de North (1971 apud FIANI, 2014) ao destacar que os arranjos se referem a um conjunto de regras que diz respeito à forma como os agentes econômicos podem cooperar ou competir.

No campo das políticas públicas, diversos autores abordaram sobre esses conjuntos de regras que operacionalizam a política: Fiani (2014) destaca a construção de três tipos de

arranjos: mercado, em que cada organização age pelos seus próprios interesses, possuem direitos decisórios e as recompensas são individuais; a hierarquia em que há um centro que controla os interesses de outros agentes, portanto, estes perdem o poder decisório; e os arranjos híbridos em que há uma coordenação, efetuada por um centro estratégico, mas os outros agentes possuem direitos decisórios e os resultados são compartilhados. Já Loureiro, Macário e Guerra (2014) definem quatro tipos de arranjos, como arranjos que são legitimadores politicamente, mas debilitadores burocraticamente, que são os arranjos populistas; os arranjos legitimadores e capacitadores; arranjos de baixas legitimação e debilitados como os arranjos clientelistas; arranjos capacitadores, mas de baixa legitimação. O que os autores chamam de legitimação tem a ver com a governabilidade, ou seja, a capacidade que os governantes possuem de aprovar leis e governar.

Nesse trabalho, o tipo de arranjo que buscamos estudar refere-se a um arranjo híbrido, segundo os termos de Fiani (2014), em que há a participação do Estado como coordenador e habilitador, a participação da sociedade civil, do Terceiro Setor e dos entes federados. Esse arranjo foi construído a partir de uma concepção de governança em rede, de cultura como habilitadora para o desenvolvimento e de um Estado desenvolvimentista democrático.

Logo, o processo de democratização do Brasil tem propiciado o desenvolvimento de arranjos institucionais voltados à inclusão de atores envolvidos na tomada de decisão. No caso das políticas culturais abordadas, os arranjos institucionais inclusivos têm possibilitado pensar sobre a capacidade estatal de incluir atores sociais no processo de elaboração e gestão de políticas públicas. Porém, utilizando os argumentos de Santos (2017), torna-se relevante pensar se estes arranjos institucionais criados são suficientes para que haja sinergia e complementariedade de ações por parte dos diferentes atores, uma vez que:

(...) o sucesso das políticas públicas depende não só do fortalecimento da sociedade civil em fóruns de participação institucionalizada (...) [mas] é necessário criar capacidades estatais para que as políticas alcancem seus objetivos. Ao dotar o Estado de capacidades para gestão das políticas, nos referimos à criação e ao aperfeiçoamento de regras, procedimentos e estruturas com o objetivo de gerir processos de forma articulada, eficaz e inclusiva. O Estado necessita garantir meios para que a participação se viabilize: fornecendo estrutura física para os encontros, recursos humanos e financeiros, articulação com os demais centros decisórios, entre outros. (...) Não se trata apenas de criar espaços de participação institucionalizada, mas criar condições institucionalizadas para que a participação produza efeitos em termos de qualificação das políticas e transparência governamental junto a cidadãos (SANTOS, 2017, p. 25).

Portanto, os arranjos institucionais definem a capacidade do Estado, ou seja, são os arranjos que estimulam ou inibem as ações, principalmente, estatais. No que diz respeito à

política Cultura Viva, podemos compreender algumas características do arranjo institucional que possibilitam conjugar aspectos relacionados à democracia e aos elementos técnicos e políticos a fim de entendermos a efetividade da política. Para isso, optamos pelas divisões propostas por Gomide e Pires (2014), que se refere à capacidade técnica-administrativa e à capacidade política dos atores estatais.

1.3.1 Capacidade técnica-administrativa

Uma das necessidades do Estado para a realização e a efetivação das políticas públicas é possuir aparatos técnico-administrativos necessários para a sustentação da política. Esses aparatos compreendem, como afirma Pedroti (2014), os processos de planejamento, controle e gestão, a coordenação intragovernamental e a dimensão jurídica, ou seja, os marcos institucionais, logo, a capacidade técnico-administrativa refere-se à condição de ação do Estado a partir de sua capacidade de formular e implantar uma agenda.

A política Cultura Viva, como já destacamos anteriormente¹⁵², foi desenvolvida em um contexto de reformulação da política cultural a partir de uma ampliação das funções do Ministério da Cultura. Inicialmente, foi um programa cunhado dentro da Secretaria de Projetos e Programas Culturais (SPPC), quando esta era dirigida por Célio Turino, este foi convidado a assumir a secretaria após a saída do então secretário Roberto Pinho.

Pinho foi o primeiro secretário da SPPC e foi responsável em desenvolver um dos programas carros-chefe do Ministério da Cultura, naquele período, o Programa BACs (Bases de Apoio à Cultura), os BACs foram definidos como centros de inclusão digital e de produção cultural em que as comunidades pudessem utilizá-los como espaço de veiculação de informação, de apresentações artísticas e núcleo de produção e criação. Segundo reportagem da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), de 2 de junho de 2003, o Ministério da Cultura não possuía recursos disponíveis para a realização do programa, portanto, os recursos estavam sendo negociados com a Petrobras e outras empresas de iniciativa privada¹⁵³ e a previsão era que, entre 2003 e 2004, houvesse em torno de 50 BACs no Brasil.

A implementação desse programa foi acompanhada por acusações de irregularidades, o que provocou uma crise de gestão no Ministério. Na reportagem da *Folha de São Paulo*, no caderno Ilustrada, de 18 de fevereiro de 2004, a crise tem como raiz uma acusação do

¹⁵² Para maior aprofundamento a respeito do programa, rever a parte 1 dessa tese, capítulo 2, item 2.5.1 e os dados expostos nas tabelas 1 e 2 desse capítulo.

¹⁵³ Fonte: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-06-02/gil-busca-parceiros-para-instalar-50-bases-de-apoio-cultura>.

Secretário Executivo do Ministério às irregularidades do repasse para a execução do Programa BACs (Bases de Apoio à Cultura) na parceria entre o MinC e o Instituto Brasil Cultural (IBRAC).

[Roberto Pinho] foi acusado por Juca Ferreira, secretário-executivo da pasta, de irregularidades no contrato que firmou com o Ibrac (Instituto Brasil Cultural) e de coletar de forma irregular a assinatura de Gil para o projeto. A parceria previa que a entidade iria receber do governo cerca de R\$ 1,5 milhão para a construção de 16 BACs (Bases de Apoio à Cultura), totalizando um patrocínio de R\$ 24 milhões, que seria feito pela Petrobras (DANTAS; MATTOS, 2004).

Essa crise resultou na exoneração de Roberto Pinho, no dia 16 de fevereiro de 2004. Em nota, o Ministro Gilberto Gil esclarece os fatos que levaram à exoneração. Segundo ele, após a acusação de Juca Ferreira, foi apurada por uma Comissão Técnica e uma Força-Tarefa com o objetivo de analisar os processos relacionados ao Termo de Parceria, estas confirmaram as irregularidades da parceria e, por isso, a Força-Tarefa recomendava o afastamento do secretário¹⁵⁴.

Desta forma, Pinho foi demitido com o argumento de quebra de confiança, em solidariedade a Pinho, três gestores de alto escalão, como o Assessor Especial do Ministro, o Presidente do IPHAN e o coordenador do Programa Monumenta pediram exoneração, aprofundando a crise de gestão no Ministério.

Para substituir Pinho, Juca Ferreira indicou Célio Turino a fim de dar andamento no projeto dos BACs, porém, como ressaltou Del Claro (2013), Turino não concordava com esse programa e buscava apoio político para a criação de um novo programa e um dos apoiadores foi o próprio Juca Ferreira, que conseguiu apoio do Ministro da Cultura e do Presidente do Brasil.

Os pressupostos do programa Cultura Viva, portanto, surgem da concepção de Turino que, como Secretário de Cultura em Campinas (1990-1992), executou projeto de valorização das iniciativas culturais já existentes por meio das chamadas Casas de Cultura. Essa experiência não teve continuidade enquanto política pública, mas apontou a existência de vínculos comunitários e o protagonismo dos envolvidos como fator importante para a continuidade, mesmo sem apoio da nova gestão (MEDEIROS; FARAH, 2014).

O programa Cultura Viva, nesse sentido, foi gestado pelo secretário Célio Turino e sua equipe e tinha por viés a seleção de projetos culturais já existentes por meio de editais, potencializando “energias sociais e culturais” (MINC, 2004). Segundo o desenho

¹⁵⁴ <https://www.culturaemercado.com.br/site/noticias/gilberto-gil-esclarece-baixas-no-minc/>.

institucional, o programa se constituía pelas seguintes ações: Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs (Mestres dos Saberes), e Escola Viva.

O Ponto de Cultura se tornou a principal ação do Programa, pois era ele que unificava todas as ações anteriormente citadas: “unidades de produção, recepção e disseminação culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 39), portanto, os Pontos de Cultura se constituíam como agregador de ações geridas pelas organizações culturais e sociais sem fins lucrativos que tinham por objetivo articular e disseminar as iniciativas e vontades criadoras.

Não havia um modelo único para os pontos, mas eles eram propostos pelas organizações sem fins lucrativos, legalmente constituídas, que pelo chamamento público, iriam realizar ações visando promover o acesso aos meios de produção e fruição cultural dentro das comunidades, principalmente, de baixa renda (MINC, 2004), observamos que a execução dos projetos foi realizada pelas organizações não governamentais, na figura dos Pontos de Cultura.

A execução era coordenada pela Secretaria de Programas e Projetos Culturais, como bem ressaltou a Portaria n. 156/2004, os recursos para a implementação seriam advindos da Lei Orçamentária, vinculados ao Fundo Nacional de Cultura e, ao longo da gestão do Programa, diversas mudanças foram realizadas.

Uma primeira grande mudança, como já observamos em outros pontos desse trabalho, foi a criação do Mais Cultura, que não apenas favoreceu a ampliação do programa, por meio dos acordos federativos, como também ampliou a quantidade de ações e premiações que poderiam ser vinculadas aos Pontos de Cultura, como os prêmios: Cultura e Saúde, Pontinhos de Cultura, Interações Estéticas, Pontos de Mídia Livre, Cultura Digital etc.¹⁵⁵.

Outra mudança refere-se às variações da estrutura ministerial. Em 2009, pelo Decreto n. 6.835, a SPPC foi extinta, passando a se chamar Secretaria de Cidadania Cultural (SCC). Essa alteração indica uma mudança na ação estatal que passou a ter como objetivo principal a promoção da cidadania cultural, além disso, modificou algumas competências, como executar as atividades relativas à celebração e à prestação de contas dos convênios, acordos etc.; gerar informações para o monitoramento e o acompanhamento de projetos culturais estratégicos para a cidadania cultural, entre outras (BRASIL, 2009). Outra alteração ocorreu no ano de 2012, em que houve a integração entre a SCC e a SID, por meio do Decreto n. 7.743/12, criando a SCDC e estabelecendo competências mais amplas, tais como:

¹⁵⁵ Para saber mais, ver: Del Claro (2013, p. 73).

(...) promover e fomentar programas, projetos e ações que ampliem a capacidade de reconhecimento, proteção, valorização e difusão do patrimônio, da memória, das identidades, e das expressões, práticas e manifestações artísticas e culturais; (...)promover e fomentar o acesso aos meios de produção, formação, fruição e difusão cultural, e o reconhecimento dos direitos culturais; promover ações que estimulam a convivência e o diálogo entre diferentes, a prática da interculturalidade, o respeito aos direitos individuais e coletivos, a proteção e o reconhecimento da diversidade simbólica e étnica; fortalecer a integração e a complementaridade de ações no Ministério e suas entidades vinculadas para fomento, articulação e pactuações em prol da cidadania e da diversidade cultural; cooperar com órgãos e entidades públicas e privadas na efetivação de políticas, programas e ações em prol dos direitos humanos, da ética, da cidadania, da diversidade cultural, da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012).

Por meio dessas competências expressas no decreto, que aprovam a estrutura regimental de 2012, fica evidente que esta Secretaria deveria, além de implementar programas que promovam a cidadania e a diversidade cultural, estimular a promoção dos direitos culturais, valorizar e difundir o patrimônio cultural, promover a integração com as ações do ministério e com outros órgãos das entidades públicas e privadas. Portanto, coube a SCDC promover a coordenação de ações e a integração com os diferentes agentes.

A constituição da SCDC reafirma a transversalidade, aspecto presente desde a formulação do Cultura Viva, mas que tomou forma após a criação do Mais Cultura. Rocha (2011) aponta a integração da Secretaria de Cidadania Cultural (SCC) e a Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural (SID) por meio de editais, como Pontos de Cultura Indígena, Pontinhos de Cultura etc. A transversalidade denota não apenas a interligação entre o Programa Cultura Viva com outros programas do Ministério, mas a integração com outros programas sociais. O trabalho de campo nos possibilitou observar o quanto essa integração é possível, já que os Pontos de Cultura foram implementados junto com políticas para mulheres e negros.

Portanto, ao longo dos dois governos de Lula (2003- 2010) e os primeiros anos do governo de Dilma (2011-2012), a coordenação do programa se alterou em função das modificações ocorridas na estrutura ministerial, transfigurando os objetivos e as competências das secretarias que o programa se vinculou. Porém, além disso, os interesses dos atores envolvidos nessas secretarias também efetuarão mudanças na coordenação.

Em relação à transversalidade, o Programa buscou articular com outros programas do Ministério da Cultura, como os programas de patrimônio cultural, de leitura etc., isso se evidenciou nos editais das ações do Programa, mas essa transversalidade também foi efetivada pelas relações inter e intragovernamentais, a partir de ações realizadas juntamente com outros ministérios, como o Ministério das Relações Exteriores, que estendeu o projeto

dos Pontos de Cultura para outros países, entre outros; e um aspecto que evidenciamos no campo é a integração entre o Ponto de Cultura com as políticas sociais

No que diz respeito à implementação do programa, houve grandes dificuldades de gerir a diversidade de organizações que se constituíam como Pontos de Cultura, Rocha (2011) aponta que algumas estavam recebendo verba pública pela primeira vez, outras já eram definidas como OSCIPS, outras atuavam no ramo da cultura, outras no ramo social etc. Portanto, a rede de Pontos de Cultura era desigual, com diferentes potencialidades, além disso, diferentes atividades.

Essa multiplicidade provocou um grande desafio ao programa: equilibrar os procedimentos burocráticos e legais exigidos pela lei com as realidades distintas, ou seja, um dos problemas gerados se refere ao cumprimento das exigências jurídicas e de prestação de contas, refletindo o fato de que a legislação vigente (Lei n. 8.666/93) não era condizente com a realidade dos movimentos culturais. Outra dificuldade foi a dependência do dinheiro público e os atrasos no repasse que inviabilizaram muitos projetos ou os tornaram endividados.

Del Claro (2013) destaca que, em 2007, foi instituída uma comissão, por meio da Portaria n. 368, com o objetivo de analisar os processos de convênio firmados no âmbito dos Pontos de Cultura. Segundo a comissão, 98% dos processos analisados apresentavam algum tipo de falha, como a utilização do recurso público para pagamento de taxas, como luz, água e etc., esses e outros problemas foram ressaltados no diagnóstico do programa Cultura Viva, realizado através de uma parceria entre o Ministério da Cultura (MinC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o objetivo de realizar uma avaliação do programa.

Entre os anos de 2007 e 2013, o IPEA promoveu pesquisas e trabalhos sobre o programa Cultura Viva, visando analisar o desempenho e impactos do programa. Durante esse período ocorreram duas pesquisas avaliativas: A primeira pesquisa foi publicada em 2010 com o título *Cultura Viva: avaliação do programa arte educação e cidadania* e teve por objetivo “estabelecer indicadores e organizar as ações do programa em diálogo com as premissas do Plano Plurianual (PPA) do governo federal” (SILVA; LABREA, 2014, p. 12).

A segunda pesquisa foi publicada em 2011 e seus objetivos eram “atualizar os indicadores do programa e elaborar uma tipologia que permitisse melhor conhecimento a respeito da natureza e do funcionamento dos pontos de cultura” (SILVA; LABREA, 2014, p. 12), a segunda pesquisa buscou a descrição de práticas a partir de entrevistas e observações *in loco*.

A partir das duas pesquisas realizadas pelo IPEA, observou-se a necessidade de um redesenho do Programa. Nesse sentido, foi criado o Grupo de Trabalho Cultura Viva (GT-

CV) por meio da Portaria n. 45/2012 que, na prática, visava avaliar e elaborar estratégias para melhorar o desempenho do programa, o grupo de trabalho foi coordenado pelo IPEA e envolveu a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC).

O trabalho do GT-CV resultou em um redesenho do Programa Cultura Viva, publicado pelo IPEA, em 2012, com o título *Relatório do Redesenho do Programa Cultura Viva*, cujo objetivo foi melhorar o desempenho do programa a partir de uma atualização dos parâmetros conceituais e do modo de sua implementação.

Para isso, buscou-se a aplicação do Modelo Lógico (ML), que consiste em um método a fim de sedimentar a explicação de causas e consequências de um problema, consiste em criar diagramas para compreender o problema e, assim, definir ações para enfrentá-lo, por esse método, o GT-CV definiu os seguintes problemas principais.

Quadro 10 – Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do Problema
Recursos Humanos	a) Fragilidades quanto à estrutura interna burocrática de fluxo e de pessoal para o acompanhamento dos editais e convênios; b) Número insuficiente de RH (funcionário estável) e alta rotatividade.
Recursos Orçamentários e Financeiros	a) Atrasos sistemáticos nos repasses de recursos; contingenciamento orçamentário/financeiro. b) Dificuldade em aprovação de relatório de prestação de contas. c) Defasagem de registro nos sistemas SICONV e SALICWEB.
Marcos Jurídico	a) Reflexão sobre a conveniência de institucionalizar o cultura viva por meio de uma lei, na expectativa de torná-lo uma política pública de Estado – estabilizando-o. b) Enfrentar os problemas apresentados nos Relatórios da CGU que apontam falhas no processo de gestão, prestação de contas e gargalo, nos fluxos administrativos.

Fonte: IPEA (2012)

Para conter esses problemas, o Relatório de Redesenho do programa propôs manter a ideia de descentralização com o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento; programar editais para serem finalizados dentro de um ano fiscal; estabelecer programação de ações de forma a evitar os restos a pagar; desenvolvimento de sistema de gestão por competência; aumentar o contingente de recursos humanos permanentes; e capacitar nas ferramentas digitais, entre outras.

Além disso, GT-CV observou a aplicação indistinta de prêmios, ou seja, não havia uma clareza a respeito dos papéis dos Pontos de Cultura, nem uma precisão do perfil dos premiados. O relatório propôs, então, que a implementação de editais deveria seguir algumas

diretrizes: reconhecer práticas, saberes e modos de vida; cancelar novos Pontos de Cultura; as premiações deveriam ser feitas em parcela única; a não acumulação de prêmios para o mesmo projeto, que o calendário de editais dialogasse com o calendário financeiro orçamentário da Secretaria etc.

As alterações propostas pelo Redesenho do Cultura Viva influenciaram na formulação da Lei Cultura Viva (Lei 13.018/14) e nas instruções normativas dessa lei (2015 e 2016). A IN 1/2015, por exemplo, estabeleceu, em seu capítulo 3, as formas de apoio e fomento inclusive as duas propostas de premiação: para os pontos e pontões e para os projetos, as duas no âmbito das ações estruturantes da política Cultura Viva.

Nesse tópico, realizamos uma análise sobre a gestão, a coordenação, a implementação e o monitoramento do programa Cultura Viva ao longo dos dez primeiros anos do Programa. Para essa análise, recorreremos à literatura, às normas e às alterações na estruturação do MinC e verificamos que, ao longo de 2004 até 2013, a coordenação do programa sofreu modificações, porém, esta buscou a construção de redes intra e intergovernamentais, ressaltando um potencial nessa área.

No que diz respeito à implementação, o programa apresentou fraquezas em relação ao baixo investimento em recursos humanos, financeiros e tecnológico, como ficou evidente na análise do GT-CV. Já a produção de monitoramento foi efetuada ao longo do período por meio de Comissões e de estudos celebrados com o IPEA, portanto, nos três requisitos levantados por Pires e Gomide (2014), o Programa Cultura Viva apresentou dois requisitos como satisfatório (a coordenação e o monitoramento) e um requisito insatisfatório (os recursos para a implementação). Assim, podemos concluir que a capacidade técnico-burocrática do Cultura Viva foi mediana.

1.3.2 Capacidade política

A capacidade política refere-se ao mecanismo de legitimidade da ação do Estado, por meio das formas de participação dos atores sociais e políticos, da *accountability* e da inclusão de diferentes atores na formulação da política e podemos realizar duas análises a esse respeito: a dimensão representativa, ou seja, o papel do Legislativo no desenvolvimento da política; a dimensão participativa, referente à *accountability* vertical.

No que tange ao Cultura Viva, podemos observar que, segundo o desenho institucional, a ideia de gestão compartilhada já era evidenciada pelos gestores do programa. No catálogo Cultura Viva (2006), promovido pela Secretaria de Programas e Projetos

Culturais, a compreensão de gestão compartilhada se torna evidente, o que fica claro no seguinte trecho: “Tal modo de pactuar com a sociedade foi definido como Gestão Compartilhada e Transformadora e envolve os conceitos de empoderamento, autonomia e protagonismo social” (MINC, 2006, p. 16).

A noção de parceria também esteve presente na Portaria n. 82/2005, que ressalta que: “A execução do Programa proceder-se-á mediante editais de divulgação que convidem organizações privadas sem fins lucrativos (...), a apresentar propostas de participação e parceria nas diferentes ações do mesmo” (MINC, 2005).

A iniciativa de envolver outros atores na gestão, porém, surgiu do poder Executivo (DEL CLARO, 2013). A primeira proposta de diálogo entre o setor público e os diferentes pontos ocorreu em 2006, a partir do Encontro Nacional de Pontos de Cultura, denominado Teia.

A partir da I Teia, o projeto já ganhava um novo contorno, os pontos se articularam para criar o I Fórum de Pontos de Cultura. Segundo a pesquisa realizada por Del Claro (2013), a formalização do fórum foi articulada, em parte, pelo setor público, em parte, pela mobilização das organizações da sociedade civil presentes na plenária da primeira Teia.

Assim, foi no âmbito da segunda Teia, em 2007, que ocorreu o primeiro encontro do Fórum Nacional de Pontos de Cultura (FNPC), que tinha por viés não apenas discutir aspectos diversos pontos do Programa, mas produzir documentos como cartas de apoio, textos de repúdio etc. Na Carta de Apresentação do Fórum, em 2007, foram apresentadas as insatisfações e a chamada para mobilização, como podemos observar abaixo:

Em todo o país, os Pontos de Cultura estão muito insatisfeitos pelas inúmeras dificuldades vivenciadas. O Cultura Viva possui muitos méritos em sua concepção, mas tem grandes problemas na operacionalização, pois há grande dificuldade do Estado em acompanhar a ação democrática do Programa. São notórios os impasses entre a natureza das atividades socioculturais em contraposição às limitações impostas pela Legislação e o reduzido quadro de pessoal do MINC, que redundam em pouca agilidade nas tramitações de convênios e prestações de contas.

O evento TEIA tem sido outro fator de insatisfação, pois está sendo realizado com baixa participação dos PCs em sua concepção, execução e programação. Com base nos princípios de gestão democrática e compartilhada, a Comissão vem trabalhando para que o Fórum seja um ambiente propício ao diálogo, um espaço participativo que deve espelhar as falas, os anseios, as expectativas, os desejos dos diversos Pontos de Cultura do país.

Como o Cultura Viva é uma política de interesse da sociedade civil, o Fórum se reveste de especial importância. Convidamos o movimento político cultural (que é anterior ao Cultura Viva) a se fazer presente no FNPC. A oportunidade é histórica e única, o espaço é este, o momento é agora. Vamos fazer deste Fórum um lugar e um tempo de proposições e de construção coletiva. (FNPC, 2007 apud DEL CLARO, 2013, p. 84).

Portanto, houve uma forte crítica sobre a realização das Teias, já que elas não contaram com a participação efetiva dos Pontos de Cultura na construção e organização dos encontros (DEL CLARO, 2013). O Fórum destacou, portanto, que as Teias deveriam ser organizadas pelos Pontos de Cultura e que deveriam ser intercalados por encontros estaduais e regionais.

O Fórum ainda destacou os entraves nos convênios e decidiu pela criação de uma Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC), cujo objetivo era ser uma instância deliberativa do Fórum Nacional dos Pontos de Cultura, articulando os interesses por meio das redes e fóruns estaduais e regionais, das redes temáticas, consolidada pelos GTs.

Os representantes da Comissão são eleitos nos fóruns regionais e são legitimados no Fórum Nacional, composta por representações dos 27 estados mais representações dos GTs temáticos que discutiram e apresentaram pauta para diferentes ações do programa. Portanto, a Comissão se constituiu como um órgão autônomo e instância permanente de atuação e representação político-cultural.

A articulação das lideranças dos pontos de cultura tanto nos Pontões e nas Teias quanto nos fóruns regionais e nacionais foram importantes para a definição de regras do programa. A atuação desses meios de articulação possibilitou o surgimento de demandas, algumas vezes acatadas pelo Estado, mesmo que tardiamente, como a reivindicação de uma lei do Cultura Viva; novas propostas para editais/ações do programa; demandas para a articulação em rede etc., logo, a partir desses meios de participação, o Programa passou a ter uma gestão diferenciada, abarcando uma agenda deliberada por essas instâncias. Cabe observar que, apesar de haver um aparato decisório pela sociedade civil, as organizações do Fórum e da Comissão (CNPdC) possuíam grande dependência dos recursos do MinC, como demonstrou o estudo de Del Claro (2013).

Entre 2006 a 2010, ocorreram quatro Teias (2006, 2007, 2008 e 2010) e três Fóruns Nacionais de Pontos de Cultura (2007, 2008 e 2010) que, a partir de 2008, passou a ser organizado pela CNPdC. A Teia de 2010 foi marcada por um clima de ansiedade e tensão, devido às eleições de 2010 e a saída de Célio Turino. Devido a esse clima, a CNPdC buscou-se institucionalizar-se, por meio de um Pontão de Articulação.

Porém, com a mudança de governo e do gestor do Ministério da Cultura, em 2011, houve alterações nos meios de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Após os dois primeiros meses de governo, a Comissão (CNPdC) enviou uma carta para a então dirigente da Secretária de Cidadania e Diversidade Cultural, Marta Porto, relatando as tentativas de diálogos não atendidas (DEL CLARO, 2013).

A falta de diálogo, aliada ao problema de repasses e cancelamentos de editais dificultou a continuidade da participação deliberativa da sociedade civil.¹⁵⁶ Entre 2011 e 2013 não houve nenhuma Teia e, portanto, nenhuma eleição para representantes da CNPdC. As insatisfações com o canal de diálogo, em diferentes campos da cultura, foi um dos fatores que levou à demissão da Ministra da Cultura Anna de Holanda.

Apesar dessas dificuldades, a Comissão continuou ativa ao longo do Governo Dilma (2011-2014). Em 2011, a CNPdC lançou um documento denominado *Manifesto dos Pontos de Cultura* em que ressaltava a importância do programa e sua continuidade. Além disso, a Comissão formatou o projeto de lei Cultura Viva (PL 757/2011), que foi protocolado na Câmara pela deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ).

Na Câmara dos Deputados, foi adicionado ao projeto outra proposta de Lei de autoria do Deputado Valadares Filho (PSB-SE), que objetivava a institucionalização do Programa Pontos de Cultura, esta iniciativa surgiu a partir da recomendação aprovada no âmbito do PARLASUL, para que os países-membros do MERCOSUL adotassem uma política semelhante à dos Pontos de Cultura nos seus respectivos territórios.

A PL tramitou pelas Comissões de Educação e Cultura (CEC), para análise do mérito, de Finanças e Tributação (CFT), para examinar a adequação financeira e orçamentária e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para verificação da constitucionalidade e juridicidade da matéria. Na CEC, o projeto recebeu duas emendas, ambas do deputado Tiririca (PR-SP), que acrescentou as comunidades itinerantes, como ciganos e os circos. Após as emendas, o relator Dep. Nazareno Fonteles (PT-PI) aprovou os projetos de lei e as emendas e elaborou um substituto. Este recebeu 31 emendas. Após estas, o CEC aprovou por unanimidade.

Na CFT, o relator Osmar Júnior (PCdoB-PI) aponta que, apesar dos projetos de lei estarem em conformidade com o PPA e a LDO, o substituto aprovado pela CEC apresentou algumas incompatibilidades como a não necessidade de convênios, entre outras. O relator propôs, assim a criação do cadastro Nacional de Pontos de Cultura e o Termo de Compromisso Cultural contendo a identificação e delimitação das ações a serem financiadas. Além disso, ele elabora outras três emendas com o objetivo de adequar a lei às normas

¹⁵⁶ Cabe ressaltar que, enquanto no cenário nacional, houve um *gap* nos meios de participação, no cenário internacional, observamos uma mobilização em rede para a criação do programa IberCultura Viva. Este foi aprovado na 23ª Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, que ocorreu em 2013, e teve adesão de oito países ibero-americanos. Assim, o “programa ibero-americano de fomento às políticas culturais de base comunitária” visa promover cooperação técnica e financeira voltadas para o fortalecimento das políticas culturais de base comunitária tendo por base o Programa Cultura Viva e os programas Pontos de Cultura da Argentina (2011) e do Peru (2012),

orçamentárias e financeiras. Após a análise de outros relatores, o projeto foi aprovado. Na CCJC, o projeto foi aprovado e suas respectivas mudanças e a redação final coube à deputada Sandra Rosado (PSB-RN) e remetida ao Senado Federal.

Em meio ao debate que ocorreu no âmbito legislativo, a CNPdc desenvolveu como método de encontro uma plataforma virtual colaborativa como um sistema de comunicação e de desenvolvimento de pautas. Atualmente, o site ainda se encontra ativo, porém, com limitações de acesso¹⁵⁷ e esse movimento, promovido pela Comissão, indica que, apesar das dificuldades encontradas na gestão, ela permanecia ativa.

Cabe ressaltar que, no período de 2011 a 2012, o diagnóstico a respeito das tensões entre governo e grupos sociais apontava a falta de planejamento e os problemas burocráticos, surgiu, assim, a proposta de redesenho do Cultura Viva, a partir da parceria entre a SCDC e o IPEA. Como vimos no item anterior, esse redesenho foi efetuado por meio da criação do Grupo de Trabalho Cultura Viva (GT-CV), por meio da Portaria n. 54/2012.

Esse foi uma instância de participação composta pelas pelo IPEA e a SCDC, além das demais secretarias do MinC, a Controladoria Geral da União, o Fórum Nacional de Secretários estaduais de Cultura, o Colegiado Setorial de Culturas Populares do Conselho Nacional de Políticas Culturais, as instituições vinculadas ao MinC, a Comissão Nacional de Pontos de Cultura, entre outros. Portanto, buscou-se integrar diferentes atores na elaboração de proposições e estratégias para aprimorar o desempenho do programa.

O GT Cultura Viva, segundo Silva e Labrea (2017), era um meio de mediar as perspectivas da administração e da sociedade civil, já que os problemas encontrados a respeito das prestações de contas, do atraso dos repasses, planejamento e outros iam ao encontro a uma perspectiva mais instrumental da política, enquanto a sociedade civil, demandava ações de mais flexíveis. Portanto, o GT Cultura Viva foi um organismo de debate de redesenho, surgido a partir da parceria entre o IPEA e a SCDC, como forma de equalizar os diferentes entendimentos acerca da política.

Após o *gap* de três anos sem nenhum Encontro Nacional de Pontos de Cultura, em 2014 foi realizado o IV Fórum Nacional de Pontos de Cultura – Teia da Diversidade. Os signatários presentes nesse encontro editaram uma Carta como meio de orientar as iniciativas de consolidação e fortalecimento do Programa. A Carta de Natal, como ficou conhecida, propõe o reconhecimento do programa como uma Política de Base Comunitária do Sistema Nacional de Cultura, ou seja, uma política que se insere em todos os âmbitos do Ministério da

¹⁵⁷ Ver <http://www.corais.org/cnpdc/>

Cultura, consolida o evento Teia como elemento estratégico para a consolidação da Política de Base Comunitária do SNC e consolida a participação social como método de gestão compartilhada.

Apesar da formulação dessa carta e da promulgação da Lei Cultura Viva, observamos que o segundo Governo Dilma (2015-2016) e o Governo Temer (2016-2017) foram acompanhados por uma série de rupturas, inclusive nas instâncias participativas. Avritzer (2016) observa que a ruptura do campo política da participação social é anterior ao início do segundo Governo Dilma e se mostrou evidente nas manifestações de 2013. Segundo ele, essa ruptura foi paulatina e foi se mostrando na medida em que se acumularam conflitos entre movimentos sociais e o governo federal (AVRITZER, 2016).

Segundo o autor, o baixo grau de participação social na área de infraestrutura, tanto das obras federais – que, desde 2007, tiveram um crescimento forte com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – quanto das obras municipais e estaduais – que foram incitadas pelos grandes eventos, como a Copa do Mundo e Olimpíadas – impactou a base do apoio do governo e possibilitou a polarização das formas de mobilização social.

Para o autor, as manifestações de 2013 tiveram como pano de fundo o que ele designa como “fissuras do campo participativo”, ou seja, se questionava os gastos públicos, o presidencialismo de coalizão, a qualidade dos transportes públicos, o preço das passagens e a agenda participativa, colocando em xeque, assim, a qualidade da democracia, isso se evidencia pelos movimentos sociais de esquerda que encabeçaram o movimento, como o Movimento Passe Livre (MPL) e os Comitês Populares Atingidos pela Copa (COPACs).

Porém, ao longo do mês de junho daquele ano, a fissura se transformou em fragmentação da agenda, algumas progressistas outras conservadoras. Porém, o que diversos autores têm demonstrado (SOUZA, 2016; AVRITZER, 2016 e outros) é como essas manifestações foram cooptadas pelos movimentos de cunho mais conservador, como o Movimento contra a corrupção Acorda Brasil que, posteriormente, se intitula Movimento Brasil Livre (MBL). Assim, no final de junho, a agenda da corrupção tornou-se a pauta das manifestações, assim, como o governo Dilma.

Os autores, citados acima, observam que a queda do petismo está intimamente ligada a esses movimentos que surgiram ao longo das manifestações de junho de 2013. Apesar de Dilma Rousseff ter sido reeleita, em 2014, a base de sustentação política já havia ruído. Em março de 2015, novas manifestações marcaram o Brasil, estas acentuavam a ligação entre a corrupção e o governo, sem problematizar o presidencialismo de coalizão, o financiamento de campanhas e outros problemas associados ao sistema político brasileiro.

Ao longo do ano de 2015, manifestações foram observadas nas ruas, nos espaços domésticos, como aquilo que ficou designado como *panelaço*, e nas redes sociais. Além disso, a grande mídia teve uma importância na consagração desses movimentos. Já que, segundo os dados apresentados por Avritzer (2016), há um número crescente de manchetes relacionando corrupção ao Partido dos Trabalhadores (PT). Não querendo desmitificar essas reportagens, evidencia-se um processamento seletivo da grande mídia a respeito da corrupção, levando à percepção de que a corrupção é fruto dos governos petistas, apenas.

A incidência da corrupção no governo federal, juntamente com uma mudança na configuração da classe média brasileira, além de uma fissura nos modelos de participação leva à queda do modelo de presidencialismo petista. Em 2016, essa ruptura se evidenciou através do processo de impeachment de Dilma Rousseff, que ocorreu devido a supostas irregularidades contábeis, fruto de uma alteração do entendimento do TCU, as chamadas *pedaladas fiscais*, que eram uma prática corriqueira nos governos anteriores.

Esse processo foi reconhecido como um golpe parlamentar e jurídico brasileiro. Semer (2016) analisa o papel do Judiciário na desconstrução do modelo democrático. Segundo ele, a conduta deste poder se filia a dois modelos: a omissão em nome da neutralidade e a judicialização da política.

No primeiro modelo, a dita neutralidade é utilizada como argumento para o continuísmo de uma tradição autoritária que “se soma a uma legislação liberal-conservadora que se seguiu à Carta [Constitucional de 1988]” (SEMER, 2016, p. 109).

O segundo modelo se remete ao “princípio da realidade” em que há uma legitimidade do ativismo a fim de assegurar o que a constituição etiquetou como obrigações positivas do Estado quando há uma inércia do Executivo ou do Legislativo (SEMER, 2016, p. 111). Portanto, segundo Semer, o Judiciário se utilizou desses dois modelos para, de um lado, defender a salvaguarda do rito de impedimento e, de outro, permitir novos tipos de detenção, como a condução coercitiva.

Não pretendemos fazer uma análise mais profunda sobre o processo que levou ao impeachment de Dilma, seus múltiplos atores e interesses e suas consequências. Porém, um dos aspectos que podemos apontar refere-se, como apresentou Avritzer (2016), às “fissuras do campo participativo”.

O autor ressaltou que enquanto áreas, como a cultura, a educação e outras políticas sociais tiveram instâncias participativas bem expressivas, em áreas estratégicas do governo, como infraestrutura, a ausência de controle social foi observada. O autor destaca que, até

2015, menos de 10% dos programas da área federal em infraestrutura detinham mecanismos de participação.

Retornando à análise da capacidade política do programa Cultura Viva, podemos concluir que o programa apresentou alta capacidade de mobilização social pelo menos até 2014, quando foi aprovada a Lei Cultura Viva e realizada a Teia da Diversidade. Porém, observa-se que as fissuras no campo participativo já eram observadas no primeiro governo Dilma, quando algumas mobilizações foram encabeçadas pela CNPDC, visando maior diálogo com o governo, mas a ruptura das modalidades de participação foi sentida, principalmente, pós-golpe 2016, quando as políticas públicas foram minguadas, principalmente, após a aprovação da PEC do teto dos gastos que resultou na Emenda Constitucional 95.

A EC 95/2016 estabeleceu limites para as despesas primárias, como se observa na modificação do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que passa a ter a seguinte redação:

Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público;

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016).

Na prática, essa emenda aponta que os gastos públicos devem ser limitados aos gastos do exercício anterior corrigidos pela inflação, portanto, não podendo aumentar os gastos de acordo com as necessidades socioeconômicas. Vale a pena destacar que esse teto não é limitado para o pagamento das dívidas públicas, o que nos possibilita observar os fundamentos fiscais defendidas no governo Temer.

A EC 95/2016 é uma afronta aos direitos fundamentais, como os direitos sociais, econômicos e culturais, já que inviabiliza a realização de ações voltadas para efetivação desses direitos.

Nesse capítulo, buscamos analisar, a partir de diferentes fontes de dados, os arranjos de governança evidenciados após o trabalho de campo. Observamos que o isomorfismo e as mudanças incrementais na configuração do terceiro setor impulsionaram o que eu designo como “personificação institucional da política”, ou seja, as organizações sociais assumiram grande importância na articulação das políticas culturais como um meio de se afirmar.

Além disso, apresentamos ainda dados referentes aos prêmios e convênios com o objetivo de compreender a configuração desses instrumentos de política cultural e como estes são importantes para compreender o emaranhado de políticas. Verificamos que a construção desse emaranhado é reflexa do modelo de governança baseada em políticas transversais, por exemplo, as culturas tradicionais que foram temas de diferentes políticas públicas. Portanto, quando analisamos as capacidades estatais referentes à política cultura viva, ressaltamos a influência das redes inter e intragovernamentais na efetividade da política.

Apesar de o nosso foco ser o Cultura Viva, podemos observar como esse programa/política se articulou com outras, tanto que a Teia de 2014 propôs que ela fosse uma Política de Base Comunitária do Sistema Nacional de Cultura. Portanto, a relação entre o Cultura Viva e a política de patrimônio se configura nos objetivos e nas próprias redes temáticas do programa.

2 OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

No capítulo anterior, nosso enfoque foi analisar aspectos da governança pública e as influências dos arranjos institucionais na promoção das capacidades. Concluímos que a Política Cultura Viva apresentou, entre 2004 e 2014, grande capacidade política e capacidade técnica-burocrática mediana, o que nos possibilita analisar a efetividade da política. Analisamos, ainda, outros meandros dessa política, como a intersetorialidade, apresentada por meio das relações com o Terceiro Setor e as relações entre as políticas culturais e até mesmo com as políticas sociais.

Nesse capítulo, nosso objetivo é compreender o impacto dessa estruturação de governança e desses múltiplos vieses na sociedade. Como meio de averiguar esse impacto, partimos de três aspectos: a efetividade e eficácia dos direitos culturais, a geração de oportunidades e a constituição das políticas culturais como ações afirmativas.

Estes temas foram definidos a partir de alguns pontos:

1. A concepção de desenvolvimento por meio da cultura apresentada no documento *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil* se baseou em alguns aspectos evidentes, como a cultura como direito básico do cidadão, o acesso universal aos bens culturais, a conjugação das políticas de cultura com outras que tenham por enfoque o desenvolvimento;
2. Os objetivos do PCV e do PNPI, que ressaltam a promoção do acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; promover a inclusão social e a melhoria das condições de vida de produtores e detentores do patrimônio cultural imaterial; a diversidade cultural como expressão simbólica e atividade econômica;
3. O trabalho de campo que, a partir da análise de conteúdo, destacou a forte presença de termos, como oportunidade, acesso, autoestima e outros;
4. A base teórica do nosso trabalho – O conceito de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen nos possibilita pensar sobre as oportunidades sociais que permitem maior liberdade e, conseqüentemente, maior qualidade de vida. O conceito de cultura como recurso que possibilita entender os impactos sociais das políticas culturais para além da produção cultural em si;
5. Os debates internacionais a respeito da relação cultura e desenvolvimento – que apontam a importância da cultura popular e da diversidade para o desenvolvimento social, cultural e econômico das sociedades, a valorização do patrimônio material e imaterial e

o reconhecimento da diversidade cultural possibilitam que diferentes grupos desempenhem um papel mais relevante na esfera pública;

6. A definição dos campos de pesquisa a partir do enfoque “populações afro-brasileiras” – Esse enfoque foi definido, como vimos na introdução, a partir do público-alvo da Política Cultura Viva, que é destinada, principalmente, às comunidades e populações que “requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural” (BRASIL, 2014). Os dados históricos e sociais apresentados sobre as cidades que se situam as organizações sociais analisadas demonstram o quanto esses grupos sociais ainda se encontram em situações de vulnerabilidade e suas identidades culturais estiveram ameaçadas ao longo da história. Portanto, definiu-se como um dos pontos de análise, a política afirmativa.

2.1 POLÍTICAS CULTURAIS COMO POLÍTICAS AFIRMATIVAS

Na segunda parte desse trabalho buscamos apresentar dados históricos e socioeconômicos a respeito das cidades onde a pesquisa foi realizada. Essa apresentação teve como proposta inicial situar o leitor sobre o contexto em que as organizações sociais se inserem, mas, além disso, a apresentação dos dados tem por foco compreender o meio social em que as políticas públicas culturais permeiam.

Os dados das cidades de Lauro de Freitas (BA), Santa Rita (MA) e Nazaré da Mata (PE) ressaltam uma desigualdade social latente, principalmente quando analisamos os índices de Gini (0,63; 0,53; 0,49 respectivamente). Apesar de Nazaré da Mata apresentar um melhor índice de Gini, os dados sobre renda para esse município apresentam um alto índice de vulnerabilidade à pobreza, principalmente de pardos e pretos, já que a proporção de pardos e pretos sem rendimento ou com rendimento até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo é maior do que a proporção de brancos.

A análise histórica nos possibilitou compreender a formação da estrutura social da população nessas regiões. Observamos que, entre a segunda metade do século XVIII e o terceiro quartel do século XIX, as regiões receberam um número considerável de escravos e esse aumento esteve fortemente associado à produção agrícola (açúcar na freguesia de Santo Amaro de Ibitinga, atual Lauro de Freitas (BA); algodão e arroz na região do Vale do Itapecuru, onde se localiza Santa Rita (MA); açúcar na Zona da Mata Norte de Pernambuco) que foi acompanhado por uma concentração de terras.

Apesar de mudanças econômicas que essas regiões vivenciaram em fins do século XIX, com a baixa exportação de açúcar e algodão, e após o fim da escravidão, a estrutura social pouco se alterou ao longo do século seguinte.

No Maranhão, os trabalhos de Rocha (2016) e Reis (2007) destacam que os grandes proprietários passaram a controlar o comércio intermediário agrícola e o comércio, além do controle da política, já a população, em grande parte, se destinou à produção agrícola, principalmente de farinha de mandioca. Em Nazaré da Mata, podemos observar que a cana-de-açúcar se mantém como o principal produto da região e há uma considerável taxa de ocupação nesse setor, tanto que o Governo de Pernambuco promoveu ações voltadas para a população canavieira (Programa Chapéu de Palha).

Em Lauro de Freitas, observamos uma mudança mais significativa na formação social, influência do processo de industrialização de Salvador e a proximidade da cidade com a capital. Verificamos que, ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, houve um aumento populacional na região e este, inicialmente, esteve associado à migração da massa trabalhadora que buscou preços mais acessíveis para se instalar perto do mercado de trabalho. Posteriormente, a orla do município passou a abrigar uma população mais endinheirada. Apesar dessa mudança, verificamos que as desigualdades sociais são observadas quando analisados dados sobre educação, renda e o índice de Gini. Os dados do censo de 2010 apresentam que do total de pessoas sem instrução ou com fundamental incompleto, 83,63% eram de pardos e pretos e 13,92% de brancos.

A análise sobre as desigualdades sociais ancoradas nas questões raciais é importante para entendermos os dados apresentados na segunda parte da tese e compreendermos o papel das políticas culturais como políticas afirmativas para esses grupos sociais. Portanto, este subcapítulo está dividido em duas partes, a primeira, onde debatemos e analisamos as desigualdades raciais no Brasil e os conceitos de políticas afirmativas; e a segunda, que se destina a uma análise dos dados do campo.

2.1.1 Desigualdades raciais no Brasil e as políticas afirmativas

No Brasil, o debate sobre desigualdade racial esteve ancorado, por muito tempo, ao debate sobre diferenças de classe. Na década de 1930, os primeiros estudos, tendo por base Gilberto Freyre, Donald Pierson e outros, apontavam que a sociedade brasileira, por ser multirracial, não apresentavam desigualdade de raça e sim de classe. Na década de 1950, o estudo de Florestan Fernandes e Roger Bastide buscaram compreender o preconceito de cor

na sociedade de classe, eles observam que este tem como raiz a escravidão, mas não é suficiente para explicar a desigual inserção dos negros na sociedade. Eles recorrem, assim, a explicação para além do preconceito, ressaltando aspectos no processo de industrialização, imigração e outros. Assim, para os autores, conforme o avanço da industrialização, o preconceito de cor seria paulatinamente substituído pela discriminação de classe (LIMA; PRATES, 2015).

Os estudos mais recentes têm apresentado que a industrialização não é incompatível com o racismo, pelo contrário, dados estatísticos tem demonstrado o quanto a desigualdade racial é observada em diversos campos, como educação, mercado de trabalho e acesso a outros serviços públicos. Assim, esses estudos apontam que

a permanência das desigualdades raciais não se constituía apenas como efeito de classe. A discriminação torna-se evidente à medida que os aspectos mais relevantes da condição de classe são controlados e as desigualdades raciais permanecem (LIMA; PRATES, 2015, p. 171).

Um desses trabalhos é de Ribeiro (2009), que analisa dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 1996 para verificar o que mais influencia a desigualdade de oportunidade de mobilidade: a classe ou a cor. No que tange ao conceito de oportunidade, o autor trabalha com oportunidades educacionais, visto que seu objetivo é verificar a ascensão social e uma das principais formas de mobilidade é por meio da educação. Nesse sentido, ele busca verificar o peso da origem de classe e da cor nas chances de completar níveis educacionais.

Segundo suas conclusões, em transições educacionais, como a conclusão do Ensino Fundamental I, a conclusão do Ensino Fundamental II e a conclusão do Ensino Médio, os indivíduos cujos pais pertencem às classes mais altas tem mais chance de sucesso escolar e de prosseguir nos estudos do que indivíduos de classe mais baixa.

Apesar dessa distinção também se apresentar entre brancos e não brancos, o autor afirma que há maior desigualdade de oportunidade em termos de classe do que de raça. Já nas últimas transições (entrada para universidade e conclusão de universidade), a raça passa a ter um efeito parecido ao de classe. Assim, de acordo com ele, na medida em que sobe na hierarquia socioeconômica da sociedade, a desigualdade racial parece se tornar mais relevante do que a de classe¹⁵⁸ (RIBEIRO, 2009b, p. 174).

¹⁵⁸ Essa análise parte do estudo do autor que aponta que: “filhos de profissionais têm 15 vezes mais chances de entrar na escola do que filhos de trabalhadores rurais, ao passo que brancos têm 3 vezes mais chances do que não-brancos de fazê-lo. Há desigualdade de oportunidades educacionais tanto em termos de classe de origem

Estes estudos deram base para o reconhecimento das desigualdades raciais abrindo campo para as ações afirmativas no Brasil. Segundo Gomes (2003, p. 21), as ações afirmativas são definidas como políticas “voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física”. Estas ações podem ser realizadas ou sugeridas pelos estados ou entidades privadas, visando combater a discriminação e a concretização da igualdade de oportunidades.

A noção de igualdade de oportunidades, para Gomes (2003), se tornou justificativa para o surgimento, em diversos ornamentos jurídicos, de políticas de promoção de grupos socialmente marginalizados. Essas políticas foram desenvolvidas a partir de uma posição ativa do Estado, ou seja, diferenciando-se dos modelos estáticos ou neutros, em que era assegurada a igualdade formal a todos e que reprimia as condutas discriminatórias, no modelo ativo, o Estado, juntamente com a sociedade civil, promove ações para que as pessoas marginalizadas possam se integrar à coletividade (BRITO FILHO, 2014).

Essa posição mais ativa do Estado é fruto de uma mudança na política internacional a respeito da concepção de desenvolvimento, como já vimos no capítulo 1, e apresenta uma justificativa econômica, visto que a exclusão de uma parcela expressiva da população dificulta o incremento do mercado interno de uma nação e, portanto, de seu crescimento econômico. O pioneiro na adoção dessas políticas foram os Estados Unidos que visaram, inicialmente, solucionar a marginalização social e econômica do negro e, posteriormente, foram estendidas às mulheres, minorias étnicas, deficientes físicos e outros (GOMES, 2003).

Segundo o jurista, os objetivos das ações afirmativas são:

(...) além do ideal de concretização da igualdade de oportunidades, figuraria entre os objetivos almejados com as políticas afirmativas o de induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginário coletivo a ideia de supremacia e subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher. (...) Por outro lado, as ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas, sobretudo eliminar os efeitos persistentes (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar. Esses efeitos se revelam na discriminação estrutural, espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos marginalizados (GOMES, 2003, p. 30).

quanto de raça, embora a primeira seja mais forte do que a segunda. Para ingressar na universidade, filhos de profissionais têm 4 vezes mais chances do que filhos de trabalhadores rurais; e brancos têm 2 vezes mais chances do que não-brancos. Em suma, no início da carreira escolar, a desigualdade de classes é muito mais forte do que a de raça, ao passo que, nos níveis educacionais mais elevados, os dois tipos de desigualdade diminuem em relação ao que ocorre nas primeiras transições e se tornam mais semelhantes.”

Portanto, para além da concretização da igualdade de oportunidade, as ações afirmativas têm como proposta induzir transformações estruturais na sociedade por meio de ações de caráter pedagógico, a fim de eliminar as barreiras invisíveis que dificultam o acesso das minorias a oportunidades, recursos e posições sociais de destaque na sociedade.

No Brasil, essas ações começaram a ser articuladas na segunda metade da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Foram instaurados grupos interministeriais de trabalho (GITs) visando apontar caminhos de erradicação do racismo e discriminação em diversos setores da sociedade. O trabalho desses GITs culminou na publicação, em 2002, do Programa Nacional de Ações Afirmativas e do Programa Nacional de Direitos Humanos (AMARO, 2015).

No plano jurídico, essas ações estão legitimadas pela Carta Constitucional de 1988, que não apenas cria condições, como contempla algumas ações afirmativas, ressaltando o princípio de igualdade material e não apenas processual, como se observa nos artigos 3º, 5º, 7º, 37º entre outros, como se observa abaixo:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social (...) XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.

(...)

Art. 37 (...) VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão. (BRASIL, 1988).

Cabe destacar, como apresentou Amaro (2015), que as ações afirmativas encontram respaldo jurídico também nos pactos e convenções internacionais cujo Brasil é signatário, como a *Convenção Internacional sobre Eliminação sobre Todas as Formas de Discriminação Racial*, de 1968, que, dentre os compromissos firmados, se encontram: “a promoção da igualdade e a construção de condições sociais equânimes no acesso à educação, à renda, ao trabalho, à saúde, à liberdade de expressão social, cultural e religiosa” (AMARO, 2015, p. 103). Além desta, o Brasil é signatário de outros acordos, como a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (1979), a *Conferência Internacional de Combate à Xenofobia, Racismo e Todas as Formas de Intolerância* (2001), dentre outros documentos e acordos.

Nesse sentido, diversos mecanismos jurídicos respaldaram ações que se tornaram efetivas, principalmente, a partir dos anos 2000. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi o primeiro a institucionalizar um programa de ação afirmativa desenvolvida junto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ações como essa passaram a ser incorporadas em outros ministérios e de forma articulada.

No âmbito das desigualdades raciais, a criação da Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, teve um importante papel na articulação de programas voltados para a população afro-brasileira. No mesmo ano, foi criado o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial visando aos acordos federativos para a promoção da igualdade racial.

Outros programas como a Agenda Brasil Quilombola, criada em 2006, foi de grande importância para a regularização fundiária de 64 comunidades quilombolas, a construção de 1.333 unidades habitacionais destinadas às famílias quilombolas e a construção de 262 salas de aula nessas comunidades (AMARO, 2015).

O programa de cotas em universidades públicas ampliou o acesso da educação superior à população negra, segundo os dados apresentados por Amaro (2015, p. 68), em 2009, 28,2% dos pretos e 31,8% dos pardos estavam nesse nível de ensino. Apesar de proporções ainda baixas, essa taxa teve um aumento de mais de 20 pontos percentuais, comparando com os dados de 1999, quando 7,5% de pretos e 8% de pardos cursavam o ensino superior.

As ações afirmativas, porém, não se resumem apenas as cotas. Há diversas técnicas de implementação das ações afirmativas, como sistemas de bônus ou incentivos fiscais, condição de vulnerabilidade social como critério, estabelecimento de preferências entre outras.

Brito Filho (2014) ressalta que as medidas adotadas podem ser bem amplas desde que sejam compatíveis com ordenamento jurídico e que tenham como objetivo garantir o acesso de grupos mais vulneráveis a determinados recursos e oportunidades.

Cabe, porém, analisarmos o conceito de igualdade de oportunidades. Brito Filho (2014) busca explicar esse conceito a partir da teoria de igualdade de recursos de Dworkin e na abordagem de capacidades de Amartya Sen. Segundo o autor, essas teorias tiveram por base a concepção de justiça distributiva desenvolvida por John Rawls.

Em sua Teoria da Justiça, Rawls aponta que, por meio de um contrato social hipotético em que as pessoas são privadas de conhecimento sobre as circunstâncias sociais, os princípios de justiça são acordados entre os indivíduos. O autor estabelece como princípios: 1) a igualdade de liberdades básicas, ou seja, todos devem possuir a liberdade política de

expressão, de pensamento, propriedade privada entre outras; 2) as desigualdades econômicas e sociais são aceitas desde que os menos favorecidos tenham o maior benefício e que haja igualdade de oportunidade (BRITO FILHO, 2014). Para ele, a igualdade de oportunidade está relacionada aos bens primários como liberdades e direitos fundamentais que é o que ele designa como mínimo social. Assim, para ele, uma situação em que o mínimo social é oferecido gera uma sociedade justa (WEBER; CORDEIRO, 2016).

Já Dworkin critica alguns apontamentos de Rawls e difunde a teoria da igualdade de recursos. Para este, a igualdade entre as pessoas não se refere às igualdades de bem-estar, já que a concepção de bem-estar é de difícil aceção e diversa para os diferentes agentes, mas sim igualdade de recursos. Esta distribuição de recursos é baseada em escolhas que os indivíduos possuem de todas as informações disponíveis. Na sua teoria, as desigualdades poderiam ser admitidas a partir da utilização dos recursos com base nas razões de escolha e nos talentos dos indivíduos. Porém, ele destaca que essas desigualdades podem ser corrigidas a partir de ajustes de compensação, como as ações afirmativas (BRITO FILHO, 2014).

Amartya Sen vai além da perspectiva de Dworkin e aponta que as pessoas podem ter os mesmos recursos e o mesmo pacote de bens, mas não ter as mesmas condições de utilizá-lo por razões raciais, de classe, sexo, entre outras. Assim, o autor aponta que é necessário expandir as capacidades e elas se referem à liberdade para alcançar o bem-estar. As capacidades se constituem como um conjunto de vetores de funcionamentos, ou seja, estados, atividades e meios que as pessoas possuem, como: gozar de boa saúde, poder escapar de mortalidade prematura, estar feliz, ter autorrespeito ou fazer parte da vida da comunidade. Portanto, a noção de capacidade está relacionada à liberdade que o sujeito possui dado seu funcionamento. O autor diferencia seu pensamento do de Rawls, segundo ele:

As motivações subjacentes à teoria de Rawls e ao enfoque da capacidade são similares, mas o tratamento da questão é diferente. O problema com respeito ao argumento rawlsiano está em que, mesmo tendo-se em vista os mesmos fins, a capacidade que as pessoas têm de converter bens primários em realizações é diferente, de tal maneira que uma comparação interpessoal baseada na disponibilidade de bens primários em geral não tem como refletir também as liberdades reais de cada pessoa para perseguir um dado objetivo, ou objetivos variáveis (SEN, 1993, n.p.).

Portanto, ter bens primários não significa realizar-se, ou seja, ter a garantia de educação não significa, de fato, ao acesso à educação, porque há limitações sociais que podem impedir esse acesso. Assim, a noção de igualdade de oportunidade desenvolvida pelo autor refere-se à igualdade nas capacitações, ou seja, igualdade na escolha do tipo de vida que quer

levar por meio de seus funcionamentos. Logo, oportunidade não se refere apenas aos recursos ou bens primários, mas à liberdade de utilizar desses recursos.

Tomando por base a concepção de Amartya Sen a respeito das oportunidades, podemos considerar as ações afirmativas como uma das estratégias possíveis de levar em consideração a diversidade de indivíduos e possibilitar a promoção da igualdade material entre os indivíduos. Assim, no próximo item analisaremos a geração de oportunidades, de forma mais ampla, e como estas impactaram nas populações mais vulneráveis: mulheres e negros. Assim, nosso foco é compreender a efetividade das políticas públicas analisadas na promoção de ações afirmativas.

2.1.2 Geração de oportunidades e ações afirmativas nos estudos de caso

No item anterior abordamos sobre a definição de ação afirmativa e destacamos que a promoção de igualdade de oportunidade é um dos objetivos dessas ações. Destacamos que a noção de capacidades pode auxiliar a pensar como as ações afirmativas podem influenciar na igualdade de oportunidades, influenciando não apenas em um melhor acesso aos recursos, mas oportunizando a liberdade de escolha.

Na parte 2 dessa tese, apresentamos uma análise a respeito dos editais que as organizações sociais participaram. Podemos observar que os critérios de seleção da maioria dos editais destacam como público-alvo prioritário pessoas em situação de vulnerabilidade. Não tendo por objetivo, analisar cada edital, cabe destacarmos os editais de maior importância para o nosso trabalho: os editais da política Cultura Viva e os editais do PNPI.

No que tange à lei Cultura Viva, podemos observar que os marcos regulatórios já apontam para alguns grupos sociais específicos, como podemos observar no art. 3 da Portaria do MinC 156/2004, modificado pela Portaria n. 82/2005:

Art. 3º-O Programa CULTURA VIVA se destina à população de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais, quilombolas e gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural (MINC, 2005).

A lei Cultura Viva amplia o público-alvo abordando o conceito de vulnerabilidade social e reduzido acesso, como se observa abaixo:

Art. 3o A Política Nacional de Cultura Viva tem como beneficiária a sociedade e prioritariamente os povos, grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro,

fruição e difusão cultural, que requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural (BRASIL, 2014).

Em relação aos editais, propriamente ditos, podemos verificar que estes apontam como prioridade os habitantes de áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura, habitantes de territórios de cidadania do Ministério da Cultura, de vulnerabilidade, territórios indígenas, quilombolas ou artesanais. Portanto, podemos observar que estes editais definem não apenas um público prioritário, como se constituem como ações afirmativas já que visam proporcionar a esses grupos mais vulneráveis uma igualdade no exercício dos direitos culturais.

Em relação ao PNPI, observamos que o edital do prêmio *Boas Práticas de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial* não possui por objeto ações de combate à discriminação ou a concretização da efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais, como os editais de Pontos de Cultura e outros editais do Cultura Viva.

Já o edital prêmio *Matriz Africana* aponta como critério de seleção: ações de preservação do patrimônio cultural de povos e comunidades tradicionais de matriz africana, ações realizadas em regiões de menor IDH ou de baixo acesso a bens e serviços públicos e os impactos das ações para a comunidade do entorno, portanto, este último pode se configurar como uma ação afirmativa.

Visando compreender o impacto dessas ações para os grupos mais vulneráveis, nossa análise se concentrou na concepção de oportunidade, já que essa noção é uma das definidoras do conceito de ação afirmativa e está no cerne de algumas teorias sobre justiça e desenvolvimento. Além disso, observamos, nos trabalhos de campo, o uso desse termo como meio de avaliação das políticas e das ações da organização. Portanto, definimos seis indicadores que estão diretamente relacionados à oportunidade, como se pode observar abaixo:

Quadro 11 – Indicadores qualitativos de oportunidade gerada pelas políticas culturais

Indicador	Definição	Método de auferir
Empoderamento	Capacidade que os sujeitos possuem de decidir as questões que lhe dizem respeito	- Relato em que os sujeitos apontam que possuem voz, influência e capacidade de ação e decisão
Ampliação da	Valorizar a si próprio e	- Valorização de si e de sua cultura

autoestima	autoconfiança	- Reconhecimento de seus atos e do grupo
Acesso	Ter acesso à produção e fruição de bens culturais e à educação formal e não formal como cursos e etc.	-Utilização do conceito oportunidade para relatar o acesso a cursos, oficinas, novos conhecimentos.
Participação	Livre expressão, participar nas decisões, compartilhar o conhecimento de suas expressões culturais	- Uso de termos, como participar, oportunidade de se apresentar, se mostrar - Uso de outros termos com o sentido das palavras acima
Geração de renda/ mercado de trabalho	Inserção no mercado de trabalho (formal ou informal)	- Relato sobre geração de renda por meio das ações promovidas nas organizações - Relato sobre a inserção no mercado de trabalho cultural
Possibilidade de alcançar novos editais	Participar de editais posteriores, alcançar verbas públicas	- Uso de termos como: conquistar novos editais, participação de editais

Elaboração própria.

Nesse sentido, verificamos que oportunidade não se resume apenas ao acesso aos recursos e aos bens primários, mas se refere à ampliação da autoestima, do protagonismo e dos direitos de acesso e participação. Cabe destacar que alguns desses indicadores surgiram a partir da análise do uso do termo oportunidade nas transcrições das entrevistas, como se observa na árvore de palavras abaixo:

Figura 5 – *Keyword-in-context* (KWIC) - Oportunidade¹⁵⁹

Fonte: MAXQDA

A árvore de palavras é uma visualização da ferramenta de análise de conteúdo designada *Keyword-in-context* que tem por viés compreender os contextos da utilização de um termo. Pela imagem acima, podemos verificar que o termo *oportunidade* tem diferentes contextos de uso referindo-se desde a oportunidade de fazer algo, até a oportunidade como valorização da mulher, por isso, nosso viés de análise é descortinar não apenas esses usos, mas o uso de outras expressões que apontam para a compreensão de *oportunidade*.

Em relação à autoestima, verificamos que esse conceito remete à autoconfiança e valorização de si próprio. Esse conceito foi preconizado pela teoria da justiça de Rawls como um bem primário, ou seja, como algo que deve ser garantido a todos de forma igualitária.

¹⁵⁹ Utilizamos a imagem da árvore de palavra conforme elaborada pelo software *Maxqda*. Ele relaciona o contexto das palavras, conforme se encontra nas transcrições de entrevistas. Cabe observar que o programa não está preocupado em completar as frases, mas sim em apontar a complementação inicial da palavra destacada, portanto, a árvore de palavras é uma ferramenta para verificarmos o uso de termos e seus complementos, o que explica as frases cortadas ao meio.

Logo, a autoestima é um dos modos de proporcionar a justa oportunidade, segundo Rawls (ZARGURSKI, 2016). Os indivíduos dotados de autoconfiança são mais aptos para enfrentar situações de crise e, portanto, possibilita maior liberdade e capacidade, segundo os termos de Sen (2000). Destarte, a autoestima é um importante vetor para a ampliação da escolha e, conseqüentemente, para o desenvolvimento, como abordou Amartya Sen (2000).

Zargurski (2016) ressalta que as políticas públicas promotoras de autoestima e autoconhecimento tem um potencial na criação de oportunidades para aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade. A autora destaca que a ausência de autoestima restringe as escolhas, como exemplifica no seguinte trecho:

(...) as mulheres economicamente independentes tendem a ser menos vulneráveis do que as que dependem de outros para o seu sustento; os trabalhadores analfabetos e não qualificados são mais vulneráveis do que as pessoas com mais educação, pois possuem menos opções de trabalho. As famílias profundamente endividadas tendem a ser mais vulneráveis à exploração e menos capazes de se proteger na adversidade (...) Essas desigualdade e vulnerabilidade têm reflexo direto no desenvolvimento social, impedindo o progresso econômico, enfraquecendo a vida democrática, ameaçando a coesão social e influenciando na formação dos seres humanos e na eleição de seus valores morais (ZARGURSKI, 2016, p. 15).

Portanto, a autoestima se torna um importante vetor para o desenvolvimento porque amplia as condições de escolha dos agentes, possibilita maior coesão social, influencia no progresso econômico e possibilita o desenvolvimento democrático. Tendo isso em vista, devemos olhar para algumas abordagens sobre a promoção da autoestima desenvolvida pelos programas e políticas aqui analisadas. Na fala de uma das integrantes da AMUNAM se observa a ideia de autoestima associada à valorização da mulher:

É uma... eu entendo como se fosse assim, uma oportunidade e a questão da valorização da mulher mesmo no... dentro da cultura. Como eu já tinha falado, essa questão de que a gente não via mestra, não via mulher no... no maracatu, no meio do maracatu, só se fosse de baiana para cozinhar lá, né? Nos bastidores. Hoje não, hoje a gente é protagonista. Hoje a gente toca, a gente é mestra. Então assim, deu um pulo. Então quando se surgiu esse maracatu das mulheres foi uma forma de outras mulheres, porque hoje a gente não... antigamente a gente não via, mas hoje é fácil a gente encontrar uma mulher de cabocla no maracatu de homem, depois do nosso¹⁶⁰.

Observamos que a concepção da valorização da mulher está como protagonista presente na perspectiva da oportunidade gerada pelo grupo. Sobre esse mesmo aspecto, pude conversar com algumas participantes do grupo de Maracatu e, apesar delas não utilizarem

¹⁶⁰ SILVA, Lucicleide Maria. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

propriamente o termo “oportunidade”, se evidencia a perspectiva do maracatu Coração Nazareno como uma forma de promover seu direito, como se pode observar na fala abaixo:

Até agora o que eu acho, no meu ponto de vista, eu acho bom [participar de um grupo de Maracatu só de mulheres]... pelo menos a gente está diferindo alguma coisa do ponto que a mulher só pode é rezar missa, missa já tamo rezando toda a vida. Maracatu agora eu já tenho. É um privilégio para a gente (...) Com certeza, lógico que a gente tem direito [de participar da cultura], a gente também é filho de Deus, a gente não é somente pra ficar tomando conta de menino e no fogão enquanto o homem tá dançando, não¹⁶¹.

O trecho acima associa oportunidade ao direito da mulher participar da brincadeira porque, até a criação do Coração de Nazareno, as mulheres de Nazaré da Mata possuíam algumas restrições para atuarem no Maracatu. A valorização da mulher é, portanto, um aspecto evidente nas análises dos projetos da AMUNAM e das políticas culturais analisadas. Em uma entrevista com a secretária da instituição, perguntei sobre os impactos de editais, como o do Ponto de Cultura, para a valorização da cultura local, ela apontou que:

Eu acho que para a valorização, eh, que a gente dá à cultura, em forma do maracatu que... resgata, né, essa... essa tradição, só que... através das mulheres, né? (...) E a gente vê aí que é só de homem... de homem... assim, de porque estão trajados de caboclos, né? Porque no maracatu normal a gente tem mulheres de baiana, de... de índia ou disso e aquilo. Mas no da gente são todas. Todas mulheres, de caboclas, todas de índias, todas... eu acho que isso aí é... uma ascensão muito grande, uma... conquista¹⁶².

No argumento utilizado pela secretária, a valorização da cultura e da tradição perpassa a ascensão da mulher nos espaços, até então, dominados pelos homens. Portanto, a valorização da cultura ganha novos significados ao se associar com a valorização da mulher. Observa-se, também, nessa fala, uma ausência da referência da política e uma valorização do grupo como aquele propulsor de mudanças sociais. Esse mesmo aspecto foi observado em outros momentos da entrevista, quando questionada sobre a influência do ponto de cultura na preservação do maracatu, ela respondeu que: “Ah, eu acho que só a... pelo ponto de cultura não, porque antes... antes do ponto a gente já estava caminhando, né? Com o maracatu. Eu acho que o ponto foi... foi mais uma agregação...”¹⁶³. Portanto, os sujeitos não avaliam

¹⁶¹ ROSICLEIDE. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁶² ARAÚJO, Roberta. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁶³ Ibid.

diretamente a política e, sim, a organização social, o que indica uma personificação institucional da política¹⁶⁴.

A ampliação da autoestima foi observada em outros trechos do trabalho de campo, por exemplo, na conversa com Nielsa, moradora do quilombo Filipa, no Maranhão, perguntei sobre os impactos do ponto de cultura na comunidade, ela destacou o seguinte:

Até porque tinha gente em Itapecuru que não conhecia e através da nossa cultura que nós fazemos esse tambor no dia 20 de novembro, algumas pessoas participam, algumas pessoas também de São Luís já vieram. E aí a comunidade passou a ser mais vista (...) É sempre era, mas depois do ponto melhorou, focaram mais. E, nós fomos em vários lugares, nós fomos em Santa Rita, em Anajatuba, outro ponto de cultura. Só aí já basta porque nos conhecemos um outro lugar que a gente não conhecia.¹⁶⁵

Observa-se que a interlocutora aborda a visibilidade da cultura do quilombo como um importante vetor de reconhecimento e de valorização de si próprio. Portanto, ser reconhecido pelos outros também nos indica um aumento de sua autoestima já que, como aponta autores da Psicologia, como Schultheisz e Aprile (2013), o processo de constituição da autoestima sofre interferência do mundo exterior e está intimamente ligado com o processo de formação da identidade.

Esse aspecto também aparece na fala do Tom, participante da oficina de teatro de Ponto de Cultura que teve o Cem Modos como coordenador. Segundo sua visão, a oportunidade de mostrar o que sabe, o que conhece e o que gosta é uma das avaliações que ele faz sobre a participação no Ponto de Cultura, como se observa abaixo:

A gente que gosta do teatro, que vive esse meio, se a gente não tem uma oportunidade para mostrar o nosso serviço, não adianta gostar de uma coisa sem ter essa oportunidade. Então o que ocorreu? O grupo Cem Modos deu essa oportunidade para gente, pra gente tá conhecendo gente nova, tá mostrando um pouco do que a gente sabe para o povo¹⁶⁶.

Outro viés importante para compreender a concepção de oportunidade refere-se ao empoderamento. Este está intimamente relacionado à autoestima e, como afirma Horochovski (2007, p. 112), refere-se “à capacidade de os indivíduos e grupos poderem decidir sobre as questões que lhe dizem respeito, escolher, enfim entre cursos de ação alternativos em múltiplas esferas”. Esse conceito, como destacou o autor, é polissêmico, ou seja, apresenta diferentes significados conforme seu uso, ora é apresentado como meio de emancipação social

¹⁶⁴ Aspecto analisado no capítulo 1 dessa terceira parte.

¹⁶⁵ NIELSA. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

¹⁶⁶ TOM. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

ora como meio para legitimar o fortalecimento da esfera privada, como o autor abordou no seguinte fragmento:

(...) fundada em valores neoliberais/neoconservadores, empoderamento significa o fortalecimento da esfera privada, deixando-se às associações e comunidades a resolução de seus problemas. Combate-se, desse modo, políticas e programas estatais de assistência e bem-estar social. Sob o argumento de fortalecer as comunidades, o empoderamento assoma como justificativa para redução da despesa pública, dos impostos e da regulação estatal sobre as relações econômicas (HOROCHOVSKI, 2007, p. 118).

Portanto, para a compreensão neoliberal, o empoderamento remete a um fortalecimento das instâncias privadas em detrimento das públicas, já o conceito para a interpretação mais progressista é de que a abordagem remete a um aprofundamento da democracia mediante a participação e conquista de voz e vez. Nesse trabalho buscamos compreender os enfoques trazidos pelos participantes e, não apenas isso, nosso viés é dimensionar esse empoderamento.

Para isso, nos baseamos nos níveis de empoderamento desenvolvido por Horochovski (2007). Ele apresenta três níveis de empoderamento: o intrapessoal em que os sujeitos se sentem competentes em uma determinada situação, sentem que sua presença é relevante e que seus recursos lhe permitem controlar os cursos das ações que lhes afeta; o empoderamento organizacional, gerado pelo compartilhamento de poder decisório e de liderança dentro das organizações; o empoderamento comunitário, que se refere à construção de estratégias e ações coletivamente. Em geral, esses processos e níveis se inter cruzam e eles, por si só, não garantem o empoderamento, mas devem ser avaliados de acordo com o grau promovido.

Para melhor avaliar o grau de empoderamento, recorreremos a algumas entrevistas. Por exemplo, na fala do Tom, participante de oficina de teatro do Ponto de Cultura, sobre o Grupo Cem Modos, verificamos que ele apresenta uma perspectiva de empoderamento organizacional, como se observa abaixo:

A gente se trata não como participante do projeto. A gente aqui é como se fosse uma família, entendeu? Todo mundo conhece todo mundo, o que a gente sente a gente chega e fala. A gente tem esse direito sim. É bem aberto aqui o relacionamento entre a gente aqui no grupo. (...) Aqui a gente se trata como família. Não tem essa hierarquia.¹⁶⁷

Podemos observar que nessa visão, o interlocutor aborda sobre o direito de voz dentro da organização, porém, ele não destaca sobre decisões, por exemplo, a quem recai a decisão de se inscrever em um edital? No trabalho de campo pude perceber que as decisões são

¹⁶⁷ TOM. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

tomadas por um grupo reduzido de pessoas, que são os fundadores do Grupo Cem Modos. Portanto, o empoderamento é limitado em alguns pontos.

Em relação ao nível de empoderamento interpessoal, observamos que a maior parte das entrevistas apresentam visões sobre competência e relevância pessoal para a comunidade, como podemos observar nas seguintes falas:

o caso assim, a gente ensina o pessoal que faz também parte do grupo, né? Que às vezes tem pessoas que saem de baiana: “ah, eu tinha vontade de aprender”, aí como eu sei: “não, vem cá, vamos aprender”, aí ensina. (...) É assim, uma ensina a outra¹⁶⁸.

Então a gente não podia deixar parados os meninos aqui. E aí ele começou a dar aula, eu peguei e falei: “cara, eu posso dar aula dia de terça, porque eu não vou para a faculdade. Posso dar aula de terça e você dá uma hora de aula prática e eu dou uma aula teórica”. Aí chegou um certo tempo que a gente ficou: terça era só aula comigo, na quarta, quinta e sexta era aula com ele, prática. Né? Aí logo no início alguns não vieram, aí depois que a gente começou a... a andar, né, com os trabalhos, os meninos começaram a gostar, entender um pouco mais. Porque o é que eu fiz? Peguei os instrumentos que eles gostavam de tocar, expliquei primeiro como é que funcionava a partitura, o que é que significava cada... cada... cada símbolo. E aí fui colocar para eles tocarem os instrumentos¹⁶⁹

As falas destacam um nível de competência intrapessoal referente ao conhecimento que possui e que pode passar para a comunidade, portanto, remete à confiança em si e no conhecimento que possui. Esse viés também é explorado em expressões como: “oportunidade de a gente estar ajudando”, “sempre que a gente tem oportunidade pode botar eles para se qualificar, a gente faz”. Portanto, observa-se que o empoderamento intrapessoal é visto dentro de um contexto de quem atua como oficinairo, não tendo tanta repercussão para os beneficiários, podemos concluir que não há uma emancipação evidente nos trabalhos de campo realizados.

No que tange à geração de renda, é válido associar ao conceito de acesso à informação e estudo e, conseqüentemente, ao mercado de trabalho. Buscamos compreender o potencial dos projetos, principalmente do Ponto de Cultura e da premiação do IPHAN, para a geração de renda. Os relatos nos possibilitam inferir que há um aumento de renda, porém, temporário e, muitos deles, no mercado informal, como se pode observar nos seguintes trechos:

E também assim, quando acontece o projeto é uma equipe que vai fazer o projeto, então é uma grande oportunidade para aquelas pessoas que trabalham com aquele... com aquela atividade cultural e estar se fortalecendo, e estar realizando um trabalho, né? É aquele mestre que vai... transmitir os seus saberes na questão da... da cantoria,

¹⁶⁸ SILVA, Lucicleide Maria. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁶⁹ Emerson. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 25 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

é aquele mestre que vai mostrar o seu bordado, né, transmitir saberes a outros, né? É aquele que vai trabalhar a questão da percussão. Então são oportunidades para essas pessoas estarem realizando uma atividade cultural que também é... valorizado financeiramente, né? Porque é um trabalho realizado, né? Existe um... um valor destinado à equipe de trabalho, né? Um valor pelas horas/aulas que são ministradas. Então tudo isso é incentivo, é fortalecimento e... contribuição também na geração de renda, né? Na economia, local¹⁷⁰.

É, foi bom, porque incentivou outras mulheres, é uma questão de renda também, né? Porque muitas que participaram dessa oficina hoje fazem para vender. Então vem a... é uma melhora para custo de renda dela¹⁷¹.

A gente apresenta tambor. Através do tambor, a gente faz um contrato. Cada um pega o seu total da noite tocada no tambor.¹⁷²

Os trechos apontam que os editais promovem aumento de renda para o mestre e o oficinheiro, possibilitam que a comunidade aprenda novos ofícios e permitem que eles sejam contratados ou que vendam os produtos produzidos por eles. Porém, a geração de renda é momentânea e não é garantida. Cabe ressaltar que, tanto o Bankoma quanto a AMUNAM apontam que a associação possui trabalhadores fixos, por exemplo, ambos possuem costureiras que atuam o ano todo na confecção de figurino de Carnaval. A Amunam ainda possui algumas funcionárias que foram contratadas após ingressarem como participantes das ações do projeto. As funcionárias que eu conversei ressaltam que a associação concedeu oportunidades para elas crescerem.

Outro aspecto relacionado ao conceito de oportunidade remete à conquista de novos editais. As falas de Lucicleide evidenciaram esse aspecto, destacando o potencial que a política pública de cultura gera no portfólio da instituição e na credibilidade da instituição. Segundo ela: “Às vezes eh, aparecem editais que... por ser ponto de cultura a gente tem mais oportunidade de... se engajar naquele... edital, entendeu”¹⁷³. Em outro trecho ela ainda afirma: “Porque às vezes tem editais, né, que... por ser ponto de cultura aí, eh... o po... oportuniza mais a gente a fazer parte, desse edital”¹⁷⁴.

Nesses trechos citados anteriormente, observamos que a visão sobre a política cultural é que ela oportuniza novas participações em editais, portanto, tem um impacto positivo no portfólio da instituição. Nesse sentido, o conceito de oportunidade está atrelado a novas possibilidades de alcançar verbas públicas.

¹⁷⁰ CRISTIANE. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁷¹ SILVA, Lucicleide Maria. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁷² Ildo. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

Para além dessas abordagens, podemos observar que o conceito de oportunidade também está relacionado ao direito de acesso e participação. Devido à importância que os editais e a lei Cultura Viva denotam aos direitos culturais, nossa análise se concentra na eficiência e efetividade dos direitos culturais, como veremos abaixo.

2.2 EFETIVIDADE E EFICÁCIA DOS DIREITOS CULTURAIS

Na análise de impacto de políticas públicas, os principais aspectos analisados referem-se à eficiência, eficácia e efetividade do programa. A eficiência refere-se aos custos de produção do resultado e, normalmente, é aferida a partir da comparação com outras soluções para a mesma problemática, tendo como indicador o custo-efetividade dos programas. A eficácia está relacionada ao cumprimento dos objetivos do programa, avaliando a cobertura da população que o programa se destinou e a geração desses objetivos. Já a efetividade refere-se aos impactos na mudança social para além dos objetivos (JANNUZZI. 2016).

Para analisar os impactos do emaranhado de políticas nas comunidades analisadas, buscamos compreender: se os direitos culturais foram garantidos, se sim, quais desses direitos foram destacados? Qual cobertura da população foi atingida? Além disso, buscamos compreender os impactos gerados por meio dos direitos culturais, portanto, nossa perspectiva de análise refere-se à eficácia e efetividade dos direitos culturais.

2.2.1 A concepção sobre direitos culturais

A concepção de direito cultural, formulada pela Declaração dos Direitos Humanos, aponta que todo ser humano tem o direito de participar livremente na vida cultural, além de ter acesso à fruição das artes e da participação do progresso científico (art. 27, Declaração dos Direitos Humanos, 1948). O artigo aponta, ainda, o direito de proteção aos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção cultural e científica. Nesse sentido, os direitos culturais dizem respeito à liberdade dos indivíduos em participar da vida cultural, exercer suas próprias práticas culturais, beneficiar-se dos avanços científicos, além, da proteção ao patrimônio de sua autoria.

Cabe destacar, como apontou Kauark (2013) que, esse documento trata sobre os direitos culturais individuais e, pouco aborda sobre os direitos coletivos. Porém, a abordagem dos direitos culturais foi, aos poucos, ganhando um tom coletivo. Para Coelho (2011), o direito cultural é individual, uma vez que diz respeito ao direito de participar da vida cultural

e o de recusar-se a ela e de participar de outras definições culturais, mas, seu objeto é coletivo, ou seja, as referências culturais, como línguas, religião, produções artísticas, modas e etc. são partilhadas coletivamente e, portanto, o direito cultural tem reflexo na coletividade.

Um dos reflexos, apontados por Meyer-Bisch (2011), refere-se à proteção da diversidade cultural. Para o autor, “o reforço dos direitos culturais (...) permite, ao mesmo tempo, uma proteção ampliada dos direitos e das liberdades individuais e constitui uma condição necessária à preservação do capital formado pela diversidade cultural” (MEYER-BISCH, 2011, p. 31-32). Os argumentos usados pelo autor para justificar a vinculação dos direitos culturais à preservação da diversidade cultural referem-se ao fato dos direitos culturais permitirem assegurar o sentido entre as pessoas, ou seja, a identidade coletiva. Ele aponta ainda:

É por isso que os direitos culturais são fatores primordiais de democratização, pois são vetores ou veículos de sentido, particularmente aplicando-se o direito de participar da vida cultural (...). Os direitos culturais permitem a vinculação entre os direitos individuais e o objetivo político que hoje é percebido como essencial: a proteção da diversidade cultural, condição não só do desenvolvimento econômico, mas do desenvolvimento político em geral fundado em uma melhoria constante da segurança humana (MEYER-BISCH, 2011, 34).

Assim, não apenas o objeto do direito cultural é coletivo, mas também suas implicações, ou seja, o exercício dos direitos culturais são condições essenciais para a vinculação entre os sujeitos, para a promoção da diversidade cultural e da identidade coletiva. Portanto, as justificativas dos direitos culturais dizem respeito tanto à formação da pessoa e sua dignidade quanto à construção de identidade, à capacidade para o diálogo intercultural e ao desenvolvimento socialmente sustentável, como observou Souza (2010).

No âmbito dos documentos normativos internacionais, o caráter predominante nas justificativas foi a proteção integral à pessoa, ou seja, proteção da liberdade e pluralidade. O principal documento que abordou sobre o direito cultural foi Pacto das Nações Unidas sobre os direitos sociais, econômicos e culturais¹⁷⁵, de 1966. Este ressalta os direitos culturais são essenciais para assegurar a liberdade. Portanto, os documentos buscaram ressaltar os direitos culturais como elementos essenciais da dignidade humana (SOUZA, 2010).

¹⁷⁵ Este Pacto foi adotado a partir da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e entrada em vigor a partir de 1976. Esse documento, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, estabelece acordo para promover os direitos sociais, como os direitos iguais entre homens e mulheres, o direito de todos de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, direito à alimentação, vestuário e alojamento suficiente para a condição de existência, o direito à educação entre outros direitos sociais. Em relação à cultura, o art. 15 estabelece que “Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem a todos o direito: a) De participar na vida cultural; b) De beneficiar do progresso científico e das suas aplicações; c) De beneficiar da proteção dos interesses morais e materiais que decorrem de toda a produção científica, literária ou artística de que cada um é autor”.

Para além dessas justificativas, os debates passaram a incorporar a cultura na construção e promoção da cidadania. A partir da década de 1980, as ideias de cidadania cultural e democracia cultural se ampliaram nos discursos de política cultural. No âmbito internacional documentos, como a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, ressaltam a importância da diversidade cultural para a inclusão social. Porém, nenhum deles refere-se diretamente aos direitos culturais. Um documento que expressa mais detalhadamente os direitos culturais é a Declaração de Fribourg sobre Direitos Culturais, de 2007.

Esta declaração reúne e explicita os direitos culturais que já são reconhecidos em outros documentos internacionais. Sua produção teve por fim contribuir para sua especificação, desenvolvimento e implementação em nível local, nacional e internacional. Este documento foi elaborado por um grupo de trabalho internacional organizado a partir do Instituto Interdisciplinar de Ética e Direitos Humanos da Universidade de Fribourg, na Suíça, tendo como coordenador o Prof. Patrice Meyer-Bisch. O documento surgiu a partir da demanda da UNESCO e do Conselho da Europa de promover uma declaração específica para os direitos culturais. O trabalho iniciou em 1998, com uma primeira versão da Declaração e, foi atualizada em 2007.

Apesar de não possuir papel normativo internacional, a Declaração exerceu influência na produção do Comentário Geral n. 21 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de 2009. Este comentário detalha o art. 15 do Pacto das Nações Unidas sobre os direitos sociais, econômicos e culturais. Este, além de ampliar a perspectiva sobre o direito de participar da vida cultural (parágrafo 1 a do artigo 15 do Pacto), apresentando elementos garantidores desse direito, destaca, ainda, as obrigações dos Estados-Partes de:

garantir l'exercice, sans discrimination, du droit énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15, de reconnaître les pratiques culturelles et de ne pas entraver leur exercice et leur développement (...) d'adopter des mesures concrètes délibérées visant l'application intégrale du droit de chacun de participer à la vie culturelle (...) a) l'obligation de le respecter; b) l'obligation de le protéger; et c) l'obligation de le mettre en œuvre (COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, 2009).

Portanto, a Declaração de Fribourg teve um papel de pressionar os organismos competentes a fim de possibilitar maior aplicabilidade e reconhecimento dos direitos culturais. O texto da declaração se destina aos agentes públicos, privados e civis como fonte de informação dos direitos culturais e das dimensões culturais dos direitos humanos. Porém, o

destinatário principal refere-se aos Estados como primeiros e últimos responsáveis pela efetividade dos direitos culturais.

A declaração concebe os direitos culturais como: “direitos e liberdades que tem uma pessoa, isoladamente ou em grupo, de escolher e de expressar sua identidade e de ter acesso às referências culturais, bem como aos recursos que sejam necessários a seu processo de identificação, de comunicação e de criação” (MEYER-BISCH; BIDAULT, 2014, p. 31). Estes são partes integrantes dos direitos humanos e devem ser interpretados segundo os princípios da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência (art. 1), ou seja, devem ser garantidos a todas as pessoas sem distinção, não devem ser limitados a alguns de seus aspectos e devem ser indivisíveis tanto em relação aos outros direitos humanos como entre si. A indivisibilidade destaca a proibição de prejudicar outro direito humano sob o argumento do direito cultural.

A declaração ressalta, ainda, que a identidade cultural é o objeto comum de todos os direitos culturais. Esta identidade é própria do sujeito, mas ela se constitui coletivamente. Por isso, os autores ressaltam que tanto o caráter individual quanto o coletivo são igualmente importantes para os direitos culturais, embora sejam assimétricos. Assim, no entendimento da declaração:

As comunidades que compõem o tecido social são essenciais para a realização dos direitos culturais, mas, do ponto de vista dos direitos humanos, o exercício, por elas, dos direitos coletivos só é legítimo quando visa, e respeita, a realização dos direitos de todas as pessoas (MEYER-BISCH; BIDAULT, 2014, p. 49).

No que tange aos direitos culturais, propriamente ditos, a Declaração define seis direitos: o direito à identidade e ao patrimônio cultural (de escolher sua identidade cultural, de conhecer e ver respeitada sua cultura, de ter acesso ao patrimônio cultural); o direito à liberdade de escolher suas referências às comunidades culturais; direito ao acesso e participação na vida cultural; direito à educação e à formação; direito à comunicação e informação; direito à elaboração, execução e avaliação das decisões que lhe dizem respeito.

Para alcançar a promoção desses direitos, a Declaração propõe que governo, sociedade civil e setor privado zelem para que os direitos culturais sejam respeitados, garantam informação adequada, cuidem pela inserção na economia sem prejudicar os direitos enunciados. Em relação ao setor público, a declaração afirma que é tarefa do Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais, promover recursos eficazes, especialmente judiciais, para assegurar e proteger os direitos culturais, além disso, o Estado e as

organizações internacionais devem contribuir para o desenvolvimento de mecanismos de avaliação e controle transparentes e efetivos.

Um dos aspectos levantados na Declaração refere-se ao acesso e participação à vida cultural, como expresso no artigo 5:

- a.** toda pessoa, individualmente e em coletividade, tem o direito ao acesso e à livre participação da vida cultural, sem consideração de fronteiras, através das atividades de sua escolha.
- b.** Este direito compreende particularmente:
- a liberdade de expressar-se, em público ou em privado, em seu idioma ou nos idiomas de sua escolha;
 - a liberdade de exercer, conforme os direitos reconhecidos na presente Declaração, suas próprias práticas culturais e prosseguir um modo de vida associado à valorização de seus recursos culturais, particularmente no domínio da utilização, da produção e da divulgação de bens e de serviços;
 - a liberdade de desenvolver e de compartilhar conhecimentos, expressões culturais, de conduzir pesquisas e de participar das diferentes formas de criação, bem como de seus benefícios;
 - a proteção dos interesses morais e materiais ligados aos trabalhos que são fruto da sua atividade cultural. (DECLARAÇÃO DE FRIBOURG, 2007).

Nesse artigo, evidencia-se que o direito de participar refere-se à liberdade individual e coletiva das identidades culturais, ou seja, de exercer suas próprias práticas culturais, de se expressar. Esse conceito está relacionado com o acesso, pois o “(..) acesso mais amplo possível aos conhecimentos e às expressões contribui para desenvolver a riqueza cultural dos modos de vida” (MEYER-BISCH; BIDAULT, 2014., p. 79). Assim, o acesso é a condição da livre expressão e participação. Além disso, o acesso aos conhecimentos e expressões culturais produz sentido, gera autonomia, liberdade de consciência e promove um dos recursos essenciais para a liberdade econômica: o saber. Portanto, o acesso possibilita a livre escolha, a participação, é uma condição importante para a liberdade política e econômica.

Laaksonen (2011) considera que a espinha dorsal dos direitos culturais é o direito de acesso e de participação na vida cultural e, portanto, são elementos essenciais para garantir o exercício dos direitos culturais. Segundo a autora, sem o direito de participação, os vínculos sociais são esgarçados, o que pode impactar na manutenção do bem-estar e na sustentabilidade da ordem social.

Em relação ao acesso, diversos documentos internacionais conceituam esse direito e buscam trazê-lo como essencial para os direitos culturais. Mata-Machado (2007) cita a Recomendação da Unesco de 1976 sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural. Segundo esse documento, duas dimensões foram definidas: a dimensão ativa referente à livre criação e a dimensão passiva, vista como fruição. Assim, o acesso é visto como oportunidades para obtenção de informações, treinamento, conhecimento, usufruto de valores culturais e

propriedade cultural. Outros documentos ampliaram essa definição. Por exemplo, o Comentário Geral n. 21 do Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 2009, definiu acesso como o direito de conhecer e entender sua própria cultura e a de outros grupos sociais, receber educação e capacitação de qualidade referente às identidades culturais, aprender as formas de expressão, beneficiar-se do patrimônio cultural de sua comunidade e de outros grupos sociais (LAAKSONEN, 2011, p. 53).

No que diz respeito à participação, os documentos internacionais também buscaram elaborar alguns conceitos. Por exemplo, para a Recomendação da Unesco de 1976, a participação é compreendida como a livre expressão, comunicação, engajamento em atividades criativas com vistas ao pleno desenvolvimento de sua personalidade (LAAKSONEN, 2011, p. 52). A Declaração do México sobre as Políticas Culturais (1982) amplia a definição de participação, compreendendo também como participação na tomada de decisão, visando a descentralização administrativa da política cultural. Já no Comentário Geral n. 21, a participação ganha novos contornos, apontando não apenas o agir livremente em relação à sua identidade, mas engloba também, participar na vida política, agir com criatividade, compartilhar o conhecimento de suas expressões culturais etc.

Alguns aspectos são evidentes quando abordamos sobre direito de acesso e participação, como o direito de conhecer, aprender, usufruir não apenas os símbolos culturais de sua comunidade, mas também de outras, assim como o direito de se expressar livremente e participar de suas manifestações culturais e da vida política e cultural de sua comunidade e de outras, se assim desejar.

O debate sobre acesso e participação ganha novos contornos quando ressaltamos que os direitos culturais são direitos fundamentais. Souza (2010) aponta que os direitos culturais são imprescindíveis para a liberdade, a dignidade humana, a construção da cidadania e para a inclusão social. Devido a essas atribuições, os direitos culturais foram incluídos em diversas constituições contemporâneas como dimensão dos direitos fundamentais. Estes podem ser definidos como: “normas constitucionais de caráter principiológico, que visam proteger diretamente a dignidade humana nas suas diferentes manifestações” (LOPES, 2008, p. 24). Assim, a proteção da dignidade humana e a salvaguarda do bem-estar ocorrem de forma direta e sem mediações normativas. Souza destaca que os direitos culturais podem ser classificados como direito de primeira, segunda, terceira ou quarta dimensão. Os direitos de primeira dimensão, segundo Souza (2010), são os direitos de liberdade, situados no âmbito do indivíduo; já os direitos de segunda dimensão são os direitos sociais, culturais e econômicos, articulados no âmbito do coletivo; a terceira dimensão refere-se aos direitos fundados na

solidariedade, como o direito à paz, ao meio ambiente; e a quarta dimensão dos direitos fundamentais refere-se ao direito à democracia, ao pluralismo (SOUZA, 2010).

Nesse sentido, abordar os direitos culturais como direito fundamental é estabelecer como tarefa do Estado garantir o acesso igualitário dos cidadãos ao acervo cultural da coletividade, a livre expressão e livre participação como condições indispensáveis à liberdade civil e à dignidade humana. Assim, o respeito à diversidade cultural e suas múltiplas identidades sociais torna-se um imperativo do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, encarou a cultura dentro da perspectiva dos direitos sociais fundamentais, como exposto no artigo 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). A CF/88 reconhece, ainda, a pluralidade das manifestações culturais e, associa esta à valorização da democracia. Cabe destacar, ainda, que os direitos culturais são encarados como direitos fundamentais, ou seja, visam a proteção da dignidade humana de forma direta e sem mediações normativas.

O direito cultural, portanto, é imprescindível para a participação dos indivíduos na sociedade. Seu conceito está intimamente ligado à construção de uma democracia cultural, nos termos de Chauí (2008), ou seja, sistema em que haja garantia dos direitos culturais como o direito à produção e fruição, direito de participação nas diretrizes culturais, direito à formação, direito ao pluralismo, direito à memória coletiva e ao acesso. Este último aspecto é precondição para a participação da vida cultural, ou seja, é condição para a concretização dos direitos culturais. Portanto, o direito ao acesso e à participação são aspectos fundamentais para a análise e avaliação de políticas culturais.

Tendo por debate esses conceitos, buscamos analisar tanto o uso de termos como os discursos referentes ao direito de acesso e de participação presentes nas falas dos gestores e dos beneficiários das organizações sociais analisadas. A partir desses discursos, buscamos compreender o papel das políticas públicas culturais na consolidação de direitos culturais.

2.2.2 O direito cultural e os estudos de caso

Para análise do *corpus* documental extraído dos trabalhos de campo utilizamos métodos qualitativos como: análise de conteúdo e de discurso. Para analisarmos a frequência e a ausência desses termos, utilizamos a Análise Estrutural de Textos (AET) como uma técnica da Análise de Conteúdo. A AET consiste em estruturar o corpus documental recolhido

no campo através de codificações. Para isso, utilizamos um software que nos auxiliou na codificação e análise dos códigos e suas inter-relações. Os códigos foram amparados tanto nas palavras presentes nos textos quanto no conteúdo semântico das frases.

Um primeiro enfoque da pesquisa refere-se à análise quantitativa do conteúdo das entrevistas. No que diz respeito às palavras com quatro ou mais caracteres mais utilizados pelos interlocutores, podemos observar termos presentes como: cultura, ponto, projeto, comunidade, mulheres e crianças, como se observa na tabela abaixo:

Tabela 25 – Frequência de palavras nas transcrições dos trabalhos de campo

Palavra	Frequência	%	Documentos	Documentos %
Cultura	395	1,21	28	77,78
Ponto	290	0,89	24	66,67
Projeto	262	0,80	29	80,56
peessoas	248	0,76	26	72,22
comunidade	218	0,67	23	63,89
maracatu	198	0,61	8	22,22
mulheres	131	0,40	19	52,78
Tempo	129	0,40	27	75,00
Sabe	126	0,39	24	66,67
crianças	123	0,38	21	58,33

Fonte: Extraído do software *MAXQDA*

Estas palavras, apesar de não serem tão expressivas no que tange ao total dos 36 documentos transcritos analisados, possuem forte importância quando analisamos a presença delas nos documentos, ou seja, esses termos se encontram em mais de 50% das entrevistas realizadas. Logo, podemos observar que as abordagens ressaltadas pelos interlocutores remetem aos projetos culturais como aspecto importante para a comunidade, as mulheres e as crianças, os principais públicos-alvo dos projetos culturais.

Para além de uma visão mais geral a respeito das palavras utilizadas pelos entrevistados, podemos analisar a frequência de palavras associadas ao direito cultural. Nos baseamos na Declaração de Fribourg, já que ela apresenta uma compilação de direitos culturais expressos em outros documentos e denota um olhar mais amplo para os direitos culturais do que a noção presente no Pacto das Nações Unidas sobre os direitos sociais, econômicos e culturais. Assim, as palavras pesquisadas nos documentos foram: acesso, participação, direito, informação, identidade, patrimônio cultural, memória, liberdade:

Tabela 26 – Frequência de palavras relacionadas a direito cultural

Palavra	Frequência	%	Documentos	Documentos %
participar	33	27,27	10	27,78
participação	23	19,01	12	33,33
patrimônio cultural	19	15,70	9	25,00
memória	17	14,05	7	19,44
acesso	15	12,40	9	25,00
liberdade	5	4,13	4	11,11
acesso à cultura	3	2,48	2	5,56
decidir	2	1,65	2	5,56
informação	2	1,65	2	5,56
direito ao acesso	1	0,83	1	2,78
direito de participar	1	0,83	1	2,78
identidade	0	0,00	0	0,00

Fonte: Extraído do software *MAXQDA*

A tabela nos permite inferir sobre as palavras mais utilizadas nas entrevistas realizadas. Podemos observar que termos como participação, patrimônio cultural e acesso estiveram presentes em mais de um quarto dos documentos. Cabe analisarmos o contexto da utilização de alguns dessas expressões. Por exemplo, cerca de 50% do uso do termo “participação” foi empregado pela pesquisadora, já o vocábulo participar foi utilizado em grande parte pelos entrevistados, em torno de 70%. Portanto, a palavra participar foi mais empregada pelos interlocutores do que a palavra participação. Cabe, assim, analisar o contexto da utilização desse termo pelos entrevistados:

Quadro 12 – Utilização do termo “participar” pelos interlocutores

Documento	Termo da pesquisa	Pré-visualização
Cem Modos	Participar	Dica – Eles subiram para PARTICIPAR. Eu – Foi teatro do oprimido?
Cem Modos	Participar	festa aberta para todo mundo PARTICIPAR. Olha você veio do Rio, Didi
Cem Modos	Participar	encontrou na UFMA que eu fui PARTICIPAR do encontro. Aí lá ele ficou
Cem Modos	Participar	gente não mede esforços para PARTICIPAR. De conferência, minha filha,
Cem Modos	Participar	que era para a gente não PARTICIPAR. Só que em todo lugar tem um
Cem Modos	Participar	Aqui mesmo, eu gosto de PARTICIPAR. Eu – Você acha que compartilha
Cem Modos	Participar	muito aí depois começou a PARTICIPAR mais. Eu – Você acha que tem o
Cem Modos	Participar	Eles iam é olhar, né? Mas, PARTICIPAR pra dançar e tudo eles não

BANKOM A	Participar	parte das pessoas que... vem PARTICIPAR das oficinas e tal, se a
AMUNAM	Participar	né? E aí em relação a PARTICIPAR do grupo eu estou como uma das
AMUNAM	Participar	de terno, ele gosta muito de PARTICIPAR do maracatu. P: Aí ele
AMUNAM	Participar	F1: Do Brasil que foi PARTICIPAR. E aí foram 8 adolescentes, lá
AMUNAM	Participar	peessoa sair, deixar de PARTICIPAR, aí quem vier fica com o tecido
AMUNAM	Participar	aí depois eu comecei a PARTICIPAR. P: Ah, entendi. E aí eh... você
AMUNAM	Participar	né, aí eu ainda cheguei a PARTICIPAR do grupo de jovens que também
AMUNAM	Participar	mais? F1: Elas começaram a PARTICIPAR mais, porque... é uma forma
AMUNAM	Participar	também o acesso a mulher PARTICIPAR. Porque a gente poderia observar
AMUNAM	Participar	2005? F1: Aí eu comecei a PARTICIPAR das oficinas, (inint)
AMUNAM	Participar	gente... eu fui convidada a PARTICIPAR desse programa na produção e
AMUNAM	Participar	e ia para casa, voltava para PARTICIPAR do projeto à tarde. P: Uhum.
AMUNAM	Participar	ela veio para aqui para PARTICIPAR de um projeto de jovens. Era... um
AMUNAM	Participar	na Beira Rio. E aí ela veio PARTICIPAR desse projeto e acabou

Fonte: Extraído do software *MAXQDA*

Podemos observar que a palavra “participar” foi empregada, em sua maioria, para destacar a participação nas oficinas e projetos dessas associações, há apenas uma referência em relação à instância de participação nos processos decisórios, quando destaca sobre a participação em conferência.

Em relação à palavra acesso, das 15 frequências dela, 7 foram emitidas pela entrevistadora e, o restante, pelos entrevistados. Em relação ao emprego desse vocábulo pelos interlocutores, podemos observar que a maior parte dos trechos destacados, 50% deles, refere-se ao acesso às políticas e aos recursos, 25% apontam para acesso à tecnologia e os outros 25% para acesso à cultura, como podemos observar no quadro abaixo:

Quadro 13 – Utilização do termo “acesso” pelos interlocutores

Documento	Termo da pesquisa	Pré-visualização
Cem Modos	Acesso	E, melhor dizendo, não temos ACESSO às políticas públicas. Apesar de
Cem Modos	Acesso	a gente tivemos um pouco de ACESSO de chegar até ele, o Estado, e
Bankoma	Acesso	a questão do... dos jovens, de ACESSO a... a... a computador, à
Bankoma	Acesso	oportunidades. Como eles têm ACESSO a celular essas coisas,
AMUNAM	Acesso	isso fortalece e faz com que o ACESSO a também esses recursos, acesso
AMUNAM	Acesso	a também esses recursos, ACESSO aos editais, eles também fiquem mais
AMUNAM	Acesso	cultura? F1: Sim. Direito de ACESSO à cultura bem como também o
AMUNAM	Acesso	à cultura bem como também o ACESSO a mulher participar. Porque a

Fonte: Extraído do software *MAXQDA*

O quadro nos possibilita compreender, portanto, não apenas o contexto em que o termo é aplicado, mas também a interpretação dos sujeitos a respeito das políticas públicas. Observa-se que há um entendimento dos entrevistados de que o acesso à política pública está relacionado à ampliação de recursos e de possibilidades de participar de outros editais, conforme podemos observar nos fragmentos abaixo:

É importante porque os pontos de cultura eles servem para fortalecer, né? Os produtores culturais, fortalecer os grupos culturais. Uma vez que... as atividades que são desenvolvidas lá estão buscando eh... essa valorização da cultura, né? O fortalecimento dos produtores, a questão dos editais, isso também há um acompanhamento pelos pontos de cultura nos editais que são lançados pela Funcultura. Eh... da... do apoio na questão da... eh... produção dos projetos culturais. Então tudo isso fortalece e faz com que o acesso a também esses recursos, acesso aos editais, eles também fiquem mais fácil, através dos pontos de cultura¹⁷⁶.

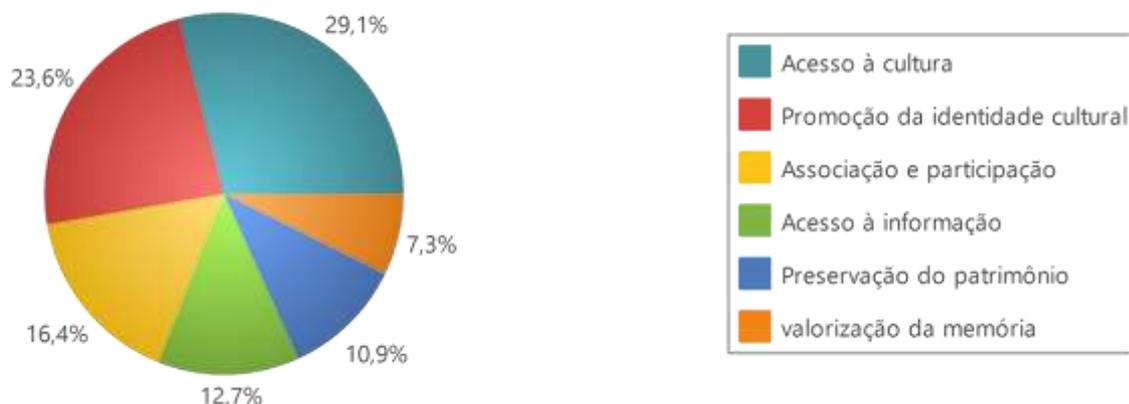
Para além dos vocábulos presentes no *corpus* documental, buscamos inferir sobre o significado a respeito de algumas noções, por isso nos utilizamos da técnica AET para codificar o texto a partir dos sentidos que ele enuncia. Para a noção de direito cultural ressaltamos seis subcódigos: acesso à cultura, promoção da identidade cultural, associação e participação, acesso à informação, preservação do patrimônio, valorização da memória. Esses subcódigos foram definidos com base na Declaração de Fribourg.

Diferentemente da análise do conteúdo, propriamente dita, essa análise busca compreender os sentidos que se constrói no plano discursivo e os meandros que perpassam as falas, ou seja, os subentendidos. Para isso, utilizamos o método de análise de discurso. Antes de analisarmos algumas passagens, propriamente ditas, podemos observar as proporções dos segmentos codificados a respeito do direito cultural. Abaixo, podemos verificar que 29,1% dos segmentos codificados a respeito da visão sobre direito cultural referiam-se ao acesso à cultura e 23,6% à promoção da identidade cultural.

Gráfico 7 – Análise sobre direito cultural a partir dos segmentos codificados

¹⁷⁶ Cristiane, Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

Visões sobre direito cultural



Fonte: Extraído do software MAXQDA

Apesar da análise de conteúdo nos indicar que o termo “acesso” foi pouco empregado pelos entrevistados, a análise de discurso nos possibilitou compreender os diferentes sentidos a respeito do acesso à cultura e as interpretações a respeito dos impactos das políticas públicas. Por exemplo, na fala de Artemis, educadora do Bankoma, o direito de conhecer e entender sua própria cultura é ressaltado como um dos aspectos essenciais das políticas culturais, como se evidencia abaixo:

A partir do resgate das tradições culturais, da identidade cultural, de... dessa questão da afirmação e aceitação. E... e de sair na rua e mostrar: “eu sou negro. Essa é a minha estética própria que eu criei”. Então Bankoma tem um negócio característico, a criação da... do Bankoma no carnaval é próprio do Bankoma, não existe um... outro igual na avenida. Você vê longo e sabe... e sabe... e sabe que é Bankoma que está vindo. Então, porque tem pano próprio, tem esses adereços que é uma criação que vem também a partir da religiosidade, dos Orixás. Então, tudo... Então foi o reconhecimento, a premiação foi muito bem-vinda porque foi enfim reconhecido o grande trabalho que o Bankoma vem eh... praticando. Agora a questão do Ponto de Cultura é uma potencialidade, um fortalecimento. De... de ampliar mais, de ajudar eh... nessa caminhada de... de trabalho, de resgate, de... de... de promoção da cultura negra, africana eh... e de potencializar e fortalecer mais a comunidade negra¹⁷⁷.

Esse discurso, portanto, refere-se à valorização da identidade cultural e étnica a partir do conhecimento sobre os símbolos e a história afro. A educadora aponta que o curso que ela ofereceu durante os três anos do Ponto de Cultura esteve atrelado à construção da identidade e à aceitação da beleza negra.

¹⁷⁷ ARTEMIS. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 25 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018

Ela destaca ainda que: “o Ponto de Cultura foi essencial nesse reconhecimento identitário, étnico-identitário, que facilitou bastante esses trabalhos, do recorte do projeto que nós fizemos”, portanto, a abordagem de direito remetida nas falas anterior está intimamente relacionada à promoção da identidade cultural, ou seja, o direito de participar da cultura possibilita uma valorização da própria identidade cultural.

A valorização social promovida pelas políticas culturais também esteve presente na fala de uma integrante da AMUNAM, quando questionada sobre o impacto das políticas pública na efetivação dos direitos à cultura, a integrante destaca que:

Direito de acesso à cultura bem como também o acesso a mulher participar. Porque a gente poderia observar que antigamente a gente não via uma mestra mulher, uma cabocla ou então uma musicista tocar. Eram só homens. Então isso aí vem. É uma forma também de estar incentivando e valorizando a mulher no... âmbito cultural¹⁷⁸.

Observamos que essa abordagem aponta para o direito de participação de um grupo social que era, até então, excluído da produção cultural do maracatu: as mulheres. Portanto, a fala da interlocutora destaca a valorização social das mulheres dentro de um contexto de dominação masculina.

O acesso à cultura também ganha contornos sobre reconhecimento da identidade, do patrimônio cultural e da terra enquanto propriedade coletiva, nas falas dos quilombolas do Maranhão, como se evidencia na fala da senhora, Rosamira Pires que é a presidente da Casa de Cultura, construída através do Prêmio Ponto de Memória/IBRAM:

(Depois que construiu a casa de cultura) a gente soube dar valor nas coisas antigas, conservando, guardando tudo que era do tempo dos nossos avós e bisavós. E, o povo tem mais consciência que nós somos totalmente lavradores e precisamos ficar sempre lembrando do nosso tempo antigo. E, melhorou porque vocês chegam a gente tem o que apresentar, valorizando o nosso ser¹⁷⁹.

Denota-se que a questão do acesso diz respeito ao direito de conhecer e entender sua própria cultura e de beneficiar-se do patrimônio de sua comunidade, além disso, o acesso às fontes de financiamento é necessário não apenas para a autovalorização, mas também, para se sentir reconhecido pelos visitantes. Nesse sentido, o debate sobre construção de identidade e afirmação desta está intimamente relacionado com os direitos de acesso e de participação.

¹⁷⁸ SILVA, Lucicleide Maria. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁷⁹ PIRES, Rosamira. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 23 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

Cabe observar que esta afirmação identitária não é destituída de conflitos, busca-se construir a memória do povo quilombola em relação ao outro, com critérios de admissibilidade e aceitabilidade, por isso o fato de ter o que mostrar para o visitante tem uma importância forte no discurso de Rosamira. O direito ao acesso, nesse caso, está atrelado ao direito de conhecer e entender sua própria cultura, como afirma o Comentário Geral n. 21 do Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mas vamos além dessa noção, esse direito pode ser visto como um direito de afirmação identitária e um dever de memória, nos termos de Ricoeur (2003), o dever de encontrar as histórias perdidas, que não estão totalmente desaparecidas, para rememorar e tirar do esquecimento, revitalizando a sua própria história.

Assim, os discursos sobre direito à participação e ao acesso tem como substrato o reconhecimento da pluralidade cultural. Santos (2002) aponta que esse reconhecimento não ocorre apenas pela suspensão da ideia do bem comum, como defendeu os autores que cunharam a concepção homogênea de democracia, mas também na ênfase da criação de uma nova gramática social. Nesse aspecto, se difere as concepções não hegemônicas da democracia. Essas concepções procuram dialogar com os elementos culturais que sustentam a sociedade. Nessa perspectiva, a concepção de democracia posta nas buscas pelos direitos e está associada à afirmação de identidades culturais sob diferentes enfoques. Assim, os atores sociais e seus movimentos buscam maior participação política, tanto nas transformações das práticas dominantes, quanto no aumento da cidadania e na disputa por ressignificação de práticas.

No que diz respeito ao questionamento sobre direito de acesso aos gestores do Ponto de Cultura, questionei ao coordenador do Grupo Cem Modos, Didi Muniz, se ele acha que o Ponto de Cultura ampliou o acesso da produção cultural das comunidades atendidas, ele afirmou que:

São casos e casos. No caso do Sítio do Meio, eles se apropriaram. Lá eles usam aquele espaço. É um grupo de mulheres, que a gente ajudou a estruturar o grupo a partir do projeto do Brazil foudation e logo depois do ponto de cultura. Elas se apropriaram, é o caso de lá. Porque Jequiri, eu não sei... lá tem Divino Espírito Santo e tambor de Criola que é até mais forte que recurso. Lá eles ainda preservam a capoeira da cunga, dos homens. Em toda nossa região preserva, mas lá é muito forte. Então, eu acho que sim. Mas, não são todas as comunidades que tem esse entendimento.

Se a gente for lá em Santa Maria de Caxanduba, em Icatu. Porque a gente não trabalha só em Santa Rita. A gente já trabalhou em canto rede, a gente já trabalhou em Icatu, em Axixá, Bacabeira, em Anajatuba, em São Luís em Itapecuru. Então,

tem lugares que a gente sente que a comunidade se apropria desse patrimônio, mas não são todas¹⁸⁰.

Nesse sentido, destaca-se o conceito de apropriação como forma de garantir o direito cultural. A apropriação efetiva do produto cultural foi designada por Teixeira Coelho (2014) como o acesso intelectual à cultura. Segundo o autor, o uso cultural permite que os indivíduos se apropriem da produção cultural. Portanto, o conceito de acesso compreendido pelo gestor do Ponto de Cultura é o conceito de uso cultural diferenciando do conceito de direito de acesso compreendido pela integrante do quilombo Sítio do Meio.

Observamos, no trabalho de campo e nos discursos dos gestores do Cem Modos, que as ações promovidas com a premiação do IPHAN de produção de plantas medicinais não foram ações contínuas, ou seja, não houve uma apropriação da comunidade quilombola como um todo em relação a esses projetos. Assim, se levarmos em consideração o conceito de apropriação como aspecto relevante para o direito de acesso à cultura, podemos concluir que a premiação do IPHAN não teve um papel significativo na promoção do direito cultural da comunidade do Sítio do Meio.

Porém, se pensarmos a partir do conceito presente na Declaração de Fribourg e no Comentário Geral n. 21 do Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que engloba acesso como direito de aprender formas de expressão e beneficiar-se do patrimônio cultural, a premiação do IPHAN e o Ponto de Cultura tiveram impacto na promoção do direito de acesso à cultura, como destacaram as entrevistas acima. Cabe observar que, diferentemente do nosso gráfico em que as abordagens se encontram separadas, quando analisamos os discursos, observamos que há um cruzamento entre as modalidades de direito cultural.

No que diz respeito à participação, a pesquisa de campo buscou investigar como os interlocutores compreendem direito à participação através das intervenções públicas recebidas. Um primeiro viés de análise refere-se à participação como conquista de espaço, ou seja, a liberdade de expressar-se, como se observa no seguinte trecho:

Eu acho que... mesmo com todas as precariedades, com todas as... dificuldades que... o Ministério tem, o Iphan tem, eu acho que mesmo com todas essas precariedades, eles estão tendo um outro olhar. E esse olhar de gênero, esse olhar de... participação das mulheres, esse olhar de oportunizar. Eu acho que tem. Até porque é uma

¹⁸⁰ MUNIZ, Didi. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 22 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

conquista de espaço, né? E a gente não está tomando espaço de ninguém, a gente está... conquistando e querendo eh... ocupar o espaço que também é nosso¹⁸¹.

Outro viés refere-se à conquista do espaço físico para a realização das atividades culturais. Podemos interpretar essa conquista como um meio de exercer suas próprias práticas culturais, como se observa a fala de Rosamira Pires a respeito da Casa de Cultura do quilombo (Ponto de Memória) que possibilitou que eventos, como o Tambor de Criola, tivessem um local para serem realizados e um espaço guardassem os instrumentos. Assim, a participação às expressões culturais é aberta à comunidade, como podemos observar nas seguintes falas:

Rosanira – (...) de vez em quando a gente faz o Tambor de Criola, que é feito de repente. (...) São mais de 12 de dançarinas mirins. E, os meninos gostam de ficar batendo. É muito engraçado menino desse tamanhinho, a vida dele é bater tambor. Ele até ganhou um tambor. O filho de Rosinha, lá de Careminha o Seu Leão ele deu um tambor para ele. (Entrevista concedida dia 23 de setembro de 2017)

Nesse sentido, a abordagem sobre a concepção de participação se intercrusa com a concepção de acesso evidenciado a perspectiva de livre expressão e engajamento em atividades criativas, presente na Recomendação da Unesco de 1976.

No que tange à participação na tomada de decisões, observamos que os interlocutores abordaram pouco sobre a participação em instâncias deliberativas. As falas mais presentes a respeito desse enfoque têm como remetente os líderes comunitários, como observamos na fala de Ana Cleto, liderança na comunidade quilombola de Santa Rosa, no Maranhão:

Porque a gente participa de tudo que sabe e que não sabe. Tem vezes que a gente sai para a sede e quando a gente encontra alguém: Tu sabe que tá tendo um seminário, tá tendo um encontro, tá tendo uma conferência, tá tendo uma audiência pública em tal lugar,. Não. e a gente não mede esforços para participar. De conferência, minha filha, de planos, como por exemplo, hoje tá no papel, mas a gente tá tentando tirar do papel, mas cada hora que passa as coisas não estão ficando fáceis, uma educação – escola quilombola. Nós da Santa Rosa ajudamos a construir. Inclusive, nós da Santa Rosa fomos para Brasília, eu fui para Brasília e lá ajudar a criar propostas como nós queríamos, uma educação quilombola. A gente ajuda, mas na hora de acessar, nós somos as confusão¹⁸².

Esta fala remete a diversas instâncias de participação, como: os conselhos, Plano Municipal de Cultura, seminários, ação popular e outros. Alguns desses estão relacionados às instituições de participação destacadas na primeira parte dessa tese. Mas, para além dessas

¹⁸¹ SILVA, Lucicleide Maria. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 24 de janeiro de 2018. Nazaré da Mata, 2018.

¹⁸² CLETA, Ana. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 23 de setembro de 2017. Santa Rita, 2017.

instituições, o trecho citado acima refere-se ao protagonismo social para acessar as políticas públicas, ou seja, o acesso às políticas públicas depende da luta de grupos sociais, como podemos observar no trecho a seguir a respeito do tombamento do Terreiro São Jorge Filho da Goméia: “(...) eu demorei 15 anos esperando para o... eu dei entrada no tombamento e o tombamento só veio depois de 15 anos de espera, de caminhada, de luta, de tudo”¹⁸³.

Em outra fala da mesma interlocutora, observamos que esse protagonismo também é exercido por meio de um espaço institucionalizado, porém, diferentemente daqueles que são destacados na bibliografia sobre *accountability* vertical. Os editais não são apenas instrumentação das políticas, mas eles são interpretados também como meios de participação, como podemos analisar no trecho abaixo:

(...) Nunca tivemos nenhum problema com prestação de conta. Né? Nada que nos aponte. Então quando um projeto nosso chega numa secretaria, eles sabem de quem é, né? Eles sabem a responsabilidade que a gente tem com aquilo. Então, é com o que a gente conta, mas não que assim, que eu conheço fulano lá e fulano vai pegar meu projeto e vai dar prioridade. Não. É mesmo disputado, né? E a gente ganha às vezes na disputa mesmo. Ou de ser melhor, né? Ou de estar mais arrumado. Ou da proposta ser boa e seja interessante para aquela secretaria realmente. Mas fora disso não.

(...)

É assim, o edital a gente está sempre... buscando, porque é uma das formas que a gente consegue sobreviver, né? E garantir essa bolsa, como eu já falei antes para esses monitores. Porque todo mundo aqui é voluntário, todo mundo dá aula de graça. Se tiver dinheiro dá aula, se não dá aula do mesmo jeito. O mesmo os meninos da banda, se eu tiver como pagar a banda eles tocam, se eu não tiver como pagar a banda? Eles tocam do mesmo jeito. Isso é fato, né? Então, quando a gente consegue ainda por cima você fazer o que você gosta, você ainda vai ser pago por isso? Não tem preço.¹⁸⁴

O trecho, apesar de não explicitar a noção de participação, aponta que os editais são importantes meios para a sobrevivência das ações culturais e ressalta ainda que esses editais são conseguidos por meios da disputa por meio do projeto (interessante para a secretaria ou mais organizado) e da reputação da instituição (prestação de contas). Portanto, podemos observar que os editais são meios de os agentes participarem das políticas públicas e terem acesso a elas.

¹⁸³ NEVES, Maria Lúcia Santana. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 26 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

¹⁸⁴ NEVES, Maria Lúcia Santana. Entrevista concedida a Mariana de Araujo Aguiar, no dia 26 de janeiro de 2018. Lauro de Freitas, 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou investigar a relação entre cultura e desenvolvimento a partir de um enfoque específico: comunidades afro-brasileiras que constituíram organizações sociais sem fins lucrativos, se tornaram Pontos de Cultura e foram premiadas pelo IPHAN.

A partir desse enfoque, surgiram vários questionamentos, por exemplo: como as políticas culturais se efetivaram dentro dessas instituições, quais são as interpretações a respeito das políticas, quais são as relações entre a política Cultura Viva e a política de proteção ao patrimônio cultural, como o Estado brasileiro compreende cultura e desenvolvimento, como o Estado se capacita para efetivar uma política, quais são os arranjos institucionais e os desenhos dessas políticas e, por fim, quais são os impactos na sociedade a respeito das políticas culturais.

Buscamos responder essas questões a partir de três enfoques principais. O primeiro refere-se à compreensão da relação entre desenvolvimento e cultura. Para isso, analisamos os documentos da UNESCO e ONU a respeito dos conceitos de desenvolvimento e cultura e as influências dessas instituições na formulação das políticas públicas brasileiras. Nossa pesquisa demonstrou que essas relações não são unívocas e que, ao longo do século XX e início do século XXI, diversos aspectos buscaram legitimar a importância da cultura para o desenvolvimento, como promoção da paz, crescimento econômico por meio do turismo, promoção da cidadania e outras.

A partir de uma demanda social, reflexo da globalização e hibridização cultural, a proteção e promoção da diversidade cultural passaram a ser encaradas como uma forma de alcançar o desenvolvimento sustentável. O discurso produzido pelas instituições transnacionais perpassaram diferentes aspectos e diferentes interesses, o que se evidenciou na análise dos documentos, mas, observamos que os textos evidenciam a cultura como um fator importante para a melhoria nas condições socioeconômicas tanto pela possibilidade de ampliar a participação dos diferentes sujeitos, quanto pela possibilidade de geração de renda por meio dessas produções, além disso, os documentos apontam que esse tema é transversal já que o respeito à diversidade garante uma melhoria na educação, na saúde e em outros indicadores.

O Brasil foi signatário dos documentos analisados, o que explica, em parte, a adoção de políticas de valorização e proteção da diversidade cultural e políticas de cunho desenvolvimentista. Porém, outros fatores explicam essa mudança nas políticas culturais pós-

anos 2000: o aspecto político brasileiro a partir de um governo neodesenvolvimentista e os mecanismos de governança que visaram um modelo de governança em rede.

Nesse sentido, o segundo enfoque da nossa pesquisa foi compreender o modelo de governança adotado pelo Brasil, seus mecanismos e como esse modelo influenciou nas políticas culturais e na efetividade dessas políticas. Para isso, realizamos uma análise sobre o conceito de governança, seus modelos e os arranjos institucionais e as capacidades estatais na efetividade da política cultura viva.

Constatamos que o modelo de governança adotado pelo poder público, a partir de 1988, visava à integração em rede de diferentes atores sociais, assim, os arranjos intergovernamentais, interorganizacionais e intersetoriais foram impulsionados. A nossa pesquisa demonstrou, porém, que esses mecanismos ainda são limitados, não garantindo a qualidade da democracia brasileira.

No que tange à participação, observamos que os conselhos e conferências não possuem grande representatividade da população, restringindo a pequenos grupos de ativistas; a participação é limitada em algumas áreas, o que Avritzer (2016) observou como “fissuras no campo participativo” que deslegitimou o governo PT para os setores progressistas; a transparência ainda é um desafio, por exemplo, a presente pesquisa sofreu diversas limitações devido à ausência de informações nos portais da transparência.

Além disso, como apontou Teles Filho (2011), a efetividade da participação requer que os agentes estejam motivados, isso perpassa tanto a existência de recursos destinados à cultura, quanto à implementação de suas deliberações. Os retrocessos no campo participativo a partir de 2014 geraram uma desmotivação, mas não apenas isso, o fato da instância participativa ter sido institucionalizada pelo Estado por meio de conferências e conselhos, a alternância política é um grande problema para a sua continuidade. No campo da cultura, verificamos que a Quarta Conferência Nacional de Cultura deveria ocorrer em 2017, mas com o desmonte e retrocessos, o governo não se preocupou em realizar tal mecanismo.

Em relação à integração entre Estado e organizações do Terceiro Setor, nossa pesquisa observou que essas parcerias foram características da experiência democrática brasileira, porém, ao mesmo tempo em que constituem um mecanismo de ação política, possibilitando um alcance maior das políticas públicas, as parcerias com o Terceiro Setor são objetos de críticas devido ao clientelismo e as práticas de corrupção constantes na política brasileira. Além disso, o Marco Regulatório das organizações da sociedade civil, apesar de apresentar uma preocupação com *accountability*, expressa um controle do Estado que pode ameaçar a gestão democrática.

Pelo nosso estudo de caso, evidenciamos que a parceria entre o Estado e Terceiro Setor gera “personificação institucional da política”, ou seja, as políticas públicas são formas de reafirmar a identidade da organização no meio social. Para explicarmos essa personificação, utilizamos das abordagens dependência de trajetória e isomorfismos para entender como esse aspecto se formulou.

Observamos que o fortalecimento do Terceiro Setor nas políticas neodesenvolvimentistas foram frutos de uma dependência de trajetória que reafirmou a importância desse setor, além disso, os editais se constituem como isomorfismos coercitivos e normativos que impactam na forma como as organizações agem. Assim, as instituições, ao conquistar um edital, ressaltam sua importância e apontam uma chancela do Estado, destacando uma concepção de poder presente na relação entre governante-governado.

A personificação, portanto, é fruto do modelo de governança e da instrumentalização da política. Essa personificação tem diversos efeitos positivos para as organizações sociais, já que elas ressaltam que as políticas culturais, principalmente o ponto de cultura, constituíram uma agregação no currículo e possibilitaram o alcance de outros editais, parcerias e prêmios. Porém, para as políticas públicas, essa personificação não tem tantos efeitos positivos, uma vez que a falta de reconhecimento das políticas estatais, no desenvolvimento das ações dessas organizações, dificulta a avaliação dos agentes em relação à política. Além disso, dificulta a compreensão dos agentes sociais a respeito dos limites entre políticas públicas e ações privadas das instituições.

Essa personificação institucional da política pode estar no cerne da falta de reconhecimento das políticas culturais pelos agentes entrevistados e, além disso, pode explicar parte da deslegitimação dos governos PT. Uma vez que, as políticas públicas efetivadas no governo PT não são reconhecidas por todos os agentes que foram favorecidos por elas. Essa falta de reconhecimento tem raízes em diversas perspectivas: manipulação midiática e religiosa, as tensões entre tradição e modernidade que estão no cerne das explicações morais, a problemática do clientelismo, patrimonialismo e corrupção que afetam as estruturas políticas, as fissuras do campo participativo, entre outros, mas a personificação também corresponde um fator importante na crise da imagem do partido¹⁸⁵.

No que tange ao sistema federativo brasileiro, apontamos que a formatação dos sistemas enquanto um modelo de governança em rede foi adotado em diversos setores das

¹⁸⁵ Apesar do PT ter vencido nas eleições de 2018 nos estados de Pernambuco, Bahia e Maranhão, a falta de reconhecimento das políticas estatais pode ser um fator que levou ao enfraquecimento da imagem do partido em diversos estados.

políticas públicas. Verificamos que, apesar desse modelo possibilitar maior cooperação e integração entre os entes federados, o Sistema Nacional de Cultura ainda não está totalmente implantado. No entanto, é importante ressaltar que a Política Cultura Viva teve como um dos seus aspectos a descentralização intergovernamental. Essa multiplicidade de pontos de cultura provocou um grande desafio ao programa: equilibrar os procedimentos burocráticos e legais exigidos pela lei com as realidades distintas.

Na análise das capacidades estatais, verificamos que os recursos para a implementação tanto recursos financeiros quanto humanos, foram insatisfatórios. O que levamos a concluir que a capacidade técnico-burocrática do Cultura Viva foi mediana. Já em relação às capacidades políticas, concluimos que o programa apresentou alta capacidade de mobilização social pelo menos até 2014, quando foi aprovada a Lei Cultura Viva e realizada a Teia da Diversidade. Porém, observa-se que as fissuras no campo participativo já eram observadas no primeiro governo Dilma. Mas, a ruptura das modalidades de participação foi sentida, principalmente, pós golpe 2016 quando as políticas públicas foram minguadas, principalmente após a aprovação da PEC do teto dos gastos que resultou na Emenda Constitucional 95.

Por fim, o terceiro enfoque da tese refere-se à análise de impacto das políticas públicas para as comunidades afro-brasileiras. Para isso, nos baseamos na noção de oportunidade. Esta foi decomposta em seis indicadores: Empoderamento, ampliação da autoestima, Acesso, Participação, Geração de renda, Alcance de novos editais. Os trechos citados das entrevistas possibilitam compreender o aumento da autoestima, do empoderamento, da promoção dos direitos culturais e da geração de renda.

Porém, em muitos aspectos, esse aumento é limitado. Por exemplo, no que tange ao empoderamento concluimos que este é mais intrapessoal e focado nos oficinairos, não se evidenciando nos beneficiários do programa. A geração de renda também é limitada, já que ela é, em sua maioria, gerada no trabalho informal e no artesanato, não tendo, porém, uma continuidade.

No entanto, a análise sobre acesso e participação nos possibilitou concluir que as políticas culturais constituem importantes impulsionadoras da ampliação e acesso e participação à vida cultural, principalmente, por meio da afirmação e reconhecimento da identidade cultural. A noção de participação entoada pelos entrevistados refere-se, em sua grande parte, à participação em oficinas, destacando, assim, o direito de acesso à fruição e produção cultural. Já o vocábulo Acesso foi utilizado, em grande parte, para referenciar a ampliação de recursos e as possibilidades de participar de outros editais.

Para além da análise de conteúdo, a análise de discurso nos levou a compreender algumas interpretações sobre as políticas culturais como: o direito de conhecer e entender sua própria cultura, de se expressar livremente, de se apropriar entre outros. Nesse sentido, a abordagem sobre a concepção de participação se intercrusa com a concepção de acesso evidenciado a perspectiva de livre expressão e engajamento em atividades criativas.

Portanto, a pesquisa demonstrou que as políticas culturais possuem potencial na geração de oportunidades, ou seja, há relatos que ressaltam a valorização de si e de sua cultura, o acesso a cursos, oficinas, novos conhecimentos, conquista de espaços físicos e sociais, conquistar novos editais, participação de editais. Porém, alguns desses aspectos são limitados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AGUIAR, M. de A. **Cultura e desenvolvimento: o Programa Cultura Viva sob a ótica de Amartya Sen e Celso Furtado**. Rio de Janeiro, 2013. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas)- Universidade Federal Fluminense, 2013.

ALCÂNTARA, Valderi de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 11-29, 2015.

ALENCAR, R. R. B. (Coord.). **Programa Nacional do Patrimônio Imaterial: compêndio dos editais: 2005 a 2010**. Brasília: Iphan, 2016. 2 v.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília: Ipea, 2011.

ALVES, Elder Patrick Maia. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a UNESCO e a construção de um universalismo global. **Revista Sociedade e Estado**, v. 25, n. 3, set./dez., 2010.

AMARAL, Ana Baleska. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 2, abr./jun., 2003.

AMARO, S. **Racismo, igualdade racial e políticas de ações afirmativas no Brasil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

AMARTYA, Sen. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, abril 1993.

ANDRADE, Léia. Cultura e comunicação. In: _____. **Teorias da Cultura: SENAC**, São Paulo, 2015.

ANTUNES, Ricardo. A “terceira via” de “Tory” Blair: a outra face do neoliberalismo inglês. **Outubro**, n.3, p 31-52, 1999. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-04.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2018.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, n. 55, 2002.

ARAÚJO, Jean Marcel Oliveira; ESPINHEIRA, Carlos Geraldo. CIDADE, IDADE, DADE, ADE, DE, E: complexamente Salvador. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA: HISTORIADOR, A QUE SERÁ QUE SE DESTINA? DILEMAS E PERSPECTIVAS NA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO HISTÓRICO, 2., 2004, Feira de Santana. **Anais eletrônicos...** Feira de Santana: ANPUH, 2004. Disponível em: <http://www.uesb.br/anpuhba/artigos/anpuh_II/jean_marcel_oliveira_araujo.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

AREND; Marcelo; CARIO, Silvio Antonio Ferraz; ENDERLE, Rogério A. Instituições, inovações e desenvolvimento econômico. **Revista Pesquisa e debate**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 110-133, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/12381/8977>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, 1996.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ASSUNÇÃO, Mathias Rohrig. Histórias do balaio: historiografia, memória oral e as origens da balaiada. **História Oral**, n. 1, p. 67-89, 1998.

_____. Maranhão, Terra Mandinga. **Boletim da Comissão Maranhense de Folclore**. São Luís, n. 20, 2001.

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>> Acesso em: 11 jun. 2018.

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santa-rita_ma> . Acesso em: 06 de março de 2018.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n 2, p. 383-398, nov. 2012.

_____. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: _____. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BAHIA. Decreto nº 9.071, de 15 de abril de 2004. Promove o tombamento do bem de valor cultural que indica e dá outras providências. Salvador, 2004. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php/documentos/decreto-no-9071-de-15-de-abril-de-2004>> Acesso em: 16 mai. 2018.

BAHIA. Lei nº 8.895, de 16 de dezembro de 2003. Institui normas de proteção e estímulo à preservação do patrimônio cultural do Estado da Bahia, cria a Comissão de Espaços Preservados e dá outras providências. Salvador, 2003. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php/documentos/lei-no-8895-de-16-de-dezembro-de-2003>> Acesso em: 16 de maio de 2018.

BARBALHO, Alexandre. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v. 2, n. 2, p. 188-207, 2014.

_____. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Antônio Albino Canelas (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007.

BARROS, José Márcio. Cultura, diversidade e os desafios do desenvolvimento humano. In: _____ (Org). **Diversidade Cultural: da proteção à promoção**. Salvador: Autêntica, 2008.

BARROSO JR., Reinaldo dos Santos. Africanos, “nações” e políticas internacionais: O Estado do Maranhão e Piauí e as matrizes culturais africanas através do tráfico de escravos (1770-1815). In: 6º ENCONTRO ESCRAVIDÃO E LIBERDADE, 6., 2013, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Disponível: <<http://www.escravidaoeliberdade.com.br/site/images/Textos.6/reinaldobarroso.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BAUMAN, Z. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

_____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAZZAN, Alexandre; MACRUZ, Beatriz. Ministra barra a reforma da Lei do direito autoral. Contraponto. **Jornal Laboratório do Curso de Jornalismo**, n. 70, 2011. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/contraponto/issue/view/689/showToc>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BENHAMOU, F. **A economia da cultura**. Cotia: Ateliê Editorial, 2007.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BEZERRA, Jocastra; BARBALHO, Alexandre. As culturas populares nas políticas culturais: Uma disputa de sentidos. **Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, v. 5, n. 8, 2015.

BIZERRA, Andre Luiz V.; ALVES, Francisco J. S; RIBEIRO, Cinthia M. A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/APB DA ANPAD, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG495.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BOLAÑO, César; MOTA, Joanne; MOURA, Fábio. Leis de incentivo à cultura via renúncia fiscal no Brasil. In: CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais: pesquisa e formação**. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012.

BOMBARDI, Fernanda Aires. **Pelos interstícios do olhar do colonizador: descimentos de índios no Estado do Maranhão e Grão-Pará (1680-1750)**. São Paulo, 2014. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

BONDUKI, N. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos**. Brasília: Iphan/Programa Monumenta, 2010.

BORGES, Edson. A rota da liberdade do negro Cosme Bento das Chagas e a Balaiada (1838-1841). **Geledés**, 2009. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/negro-cosme-bento-das-chagas-e-balaiada/>> Acesso em: 23 abr. 2018.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas introdutórias. In: ALICE, M.; CATANI, A. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRANT, Leonardo. Edital: o santo remédio. **Cultura e Mercado**, 2009. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/pontos-de-vista/edital-o-santoremedio/>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm>. Acesso em: 19 mai. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Decreto 6.202, de 30 de agosto de 2007. Dispõe sobre o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 ago. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6202.htm>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Decreto de 31 de outubro de 2003. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 3 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Decreto n. 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520compilado.htm>
Acesso em: 26 dez. 2018.

_____. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm>. Acesso em: 26 nov. 2016.

_____. Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4805.htm>. Acesso em: 21 dez. 2018.

_____. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5761-27-abril-2006-541914-publicacaooriginal-48605-pe.html>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

_____. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5761.htm>. Acesso em: 26 mai. 2018.

_____. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 de abril de 2006, retificada em 11 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm>. Acesso em: 9 jun. 2018.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, jul. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 4 jan. 2019.

_____. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007. Institui o Programa Mais Cultura. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6226.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 mai. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6835.htm>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, set. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm>. Acesso em: 4 jan. 2019.

_____. Decreto nº 7.743, de 31 de maio de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Cultura. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Decreto/D7743impresao.htm>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. Decreto nº 9.441, de 18 de junho de 2018. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura, remaneja cargos em comissão e funções de confiança para o Ministério da Cultura e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jun. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Decreto/D9411.htm#art8>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. Emenda Constitucional n.71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2012/emendaconstitucional-71-29-novembro-2012-774688-publicacaooriginal-138236-pl.html>> Acesso em: 26 dez. 2018.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Brasília, DF, 2014. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313cons.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2018.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acesso em: 07 de janeiro de 2019.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9637.htm> Acesso em: 16 de dezembro de 2018.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm> Acesso em: 14 de dezembro de 2018.

_____. Lei nº. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8313cons.htm> Acesso em: 26 de maio de 2018.

_____. **Municípios fortes, Brasil sustentável**: Guia de apoio para o alcance das Metas. Brasília: [Secretaria Nacional de Relações Político-sociais], s.d.

_____. **Objetivos do desenvolvimento do milênio**: a estratégia brasileira para alcançar as metas. Brasília: [Secretaria-Geral da Presidência da República], s.d.

_____. Portal da transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>

_____. Projeto de Lei nº 6.722, de 29 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Procultura, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465486>> Acesso em: 29 de dezembro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

_____. Crescimento e desenvolvimento econômico. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de maio de 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Ações afirmativas**. 3 ed. São Paulo: LTr, 2014.

BRUSANTIN, Beatriz de Miranda. **Capitães e Mateus**: relações sociais e as culturas festivas e de luta dos trabalhadores dos engenhos da mata norte de Pernambuco (Comarca de Nazareth – 1870- 1888). Tese (doutorado em História), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

BUENO, André P. **O bumba meu boi em São Paulo**. São Paulo, Nankin Editorial, 2001.

BULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social**: caso de inovação em políticas públicas ou mais um caso de Lampedusa? Disponível em: <<http://institutofonte.org.br/artigo-gestao-social-inovacao-enigma-de-lampedusa>> Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

BURITY, Joanildo. Cultura e desenvolvimento. In: MARCHIORI, Gisele (Org.). **Teorias e políticas da cultura**: visões multidisciplinares. Salvador: Edufba, 2007.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil do século XXI: cenários e desafios. In: COSTA, Frederico Lustosa da. (Org.). **Política e gestão cultural**: perspectivas Brasil e França. Salvador: EDUFBA, 2013.

_____. **Políticas culturais no Brasil**: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/ojs311/index.php/rp3/article/view/11989/10510>> Acesso em: 15 de novembro de 2018.

CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 313-343, set-dez, 2013.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar y salir de la modernidad. Barcelona: Paidós, 2001.

CARDOSO, Alírio. A conquista do Maranhão e as disputas atlânticas na geopolítica da União Ibérica (1596-1626). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 31, n. 61, p. 317-338, 2011.

CARMO, Cleide Mara Vilela do. **Instrumentos e políticas públicas de cultura**: o caso dos editais do fundo de apoio à cultura do distrito federal no período de 2011 a 2014. Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional), Centro Avançado de Estudos Multidisciplinar, Universidade de Brasília, 2016.

CARNEIRO, Edson. **Religiões Negras/Negros Bantos**: notas de etnografia religiosa e folclore. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 3. ed, 1991.

CARVALHO, André Luiz Piva de; NÓBREGA, Zulmira Silva. Um caminho possível: cultura como fator de desenvolvimento no alinhamento do turismo à economia da cultura. In: BRASILEIR, Maria Dilma Simões; MEDINA, Júlio Cabrera; CORIOLANO, Luiza Neide (Org.) **Turismo, cultura e desenvolvimento**. Campina Grande: EDUEPB, 2012.

CASCUDO, Luís da Câmara. **Dicionário do Folclore Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ediouro, s/d, 10 ed.

CASTRIOTA, Leonardo Barci et al. PAC Cidades Históricas – oportunidade para a conservação integrada? **Locus**: revista de história, Juiz de Fora, v. 16, n. 2, p. 93-117, 2010.

CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro. Brasil. In: Estado del Arte del Patrimonio Cultural Inmaterial. Cusco: CRESPIAL, 2008.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia. **Crítica y emancipación**: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, ano 1, n. 1, jun. 2008.

CHUVA, Márcia. Entre vestígios do passado e interpretações da História. Introdução aos estudos sobre patrimônio cultural no Brasil. In: CUREAU, S.; KISHI, S; SOARES, I. (Org). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CHUVA, Márcia; LAVINAS, Laís Villela. O Programa de Cidades Históricas (PCH) no âmbito das políticas culturais dos anos 1970: cultura, planejamento e nacional desenvolvimentismo. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, v.24. n.1. p. 75-98. jan.- abr. 2016.

COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Iluminuras, 2. Ed, 2014

COELHO, Teixeira. Direito cultural no século XXI: expectativa e complexidade. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, jan./abr. 2011.

COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS. Observation générale n. 21 - Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Genève, 2009. Disponível em:

https://droitsculturels.org/ressources/wp-content/uploads/sites/2/2012/07/OBSERVATION_GENERALE_21-droits-culturels.pdf

Acesso em: 15 de fevereiro de 2019.

COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINC. Mais Cultura na Bahia: MinC e o Governo da Bahia farão investimentos em todo o estado nos próximos três anos. **Jornal iTEIA**, 07 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://www.iteia.org.br/mais-cultura-na-bahia/5> Acesso em: 04 de janeiro de 2018.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. **Institucionalização metropolitana sobre espaços não-metropolitanos**: o caso da Região Metropolitana da Grande São Luís. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional), Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2014.

COSTA, Alchyles Barcelos. O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter. **Cadernos IHU Ideias**, ano 4, nº 47, 2006 - <http://sinop.unemat.br/site_antigo/prof/foto_p_downloads/fot_7471schumpeteb_pob_costa_pdf.pdf> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

CUÉLLAR, Javier Pérez de (org.). **Nuestra diversidad creativa**. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo – Versión Resumida. Paris: Oficina de Coordinación de Cultura y Desarrollo, 1996.

CUNHA FILHO, Francisco Hument. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: UFC, 2010.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Economia, cultura e desenvolvimento: Uma primeira aproximação sobre as origens teóricas da abordagem do tema. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.7, n.2, pp.282-299, 2011.

DANTAS, Pedro; MATTOS, Laura. Três se demitem da Cultura, e Gil questiona permanência. Folha de S. Paulo Ilustrada, 18 fev. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1802200421.htm>> Acesso em 01 de fevereiro de 2019.

DEEG, Richard; JACKSON, Gregory Jackson. The long-term trajectories of institutional change in European capitalism. **Journal of European Public Policy**, v.19, n.8, pp. 1109-1125, 2012.

DEL CLARO, Patricia. **Possibilidades e constrangimentos na gestão participativa**: um estudo de caso do programa Cultura viva. 2013. 94 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

DIAS, Patrícia Chame. **A construção da segregação residencial em Lauro de Freitas (BA)**: estudo das características e implicações do processo. Dissertação (Mestrado) Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W, A Gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalde coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 2, abr-jun, p. 74-89, 2005.

DINIZ, Eli. É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

DONAHUE, John D.; ZECKHAUSER, Richard J. Public-private collaboration. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 496-525.

DUPIN, Gisele. O governo brasileiro e a Diversidade Cultural In: BARROS, José Márcio (Org) **Diversidade Cultural: da proteção à promoção**. Bahia: Autêntica, 2008.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, 2011.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília: Ipea, 2011

FERREIRA, Lusia Angelete et al. Análise Institucional de Organizações Culturais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33, 2009, São Paulo. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR3323.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2015.

FERRETTI, Mundicarmo. A representação dos reis portugueses encantados no Tambor de Mina. In: CONGRESSO A EUROPA DAS NACIONALIDADES – MITOS DE ORIGEM: DISCURSOS MODERNOS E PÓS-MODERNOS., 1., 2011, Aveiro. **Atas – A Europa das Nacionalidades Mitos de Origem: discursos modernos e pós-modernos**. Aveiro: Estudos Culturais, 2011. p. 1 - 20. Disponível em: <<http://estudosculturais.com/congressos/europeanations/pdf/0085.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2018.

_____. **Maranhão Encantado: encantaria maranhense e outras histórias**. São Luís: UEMA, 2000.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

FIORETTI, Elena Campo. **Políticas públicas para a cultura como fator de desenvolvimento econômico e social do estado de Roraima**. 142f. Dissertação (Mestrado profissional interinstitucional em Economia) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FISCHER, Tânia Gestão social do desenvolvimento de territórios. **Rev. Psicol. Organ. Trab.**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 113-119, abr. 2012 . Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572012000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 11 dezembro de 2018.

FONSECA, Maria Cecilia Londres. **O patrimônio em processo**. Rio de Janeiro: Ed UFRJ; MinC, 2005

FONSECA, Maria Cecilia Londres. Para além da Pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio. In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (Org.). **Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira.; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova econ.**, Belo Horizonte , v. 23, n. 2, p. 403-428, ago 2013 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Jan. 2019.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Gestão Social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9,2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. Disponível em: <<http://www.ead.aedb.br/joomla/mat35/images/artigos/GestaoSocialUmConceitoConstrucao.pdf>> Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREITAS, Elizabeth Ponte de. **Por uma cultura pública**: organizações sociais, OSCIPS e a gestão pública não estatal na área da cultura. Dissertação (mestrado em Cultura e Sociedade), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

FREY, Klaus, Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun 2000.

FRISCHTAK, Leila L. **Governance capacity and economic reform in developing countries**. World Bank Technical Papers, n. 254, 1994.

FUNDARPE. Edital nº 001, de 28 de setembro de 2009. Edital de seleção para implementação de pontos de cultura no estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, Recife, 28 de setembro de 2009.

FULLERTON, Don. On justification for public support of the arts. **Journal of Cultural Economics**, Vol. 15, no 2, p.67-82, 1991.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GANGEMI, Pedro Paulo de Toledo. **Políticas Culturais e Modelos de Gestão**: as Organizações Sociais a partir do Museu de Arte do Rio. Tese (doutorado em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GAUTIER, Ana María Ochoa. Indicadores culturais para tempos de desencanto. In: UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento**: uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

GIL busca parceiros para instalar 50 Bases de Apoio à Cultura. Agência Brasil/ Empresa Brasileira de Comunicação, 02 jun 2003. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-06-02/gil-busca-parceiros-para-instalar-50-bases-de-apoio-cultura>> Acesso em: 01 de fevereiro de 2019.

GIL, Gilberto. Acesso: palavra-chave. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. **Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil**. Brasília: Ministério da Cultura; Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2006.

GIL, Gilberto. Notas do Ministro da Cultura. 18 fev 2004. Disponível em: <<https://www.culturaemercado.com.br/site/noticias/gilberto-gil-esclarece-baixas-no-minc/>> Acesso em: 03 de fevereiro de 2019.

GINSBURGH, Victor A. The economics of arts and culture. In: SMELSER, N. J., BALTES, P. B. (Ed.), **The encyclopedia of social and behavioral sciences**. London: Elsevier Science, 2001.

GLEDHILL, Sabrina. “Velhos respeitáveis”: notas sobre a pesquisa de Manuel Querino e as origens dos africanos na Bahia. **História Unisinos**, v.14, n. 3 - setembro/dezembro de 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson; LOBATO, Fátima (Org.) **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos Institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas**. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016

GRADIM, Carlos. (Org.). **O terceiro setor na gestão da cultura: a perspectiva a partir do Museu de Arte do Rio**. Rio de Janeiro: Instituto Odeon, 2017.

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, February. 2005.

GRASS, Leandro. Políticas culturais, democracia e desenvolvimento. In: MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues (org.) **Políticas culturais, desenvolvimento e Construção democrática**. Brasília: UNB, 2016.

GUEDES, Daniella Maria Brito Azêdo. **Análise da atuação da Associação das Mulheres de Nazaré da Mata (AMUNAM) no enfrentamento da violência doméstica**. Monografia (Especialização em prática judiciante), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

GUERRA-PEIXE, Cezar. **Maracatus do Recife**. São Paulo-Recife: Irmãos Vitale/Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1980.

HABERMAS, Jurgen. **Era das Transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HEILBRUN, James; GRAY, Charles M. **The Economics of art and culture**. United States: Cambridge University Press, 2001.

HENRIQUE, Juliana da Silva. Os “Livros de Registro de Entrada de Gado” da Feira de Capoane. In: Conferência Internacional de História Econômica, 4; Encontro de Pós Graduação em História Econômica, 6, 2012, São Paulo. **Anais...** Disponível em: <http://www.cihe.fflch.usp.br/sites/cihe.fflch.usp.br/files/Juliana%20da%20Silva%20Henrique_0.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

HERMET, Guy. **Cultura e Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2002.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Desatando nós: associativismo civil, democracia e empoderamento na colônia de pescadores de Matinhos, Paraná**. Tese (Doutorado em sociologia política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

IAMASHITA, Léa Maria Carrer. **Modernização e rebeldia: a dinâmica da política regencial e a Revolta da Balaiada no Maranhão (1831-1841)**. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Ciências Humanas, Programa de pós-graduação em História, Universidade de Brasília, 2010.

INSTITUTO BRASILEIROS DE MUSEUS. Edital n. 9, de 13 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2011/10/Edital-Pontos-de-Memoria.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 15 de março de 2018.

_____. Cidades: Lauro de Freitas. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/lauro-de-freitas/panorama>> Acesso em: 11 de junho de 2018.

_____. Cidades: Santa Rita. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/santa-rita/panorama>> Acesso em: 06 de março de 2018.

_____. Cidades: Nazaré da Mata. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/nazare-da-mata/panorama>> Acesso em: 25 de julho de 2018.

_____. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS (IBRAM). Edital de concurso público n° 9, de 13 de outubro de 2011. Prêmio Pontos de Memória. MINC, 2011. Disponível em: <<http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/Edital-Pontos-Memoria-Final.pdf>> Acesso em: 29 de maio de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Coordenação de Cultura. **Relatório Redesenho do Programa Cultura Viva** – Grupo de Trabalho Cultura Viva. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** — vinte anos da Constituição federal. n. 17, v. 2, Brasília: Ipea, 2009.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA (IPAC). Parecer da Subgerência de Proteção e Legislação patrimonial. 21 de outubro, 2003. Salvador, 2003.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Anais da I Oficina de Pesquisa: a pesquisa histórica no IPHAN**. Rio de Janeiro: IPHAN; Copedoc, 2008. p. 71-88.

_____. **Dossiê de candidatura: Maracatu Baque Solto**. Recife: IPHAN, 2013.

_____. Edital de concurso n. 001/2014. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Programa_Nacional_do_Patrimonio_Imaterial_2014_EDITAL.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2018.

_____. **Inventário Nacional de Referências Culturais do Cavalo-Marinho**. Brasília, 2011.

IMESC. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: 2015**. São Luís: IMESC, 2017. v. 11.

_____. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: microrregião geográfica de Rosário**/ Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: IMESC, 2014.

JACKSON, Gregory; DEEG, Richard: The long-term trajectories of institutional change in European capitalism. **Journal of European Public Policy**, v. 19, n. 8, p. 1109-1125, 2012.

JANUZZI, P.M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.

KAUARK, Giuliana. Os direitos culturais e seu lugar no plano nacional de cultura do Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: FCRB, 2013. Disponível em:

<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Giuliana-Kauark.pdf>. Acesso em: 5 out. 2017.

KLAMER, Arjo. Cultural Goods are Good for More than Their Economic Value. In: RAO, V.; WALTON, M. **Culture and Public Action**. Califórnia: Stanford University Press, 2004, p. 138-162.

LAAKSONEN, Annamari. O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, jan./abr. 2011.

LARANJEIRA, Carolina Dias. **Uma dança de estados corporais a partir do samba do Cavalo Marinho**: corporalidades e dramaturgias da brincadeira em diálogo com o processo de criação de cordões. Salvador, 2013. Tese (Doutorado em Artes Cênicas) – Escola de Teatro, Universidade Federal da Bahia, 2013.

LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. Ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 17 mai. 2018.

LAW, Robin. Etnias de africanos na diáspora: novas considerações sobre os significados do termo 'mina'. **Revista Tempo**, v. 10, n. 20, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tem/v10n20/06.pdf> Acesso em: 21 mar. 2018.

LEAL, Cláudia F. Baeta. Patrimônio e desenvolvimento: as políticas de patrimônio nos anos 1960. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, v. 24, n. 1, p. 99-136, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142016000100099&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 de junho de 2018.

LEAL, Sarah Floresta. **PAC-cidades históricas**: implicações e repercussões de uma política pública federal de preservação. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

LÉDA SOBRINHO, Antonio José Pinheiro. **O marco regulatório das organizações da sociedade civil: a lei nº 13.019/2014 e sua repercussão na contratação com o poder público**. Monografia (Bacharel em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, 2017.

LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio permanente In: ARRETCHE, Marta. (Org.) **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: UNESP, 2015.

LOIOLA, Elizabeth; MIGUEZ, Paulo. Sobre cultura e desenvolvimento. In: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 3, 2007. **Anais...** Salvador: ENECULT, 2007.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do multiculturalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 177 jan./mar. 2008.

LOPES, Nei. **Bantos, malês e identidade negra**. Belo Horizonte: Autêntica, 3 ed., 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa Minha casa minha vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

LUCHMANN, Lígia Helena Hann. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, pp. 353-364, 2011.

LY-TALL, Mandina. O declínio do Império do Mali. In: NIAME, Djibril Tamsir (Org.) **História geral da África IV: África do século XII ao XVI**. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2010.

MAC CORD, Marcelo. A problemática das origens do maracatu nação. **Textos escolhidos de cultura e arte populares**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-16, 2008.

MACHADO-DA-SILVA, C.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, edição especial, p. 159-196, 2006.

MAGALHÃES, Marize Torres. **Ponto de cultura e desenvolvimento humano: um estudo de caso na comunidade quilombola Kaonge**. Dissertação (mestrado em Ciências sociais), Programa de pós-graduação em ciências sociais, UFRB, Cachoeira, 2013.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: _____; _____. (orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, power**. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. Latin America: Eight Lessons for Governance. **Journal of Democracy**, v. 19, n. 3, p. 113-127, jul. 2008.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues (org.) **Políticas culturais, desenvolvimento e Construção democrática**. Brasília: UNB, 2016.

MALERBA, Franco. Sectoral systems of innovation and production. **Research Policy**, v. 31, p. 247-264, 2002.

MARINS, Paulo Cesar Garcez. Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 57, p. 9-28, jan./abr. 2016.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais no estudo das políticas públicas. In: RODRIGUES, Marta M.A. **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**: teoria e análise. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga; LOPES, José Antonio Viana. Indicadores Econômicos da Região Metropolitana da Grande São Luís. **Geografia - Ensino & Pesquisa**, vol. 21, n.1, p. 30-40, 2017.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **Direitos humanos e direitos culturais**. [S.I], [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-Culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>> acesso em 05 de outubro de 2017.

MATOSO, Rui. **Cultura e Desenvolvimento Humano Sustentável**. [S.I], [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/difusaocultural/adminseminario/documentos/arquivo/MATOSOR.%20Cultura%20e%20desenvolvimento%20humano%20sustentavel.pdf>> Acesso em: 15 de maio de 2017.

MATTOS, Solange Maria S. N.; DRUMMOND, José Augusto O terceiro setor como executor de Políticas públicas: Ong's ambientalistas na Baía de Guanabara (1990-2001). **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 177-192, jun. 2005.

MEDEIROS, Anny Karine de; ALVES, Mário Aquino; FARAH, Marta Ferreira Santos. Programa Cultura Viva como Política Pública: Análise de Políticas Públicas pela Perspectiva Institucional das Organizações. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2052.pdf> Acesso em: 19 de jul. 2015.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do programa Cultura viva. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p.7-23, mar. 2014, v. 65, n. 1. Trimestral. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/419>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

MEDEIROS, Roseane Borges de. **Maracatu rural: luta de classes ou espetáculo?** Tese (doutorado em Serviço Social), Programa de pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

MEINERS, Wilhelm E. Milward A; MASULLO, Yata Anderson Gonzaga. Desdobramentos do Estatuto da MetrÓpole e Análise da Metropolização de São Luís. In: ENCONTRO NACIONAL DA REDE OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, Universidade federal do Rio Grande do norte, Natal, 2017. **Anais...** Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017. Disponível em: <https://cchla.ufrn.br/rmnatal/evento_2017/anais/ST2/desdobramentos_do_estatuto.pdf> Acesso em: 27 jul. 2018.

MEIRELES, Marinelma Costa. **Tráfico transatlântico e procedências africanas no Maranhão Setecentista**. Dissertação (Mestrado em História), Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MELO, Bruno H.R. Cultura, cidadania e desenvolvimento: uma abordagem transversal. In: MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues (org.) **Políticas culturais, desenvolvimento e Construção democrática**. Brasília: UNB, 2016.

MENEZES, Lucidalva Andrade de. Expansão urbana e impactos socioambientais: estudo de caso do município de Lauro de Freitas – Bahia. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10, 2005. **Anais...** Universidade de São Paulo, 2005. <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Procesosambientales/Impactoambiental/10.pdf>> Acesso em: 11 jul. 2018.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político: o caso da política de saúde. **Locus: revista de história**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, p. 47-69, 2009.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977.

MEYER-BISCH, Patrice. A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, jan./abr. 2011.

_____; BIDAULT, Mylène (Org.). **Afirmar os direitos culturais**: comentário à declaração de Friburg. 1. ed. São Paulo: Iluminuras, 2014.

_____. **Afirmar os direitos culturais**: comentário à declaração de Friburg. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2014.

MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). **Catálogo Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária** – Cultura Viva. Brasília, 2005b.

_____. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC**. Secretaria de Articulação Institucional, Brasília, 2011.

_____. **Instrução Normativa n. 8**, de 11 de maio de 2016. Altera a Instrução Normativa nº 1, de 7 de abril de 2015, para dispor sobre procedimentos relativos à Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva - PNCV. Brasília, DF, 2016.

_____. Instrução Normativa n. 1, de 7 de abril de 2015. Regulamenta a Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/legislacao/asset_publisher/siXIIQMnlPZ8/content/instrucao-normativa-n%C2%BA-1-2015-minc/10937> Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. Portaria nº 215, de 25 de novembro de 2005. Dispõe sobre a criação do Prêmio Cultura Viva dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, seção 1, Brasília, DF, 29 de novembro de 2005.

_____. Portaria nº 82, de 18 de maio 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, seção 1, Brasília, DF, 23 de maio de 2005.

_____. **Programa Cultura Viva: Documento Base.** São Paulo, Brasília: Ministério da Cultura, 2013.

_____. **Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil.** Brasília: Ministério da Cultura; Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2006.

_____. Portaria nº. 29, de 21 de maio de 2009. Dispõe sobre a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e para concessão de prêmios a iniciativas culturais no âmbito do Ministério da Cultura. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 22 de maio de 2009.

_____. Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004. Cria o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - CULTURA VIVA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2012/02/03/portaria-n%C2%BA-1562004minc-atualizada/>. Acesso em: 7 jun. 2012.

MORAIS, José Micaelson Lacerda. **Mudança institucional e desenvolvimento:** uma abordagem institucional-evolucionária da política industrial do estado do Ceará. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRJ, 2006.

MOREIRA, Tiago Silva. **Gestão metropolitana:** a região metropolitana da grande São Luís e os desafios das políticas urbanas. São Luís, 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional)- Universidade Estadual do Maranhão, 2013.

MOTA, Antonia da Silva. Família escrava nas plantations do Maranhão: demografia e sociabilidades (1785/1825). In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 19, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://sigaa.ufma.br/sigaa/verProducao?idProducao=239708&key=f186150ac035c86f15108e9ce0fb56d2>. Acesso em: 2 abr. 2018.

MUSGRAVE, Richard. **The theory of public finance.** McGraw-Hill: New York, 1959.

NIAME, Djibril Tamsir. O Mali e a segunda expansão manden. In: _____ (Org.). **História geral da África IV: África do século XII ao XVI.** 2 ed. Brasília: UNESCO, 2010.

NIEDERLE, Paulo Andre. Economia das Convenções: subsídios para uma sociologia das instituições econômicas. **Ensaio FEE,** Porto Alegre, v. 34, n. 2, dez. 2013, p. 439-470.

NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. O campo do patrimônio cultural e a história. **Antíteses,** v. 7, n. 14, p. 45-67, jul./dez. 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova,** n. 44. 1998.

OLIVEIRA, Danilo Junior. A democracia participativa no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (SNC): reflexões sobre a efetividade dos seus mecanismos. **Extraprensa,** São Paulo, v. 11, n. 2, p. 145 – 157, jan./jun. 2018.

OLIVEIRA, Francicleide Palhano de. **Amunam**: uma história de amor à vida. AMUNAM: Nazaré da Mata, 2011.

OLIVEIRA, Luciana de Fátima. Estado do Maranhão e Grão-Pará: primeiros anos de ocupação, expansão e consolidação do território. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - ANPUH, 26, 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: APUH, 2011. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300473062_ARQUIVO_ArtigoAnpuhUSP2011\[1\].pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300473062_ARQUIVO_ArtigoAnpuhUSP2011[1].pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

OLIVEIRA, Nadir Nóbrega. Ilê Aiyê, Olodum, Malê Debalê e Bankoma: relato de experiências. **Rebento**, São Paulo, n. 6, p. 85-98, mai. 2017.

OLIVEIRA, Nadir Nóbrega. O universo étnico cultural dos blocos Afro Ilê Ayê: Olodum, Malê Debalê e Bankoma na cena contemporânea numa cidade transatlântica. In: Congresso ABRACE, 6, Porto Alegre, 2012. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.portalabrace.org/viicongresso/completos/pesquisadanca/Nadir%20Nobrega%20%20O%20UNIVERSO%20ETNICO%20CULTURAL%20DOS%20BLOCOS%20AFRO.pdf>> Acesso em: 2 jul. 2018.

OLIVEIRA, Roberto Francisco de. **Hibridação Bantu**: O percurso cultural adotado por um povo. Goiânia, 2015. Tese (Doutorado em Ciências da Religião) – Programa de Pós-Graduação em Religião, Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

ONU. **Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf> Acesso em: 20 de janeiro de 2019.

_____. **Transformando nosso mundo**: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Tradução: Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>> . Acesso em: 20 jan. 2019.

PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. In: RUBIM, Albino Canelas; VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.) **Financiamento e fomento à cultura no Brasil**: estados e Distrito Federal. Salvador: EDUFBA, 2017.

PANTOJA; W.W.R.; SILVA, E.A; MAKIUCHI, M.F.R. Percurso metodológico da pesquisa em políticas públicas culturais. In: MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues (org.) **Políticas culturais, desenvolvimento e Construção democrática**. Brasília: UNB, 2016.

PARÉS, Luis Nicolau. Notas sobre a noção de propriedade nos processos de tombamento dos candomblés. In: AMORIN, Carlos A. et al. **O patrimônio cultural dos templos afro-brasileiros**. Salvador: Oiti, 2011.

PASSOS, Antonio Marcos. Da África à Bahia: Preservar é preciso. Revista de Museu e Arquivo Histórico La Salle, v.1, n.1, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs_online/artigos/mouseion/2007_v1_n1/ampassos.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEDROTI, Paula Maciel. Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

PEREIRA, Cesar de Mendonça. **Política Pública cultural e desenvolvimento local**: análise do ponto de cultura Estrela de Ouro de Aliança – Pernambuco. Dissertação (mestrado), Programa de pós-graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local, UFRPE, Recife, 2008.

PESSOA, Ângelo Emílio da Silva. **As ruínas da tradição**: a casa da Torre de Garcia D'Ávila – Família e propriedade no nordeste colonial. Tese (Doutorado em História Social), Programa de pós-graduação em História Social, Faculdade de Filosofia, letras e ciências humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PESSOA, Ângelo Emílio da Silva. Família, Propriedade, Tradição e Poder no Nordeste Colonial: a Casa da Torre de Garcia d'Ávila. In: Simpósio Nacional de História, 24, 2007. **Anais...** Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Angelo%20E%20S%20Pessoa.pdf> Acesso em: 20 jun. 2018.

PICANÇO, Valéria Maria Pereira Alves. **Preservação patrimonial x qualidade de vida**: avaliação pós-ocupação no Programa Monumenta – Centro Histórico de Natividade – Tocantis.171f. Palmas, 2009. Dissertação (Mestrado Interinstitucional)- Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2009.

PIERSON, P. Politics in time. **History, institutions and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Eduardo Costa et al. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, 004, 2016. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD_IE_004_2016_COST_A_PINTO_et_al.pdf. Acesso em: 25 out. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PRUDENCIO, Kelly; LEITE, Wesley Dalcol Comunicação e mobilização política na campanha Fora Ana de Hollanda. **Revista de Estudos da Comunicação**, v. 14, n. 35, 2013. Disponível em:

<<https://periodicos.pucpr.br/index.php/estudosdecomunicacao/article/view/22445>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RAMOS, Isabele Sodré. **Construindo práticas cidadãs pluriculturais com as crianças de Mussurunga mediado pelo jogo RPG By Moodle em formato de HQ** (Histórias em quadrinhos). Salvador, 2014. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, Universidade do Estado da Bahia, 2014.

RAMOS, Silvana Pirillo. Políticas de Turismo e Cultura: traduções do Programa Monumenta no cotidiano da população de Penedo- AL. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29, 2014, Natal. **Anais...** Disponível em: <http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1401208757_ARQUIVO_PoliticaseTurismoeCulturaTraducoesdoProgramaMonumentanocotidianodapopulacaodePenedo.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

REIS, Flávio. **Grupos Políticos e estrutura oligárquica no Maranhão**. São Luís: [s.n], 2007.

REIS, João José. Identidade e diversidade étnicas nas Irmandades Negras no Tempo da Escravidão. **Tempo**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 3, 1996, p. 7-33

_____. **Rebelião escrava no Brasil: a história do levante dos malês 1835**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de, SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

RHODES, R.A.W. **Understanding Governance: Ten Years On**. Organization Studies, v. 28, n. 8, p. 1-22, 2007.

RIBEIRO, Alexandre Vieira. **A cidade de Salvador: estrutura econômica, comércio de escravos e grupo mercantil (c.1750-c.1800)**. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado em História Social)- Programa de Pós-Graduação em História Social, UFRJ, 2009.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. **Desigualdade de oportunidades no Brasil**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009b.

RICOEUR, Paul. **Memória, história, esquecimento**. 2003. Disponível em: <http://www.uc.pt/fluc/uidief/textos_ricoeur/memoria_historia> Acesso em: 28 out. 2016.

RIKER, William. Federalism. In: GOODWIN, Robert E.; PETTIT, Philip. **Companion to Contemporary Political Philosophy**, 1993. Disponível em: <<http://www.ditext.com/riker/federalism.html>> . Acesso em: 12 dez. 2018.

ROCHA, Fabiano e Silva. **Trabalho e economia familiar agrícola**: Considerações sobre o processo de reconfiguração dos Comportamentos econômicos dos Moradores da Vila do Cariongo, em Santa Rita/MA. São Luís, 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2016.

ROCHA, Sophia Cardoso. **Programa Cultura Viva e seu processo de estadualização na Bahia**. Salvador, 2011. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar em Cultura e Sociedade) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2011.

RODRIGUES, Marta M.A. Revisitando o conceito de governança: uma discussão sobre o contexto democrático das políticas. In: _____. **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**: teoria e análise. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

ROLIM FILHO, Claudiomar. **Maranhão**: de Província mais rica a estado mais miserável. Brasília: Createspace Independent Publishing Platform, 2017.

SALGADO, Gabriel Melo et al. As políticas de financiamento à cultura: a urgência de uma reforma. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas. (org.) **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: Edefba, 2010.

SAMPAIO, Helena. A experiência do artesanato solidário. In: UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento**: uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

SANT'ANNA, Marcia. A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, v. 24, n.1, p. 59-74, jan./abr. 2016.

SANTOS, Boaventura S.; AVRITZER, L. Introdução – Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura S. (Org.) **Democratizar a democracia**. Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. **Estado, política cultural e manifestações populares**: A influência dos governos locais no formato dos carnavais brasileiros. São Paulo, 2008, 126f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ FGV, 2008.

SANTOS, Gustavo Santana Oliveira. **A ação do Estado brasileiro para o desenvolvimento do Nordeste**: limites e possibilidades da recriação da SUDENE. Salvador, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas), Universidade Federal da Bahia, 2008.

SANTOS, Joice de Souza **As embaixadas dos reinos da costa africana como mediadoras culturais**: missões diplomáticas em Salvador, Rio de Janeiro e Lisboa (1750-1823). Rio de Janeiro, 2012, 182f. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de História, 2012.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SANTOS, Priscila Ribeiro dos. **Capacidades estatais, participação e políticas de juventude no Brasil (2003-2014)**. Tese (doutorado em ciência política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SANTOS, Walkiria Chagas da Silva. **Políticas públicas de reafrikanização: tombamento dos terreiros de candomblé no estado da Bahia**. Cruz das Almas, 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2015.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revistas de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, jan./jun. 2005.

SCHULTHEISZ, Thais Sisti De Vincenzo; APRILE, Maria Rita. Autoestima, conceitos correlatos e avaliação. **Revista Equilíbrio Corporal e Saúde**, v.5, n.1, pp.36-48, 2013.

SECRETARIA DE CIDADANIA CULTURAL (SCC). Edital nº 2, de 08 de março de 2010. Prêmio Cultura e Saúde. MINC, 2010 b. Disponível em: <www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/03/edital-cultura-e-saude.doc>. Acesso em: 29 mai. 2018.

_____. Edital nº 3, de 8 de março de 2010. Prêmio Pontinhos de Cultura. MINC, 2010 a. Disponível em: <www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/03/editalpontinhos.doc>. Acesso em: 29 mai. 2018.

SECRETARIA DE PROGRAMAS E PROJETOS CULTURAIS (SPPC). Edital nº 04, de 23 de setembro de 2008. Prêmio de Ludicidade / Pontinhos de Cultura. MINC, 2008. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/09/edital_ludicidade_publicado.pdf> .Acesso em: 29 mai. 2018.

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do judiciário. In: JUNKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por que gritamos golpe? para entender o impeachment e a crise**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SEMPERE, Alfons Martinell. As relações entre cultura e desenvolvimento no contexto atual. In: CAMPUS DE COOPERACIÓN CULTURAL, 8, 2012, Equador. **Anais...** Disponível em: <<http://www.oei.es/90913.pdf>> . Acesso em: 20 ago. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, abril 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 de fevereiro de 2019.

SERGIO, Vitor Hugo Zimmer. **As parcerias entre as Ong's e o Estado: aspectos jurídicos e o novo marco legal**. Salvador, 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) - Universidade Católica do Salvador, 2014.

SILVA FILHO, Leonildes Alves. **SUDENE: 50 Anos**, uma abordagem política, institucional e administrativa. Recife: COMUNIGRAF, 2009.

SILVA JUNIOR, Carlos da. Interações atlânticas entre Salvador e Porto Novo (Costa da Mina) no século XVIII. **Rev. Hist.** São Paulo, n.176, 2017.

SILVA, Anderson Vicente da. **Travestilidade masculina no maracatu rural pernambucano**: gênero, ritual e performance em Nazaré da Mata/PE. Recife, 2016. Tese (Doutorado em Antropologia), Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo. **As políticas públicas e suas narrativas**: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: IPEA, 2011.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery (org.). **Cultura viva**: avaliação do programa arte educação e cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

_____. (Org.). **Cultura viva**: avaliação do programa arte educação e cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; LABREA, Valéria Viana (Org.) **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

_____. As múltiplas redes do Programa Cultura Viva. **Textos para discussão**, 2273. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SILVA, Frederico A. Barbosa. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In: _____; ABREU, Luiz Eduardo. **As políticas públicas e suas narrativas**: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: IPEA, 2011.

_____. Financiamento cultural no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas públicas**, v. 7, n.1, abr. 2017.

SILVA, Priscila Kalinke da. A evolução das modernas teorias do crescimento econômico. **A Economia em Revista**, v. 16, n.1, jul. 2008.

SILVA, Régia Agostinho. Escravidão e resistência no Maranhão: anúncios e fugas escravas no século XIX. **Revista de História da UEG**, Anápolis, v.3, n.2, p. 30-51, jul./dez. 2014.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; SILVA, Maina Pirajá. A região metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 18, n. 479, 2014. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-479.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

SILVEIRA, José Maria Ferreira Jardim. Análise econômica das convenções: em direção a um modelo geral de coordenação econômica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 1, p.113-120, dez. 1994.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SORENSEN, Georg. The Transformation of the State. In: HAY, Colin; LISTER, M.; MARSH, D. (Eds.). **The State**. Theories and Issues. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

SOUZA, Allan Rocha de. **Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas**: entre a proteção e o acesso. Rio de Janeiro, 2010. 266f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, Mariana de Mello e. Reis do Congo no Brasil, séculos XVIII e XIX. **Revista de História**, n. 151, v.1, 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 00, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 dez. 2018.

TADDEI NETO, Pedro. Preservação sustentada de sítios históricos: A experiência do Programa Monumenta. In: UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento**: uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

TELES FILHO, Elairdo. A Criatividade Normativa das Políticas Públicas: entre a mobilização e a estabilidade In: SILVA, Frederico A. Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo (Org.). **As políticas públicas e suas narrativas**: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura Brasília: Ipea, 2011.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n.5, p. 7-23, 1998.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa; RESENDE, Grazielle Andrade. Democratização de políticas sociais no Brasil: Venturas e desventuras das organizações da sociedade civil. **Civitas – Revistas de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 177-192, jan./abr. 2014.

THROSBY, David. Determining the value of cultural goods: how much (or how little) does contingent valuation tell us? **Journal of Cultural Economics**, n. 27, p. 275-285, 2003.

TOLEDO, Daniela; LEAL, Paulo Roberto Figueira. A personificação política: uma análise da postura adotada por Marina Silva nas eleições de 2010. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE, 19, Vila Velha, 2014. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.portalintercom.org.br/anais/sudeste2014/resumos/R43-0067-1.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

TROVÃO, José Ribamar. **O processo de ocupação do território maranhense**. São Luís: IMESC, 2008.

UNESCO. **Conferencia intergubernamental sobre políticas culturales para el desarrollo: informe final**. Estocolmo. Estocolmo: UNESCO, 1998.

_____. **Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales – Informe Final**. Cidade do México, 1982. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000525/052505sb.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris, 2003. Disponível em: <<https://ich.unesco.org/doc/src/00009-PT-Portugal-PDF.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

_____. **Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Paris, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>> Acesso em: 10 de setembro de 2016.

_____. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

_____. **Recomendação sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular**. Paris, 1989. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Paris%201989.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Relatório Global Repensar as Políticas Culturais**. Brasília: UNESCO BRASIL, 2016.

_____. **Relatório Mundial da UNESCO: Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural**. Paris, 2009. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_edh/relatorio_unesco_cultura.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2014.

_____. **The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies**, 2013. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/hangzhou-congress/>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly: 55/2. United Nations Millennium Declaration. 2000.

VALIATI, Leandro. **Economia da cultura em perspectiva institucional: mecenato no empresariado urbano-industrial ascendente (1947-1960)**. Porto Alegre, 2013, 177f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

VASCONCELOS, Tamar Alessandra Thalez. **As subjetividades e feminilidades no Coração Nazareno: um estudo etnográfico em um Maracatu de Baque Solto Feminino de Nazaré da Mata**. Recife, 2016. Dissertação (Mestrado em Antropologia), Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília: Ipea, 2011.

VIEIRA, Rosele Marques. Teoria da firma e inovação: um enfoque neo-schumpeteriano. **Cadernos de Economia**, v. 14, n. 27, 2010.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. Curitiba, 2006. Dissertação (Mestrado em Direito)- Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2006.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

WEBER, Thadeu; CORDEIRO, Karine da Silva. Bens primários sociais e capacidades: uma aproximação possível adequada para a definição do direito ao mínimo existencial. **Rev. direitos fundam. democ.**, v. 19, n. 19, p. 54-80, jan./jun. 2016.

YÚDICE, George. **A Conveniência da cultura: Usos da cultura na era global**. Belo: Ed. UFMG, 2004.

ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos. Autoestima e igualdade de oportunidades no âmbito das políticas públicas: uma abordagem a partir da teoria moral de John Rawls. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 141, dez. 2016.

ZUGLIANI, Luís Fernando. **A organização social e o acesso à cultura: o caso das bibliotecas parque do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2016, 200 f. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Fundação Getúlio Vargas, 2016.