

**A AGENDA, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CULTURA NO ÂMBITO  
GOVERNAMENTAL E INSTITUCIONAL DO INCIPIENTE ACORDO DE  
COOPERAÇÃO ENTRE O MDS E O MINC**

**TOMÁS VASCONCELOS NASCIMENTO**

**A agenda, as políticas públicas e a cultura no âmbito governamental e institucional do  
incipiente acordo de cooperação entre o MDS e o MinC**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e  
Desenvolvimento Social

Orientador: **Amarildo Baesso**

Aluno: **Tomás Vasconcelos Nascimento**

Brasília, dezembro de 2011

**TOMÁS VASCONCELOS NASCIMENTO**

**A AGENDA, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CULTURA NO ÂMBITO  
GOVERNAMENTAL E INSTITUCIONAL DO INCIPIENTE ACORDO DE  
COOPERAÇÃO ENTRE O MDS E O MINC**

Monografia apresentada à Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Social.

Orientador: Amarildo Baesso

Brasília, dezembro de 2011

*Dedico esse trabalho à minha querida filha Maitê que nasceu durante o curso de Especialização*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

Agradeço à Escola Nacional de Administração Pública;

Agradeço aos docentes deste curso de Especialização por todo conhecimento compartilhado em sala de aula;

Agradeço aos colegas de classe que muito enriqueceram as aulas e discussões expondo seus conhecimentos e pontos de vista;

Agradeço aos companheiros de Departamento pelo apoio e suporte em tempos de aulas e muitas ausências no ambiente de trabalho;

Agradeço ao meu orientador, Professor Amarildo Baesso, pela abertura e dedicação;

Agradeço a todos os entrevistados que com disponibilidade e boa vontade compartilharam seus saberes e informações;

Agradeço à minha companheira pela paciência de ter que me dividir, durante os fins de semana, com os livros e o computador;

Agradeço a meus pais por simplesmente serem meus pais e sempre estarem disponíveis;

Agradeço, por último, à minha filha Maitê, por seu amor e bom humor nas horas mais difíceis.

## **RESUMO**

Esta monografia analisa o Acordo de Cooperação assinado em 4 de outubro de 2007 pelos então Ministros da Cultura e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gilberto Gil e Patrus Ananias, respectivamente, e expirado em 2010. O acordo objetivava a integração das políticas de assistência social e cultura. Porém, nada foi concretizado. Por meio de uma investigação acerca do contexto político institucional, de seus desdobramentos internos e de entrevistas com os principais gestores envolvidos no processo, é desenvolvida uma descrição das causas e dos motivos da não concretização das ações propostas pelo acordo e uma análise sobre os valores político institucionais envolvidos.

**PALAVRAS-CHAVE: integração e articulação de políticas públicas, acordo de cooperação, cultura, assistência social.**

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>08</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>11</b>
O questionário e as entrevistas.....	13
<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>O ACORDO.....</b>	<b>26</b>
Resgate histórico das políticas públicas culturais.....	27
As recentes políticas do MinC e o contexto do Acordo.....	29
O que é um Acordo de Cooperação.....	31
As cláusulas e as linhas de ação.....	33
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>AS MEMÓRIAS E AS ENTREVISTAS.....</b>	<b>36</b>
As memórias.....	36
As entrevistas.....	41
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>59</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>61</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CNC – Conselho Nacional de Cultura  
CNPQ – Conferência Nacional de Política Cultural  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MinC – Ministério da Cultura  
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento  
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PBF – Programa Bolsa Família  
PNC – política Nacional de Cultura  
ProJovem – Programa Nacional de inclusão de Jovens  
PPA – Plano Plurianual  
SAI – Secretaria de Articulação Institucional  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e nutricional  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SESI – Serviço Social da indústria  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SNC – Sistema Nacional de Cultura  
SUS – Sistema Único de Saúde  
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura



## 1. INTRODUÇÃO

No dia 4 de outubro de 2007, no lançamento do Programa Mais Cultura do Ministério da Cultura, foi firmado pelos então Ministros da Cultura e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gilberto Gil e Patrus Ananias, respectivamente, um acordo de cooperação entre as duas instituições. O objeto deste acordo era a integração de competências e de recursos institucionais para o desenvolvimento de ações conjuntas e coordenadas, consecutivas ou simultâneas, que contribuíssem para a garantia de acesso aos bens e serviços culturais, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o protagonismo social, o pleno exercício da cidadania, a geração de oportunidades de trabalho, de emprego e renda para o público das políticas públicas de cultura e assistência social. O acordo, que possuía duração de três anos, expirou em outubro de 2010. Porém, nada do que foi firmado neste acordo foi executado.

A ideia central era unir os atores responsáveis pelas políticas públicas de assistência social, as políticas públicas culturais e a população em situação de vulnerabilidade social, que se beneficiaria de ambas as políticas. O acordo avançava no entendimento que a Constituição Federal de 1988 outorgava sobre a cultura e a assistência social como direitos à cidadania, evidenciava a importância mútua que a cultura e a assistência social possuem, objetivando integrar políticas e potencializar os recursos disponíveis. Efetivamente, o acordo não chegou a sair do papel. Sendo assim, algumas questões e reflexões fazem-se necessárias.

Este trabalho pretendeu organizar uma reflexão acerca dos processos de formação da agenda política e institucional da cultura no âmbito do Estado e, assim, analisar a evolução das políticas públicas culturais antes, durante e após o acordo de cooperação. Para tanto, foi necessário chegar à raiz do termo de cooperação, saber as pessoas que são, estão ou foram ligadas a ele e, a partir daí, entender o que aconteceu desde o contexto de sua formulação até os dias atuais. O trabalho consistiu em mapear os atores que participaram da elaboração desse termo, encontrar os documentos correlatos, entrevistar os gestores e técnicos que pensaram na sua concepção e contextualizá-lo histórica e politicamente. Foi de extrema importância entender de onde e por que ele surgiu e as razões que explicam o fato de ele não ter saído do papel.

Em primeiro lugar, será descrita a abordagem metodológica empregada nessa investigação e os referenciais teóricos que a sustentaram. Em seguida, são abordadas todas as dimensões necessárias para ilustrar o contexto em que o acordo de cooperação foi assinado. Para isso, foi realizado um breve resgate histórico das políticas públicas culturais a fim de termos o panorama

que embasou a análise para as políticas e programas culturais da atualidade, contexto no qual o acordo foi concebido.

Também foi trazida uma breve discussão sobre o que é entendido como Acordo de Cooperação e uma leitura das cláusulas e linhas de ação estipuladas no documento, a fim de subsidiar a análise dos fatos e o discurso dos entrevistados que participaram do seu processo de formulação. Na terceira parte, foi realizada uma descrição e uma análise do discurso e dos fatos a partir das entrevistas que culminaram nas análises conclusivas deste estudo.

## Capítulo 1

### 2. METODOLOGIA

Para a realização do presente trabalho, foi feito um levantamento de documentos e aplicadas entrevistas individuais semiestruturadas com gestores do Ministério da Cultura e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que fizeram, ou ainda fazem, parte do corpo técnico e político do governo federal responsável pela construção, execução e gestão das políticas públicas culturais que integram o acordo de cooperação. O período abordado se inicia em 2003 e se estende até os dias atuais, no ano de 2011, recorte justificado pelas mudanças nas políticas públicas executadas no período de governo Lula e aprofundadas mais à frente, quando é tratado o contexto histórico em que o acordo de cooperação se deu.

A seleção dos entrevistados buscou seguir o grau de participação e de influência nos processos de formulação, implementação e gestão das políticas culturais e sociais de cada ministério no período já descrito acima. As entrevistas foram gravadas em aparelho de áudio, ou realizadas e registradas por meio de correio eletrônico para os casos em que o técnico ou gestor já tinha deixado o cargo ocupado e se mudado de Brasília.

As perguntas realizadas em cada entrevista seguiram roteiro básico previamente definido. Porém, dependendo do cargo ocupado por cada entrevistado e sua respectiva lotação em um ou outro ministério, foram postas questões específicas. Nesses casos, as entrevistas adotam caráter não-diretivo, quando o entrevistado não mais responde a perguntas predeterminadas, mas improvisadas, acerca do assunto tratado, a fim de imprimir maior aprofundamento qualitativo (THIOLLENT, 1985). O objetivo das entrevistas é “[...] explorar o universo cultural próprio de certos indivíduos em referência à capacidade de verbalização específica do grupo ao qual pertencem, sem comparação com outros grupos [...]” (THIOLLENT, 1985, pág. 81) e realizar uma reconstrução histórica de um período e contexto predefinidos, investigando a percepção e contribuição individuais nesse processo.

É interessante observar que a técnica da entrevista não-diretiva recoloca o entrevistador em uma “[...] posição de observação suposta puramente passiva [...]” com o objetivo de “[...] anular os efeitos de interação entre o entrevistador e o sujeito interrogado [...]” (KANDEL, in THIOLLENT, 1985, pág. 175) a fim de mitigar qualquer intervenção na exposição do entrevistado.

Esse caráter não-diretivo das entrevistas justifica-se e torna-se, desta feita, fundamental, pois “[...] favorece a captação de uma informação mais ‘profunda’ ou ‘menos censurada [...]’” (THIOLLENT, 1985, pág. 85) condicionada diretamente à “[...] relação entre o grau de liberdade deixado ao entrevistado [...]” (MICHELAT, in THIOLLENT, 1985, p. 193). É importante para esse trabalho abordar a percepção subjetiva, esse componente afetivo, ou “socioafetivo” (MICHELAT, in THIOLLENT, 1985, p. 195) “[...] mais profundo, mais significativo e mais determinante [...]” (THIOLLENT, 1985, pág. 85), de cada entrevistado a fim de elucidar e determinar os comportamentos, valores e ideologias que norteiam as decisões individuais que, por sua vez, norteiam as decisões coletivas das políticas culturais e sociais de cada órgão. O período das entrevistas abarca o segundo semestre do ano de 2011.

A intenção foi estruturar uma análise do acordo de cooperação técnica a partir da visão dos gestores e técnicos que dele fizeram parte, direta ou indiretamente, e cruzar essas análises com os fatos que antecederam e sucederam a assinatura do referido acordo descobertos em pesquisa documental e bibliográfica.

Em termos classificatórios, a pesquisa, quanto à natureza, quanto à forma de abordagem do problema, quanto aos objetivos e quanto aos procedimentos técnicos pode ser definida respectivamente como: a) aplicada, em função de visar analisar a dimensão cognitiva (valores e ideais) que respalda as políticas públicas culturais da atualidade; b) qualitativa, pois aborda em profundidade uma experiência específica considerando a sua dimensão valorativa e o seu contexto; c) primordialmente explicativa, pois busca identificar os fatores e as razões que embasam as políticas públicas setoriais que incluem políticas culturais a partir de uma ação específica que é o acordo de cooperação técnica entre MinC e MDS e d) participante e bibliográfica, pois foi realizada por meio de documentos publicados e de entrevistas com os atores do processo político institucional que contextualizou o acordo de cooperação entre MinC e MDS.

Finalmente, a delimitação do objeto deste estudo é definida pelos artigos propostos no termo de cooperação assinado em 2007 pelos então Ministros de Estado Patrus Ananias e Gilberto Gil, que previa ações conjuntas que unissem as políticas públicas praticadas pelo MDS e pelo MinC, e pela análise do modelo de gestão, da dimensão cognitiva e do marco institucional praticados pelo Ministério da Cultura.

## **O questionário e as entrevistas**

Nessa parte, são expostas detalhadamente as escolhas metodológicas que definem o grupo de entrevistados. São apresentadas as categorias de análise, ou seja, os instrumentos de pesquisa que nortearam a investigação, o próprio questionário e suas perguntas que aqui foram definidas e embasadas e, em última análise, apontaram os melhores caminhos para encontrar as respostas para o objeto desta monografia.

Para estabelecer com clareza quem deve ser entrevistado e por que, primeiramente, é necessário compreender o que é um acordo de cooperação, quem é definido por direito para concebê-lo e o que ele pode tratar em termos de conteúdo. Por agora é suficiente apenas compreendermos a quem compete formalizar um acordo de cooperação.

Documentos com importância ministerial são de delegação direta e nata do Ministro de Estado. O Artigo nº 87 da Constituição Federal de 1988 regulamenta as competências e atribuições do Ministro de Estado:

- I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;
- II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;
- III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;
- IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

O primeiro e o segundo incisos sugerem, quando é descrito que ao Ministro compete referendar e expedir instruções para a execução dos instrumentos regulatórios, que, por lei, a responsabilidade legal pelo exercício da gestão do ministério é do próprio Ministro. Logo, podemos supor que este tem, também, responsabilidade delegada de assinar e oficializar os documentos interministeriais, assim como pode delegar essa função a seus subalternos. Esta atribuição não está descrita ou regulada claramente, mas é possível inferi-la e derivá-la de suas atribuições precípua, definidas na passagem acima, ou em outro instrumento, a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que estabelece as normas para execução de

convênios e contratos de repasse e termos de cooperação, como estabelece seu artigo primeiro. É importante frisar que essa exclusividade imputa às decisões dos ministros grande carga política, pois se trata de movimentos institucionais diretamente ligados a um modelo de política pública direcionada pelos dirigentes máximos dos poderes da União.

Com essa informação, conclui-se que os entrevistados devem ser os secretários, diretores e gestores ligados diretamente ao Ministro da Cultura e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que comandavam setores ligados às diretrizes do acordo, os respectivos secretários-executivos e aqueles servidores que porventura tenham sido convocados para coordenar alguma ação resultante do acordo.

De posse dessa informação, considerando o objeto do acordo de cooperação e que nenhuma de suas linhas de ação foi concretizada, foi possível elaborar o questionário semi-estruturado com eixos temáticos específicos e perguntas abertas pré-definidas para a realização de entrevista documentária (THIOLLENT, 1985). A profundidade que se atinge com as perguntas abertas é “[...] associada à captação de informação de caráter mais afetivo do que cognitivo [...]” (THIOLLENT, 1985, p. 33), o que permitirá possivelmente, informações potenciais acerca dos valores que permeiam as atitudes e decisões dos entrevistados acerca do acordo.

Michel Thiollent entende que o conteúdo das perguntas obedece a distintas classificações. São elas: a verificação dos fatos; a verificação de crenças quanto aos fatos; a verificação de sentimentos; a descoberta de padrões de ação; o estudo de comportamento presente ou passado e as razões conscientes de crenças, sentimentos, orientações ou comportamentos. Para essa investigação, o conteúdo das perguntas deve contemplar: a verificação dos fatos, por motivos óbvios; as razões conscientes de crenças, sentimentos, orientações ou comportamentos quanto aos fatos, para que possamos identificar o significado do acordo de cooperação para os que com ele estavam envolvidos; e a descoberta de padrões de ação, a fim de revelar os motivos que fizeram com que os fatos ocorressem da maneira que se apresentaram.

Essa classificação ajudou a definir os eixos do questionário e suas respectivas perguntas e funcionaram como categorias referenciais de análise para a classificação e interpretação das informações obtidas nas entrevistas.

- Eixo 1: A verificação dos fatos

1 - Que cargo ocupava no período do Acordo de Cooperação?

2 - Qual foi vossa participação no processo de concepção, formulação e escritura do Acordo de Cooperação?

3 - Quais os principais motivos que levaram à decisão de integrar as políticas culturais e as políticas sociais?

4 - Como surgiu a ideia do Acordo?

5 - Que objetivos se pretendia alcançar com o Acordo?

6 - Que outros documentos estão ligados ao Acordo MinC/MDS? Você os tem e poderia disponibilizar?

7 - Houve outros acordos de cooperação técnica com outros ministérios na mesma linha?

8 - Se sim, quais? O que objetivavam? Quais os resultados?

- Eixo 2: Razões conscientes de crenças, sentimentos, orientações ou comportamentos quanto aos fatos:

9 - Descreva, sob seu ponto de vista, o contexto político, institucional e histórico em que se deu a concepção do Acordo de cooperação MinC/MDS.

10 - Na sua opinião, qual o significado do acordo?

11 - Qual a sua avaliação dos resultados do Acordo?

12 - Na sua concepção, por que os resultados não foram melhores?

13 - O que poderia ter sido feito para potencializar os resultados?

14 - Há possibilidades de uma reedição?

15 - Gostaria de agregar qualquer outro comentário ou informação?

Torna-se necessário esclarecer que os eixos funcionam, também, de uma maneira transversal. Logo, uma pergunta pode conter informações importantes para o esclarecimento e a interpretação sugeridas por um eixo específico. Assim caracteriza-se o eixo 3: padrões de ação. Esse eixo é constituído a partir da interpretação das respostas dadas às perguntas do questionário, a fim de, como já exposto acima, relacionar os fatos com as ações, leia-se atitudes e decisões, de cada entrevistado em relação ao acordo e seus desdobramentos.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

A abordagem teórica do objeto de pesquisa se deu, como descrito acima, enquadrada por referenciais de análise representados pelos eixos de abordagem do questionário. O Eixo 1: A verificação dos fatos: que aborda o resgate histórico das políticas públicas culturais e as recentes políticas do MinC, que definem o contexto de concepção do Acordo; Eixo 2: Razões conscientes de crenças, sentimentos, orientações ou comportamentos quanto aos fatos: que aborda os conceitos legais do que é entendido como um Acordo de Cooperação, uma breve análise das cláusulas do acordo e as percepções de cada entrevistado acerca do contexto político-institucional em que ele se deu; e o Eixo 3: Padrões de ação: que busca identificar as decisões e atitudes, direcionadas ou não por valores e ideologias, que provocaram a não concretização do acordo.

A primeira parte trata, assim, de questões mais objetivas sobre a formalização do acordo. A segunda parte trata predominantemente da opinião e da percepção dos envolvidos e considera aspectos “não explicitados”. Para a análise desta parte, as informações obtidas nas entrevistas foram cruzadas com o descrito no acordo de cooperação, bem como com os encaminhamentos, trâmites e documentos oficiais e as memórias das reuniões que tiveram o próprio acordo, ou qualquer cooperação advinda do acordo entre os dois ministérios, como pauta.

Para assegurar a validade acadêmica deste trabalho foi imprescindível fundamentá-lo em estudos que tenham desenvolvido e evoluído temas correlatos direta ou indiretamente ao universo desta investigação. Sendo assim, tendo em vista a importância de uma compreensão sobre o conceito de cultura, identidade nacional e representações sociais, do entendimento dos processos de definição e formação de agenda governamental, a sua posterior concepção, implementação e gestão de políticas públicas, e a importância em se munir de ferramentas para analisar o discurso dos entrevistados, foram utilizados alguns estudos realizados por intelectuais, acadêmicos e estudiosos tais quais Remi Lenoir, Pierre Bourdieu, Émile Durkheim, Georges Duby, José Murilo de Carvalho, dentre outros.

A cultura é tema central por ser o grande conceito base a justificar a criação de um Ministério da Cultura e de políticas públicas para a sua manutenção, o seu incentivo e a sua preservação. O artigo 216 da Constituição Federal do Brasil de 1988 esclarece que: “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 2011). A cultura, a partir da última constituição, é



tida como necessidade básica, direito de todos os brasileiros, tanto quanto a alimentação, a saúde, a moradia, a educação e o voto (BRASIL, 2011). Porém, a sua concretização por meio de políticas públicas que garantam o suprimento dessa necessidade ainda está em desenvolvimento. A análise mais aprofundada das diretrizes do Programa Mais Cultura permitirá localizar o estágio de sua evolução.

Para isso, devemos considerar a compreensão de políticas públicas definidas por Silva e Midlej. Segundo esses autores, um conjunto de ações governamentais que articula meios para atingir um fim ou fins específicos não é suficiente para compreender todas as dimensões das ações governamentais (SILVA e MIDDLEJ, 2011). Os fins de uma política nem sempre são claros e, quando o são, podem implicar contradições entre o que almejam os diferentes atores envolvidos. Os objetivos podem ainda ser interpretados e ponderados de formas diversas, o que resulta em diferentes possibilidades e linhas de ação.

Já em relação aos recursos envolvidos na execução das políticas públicas, é importante atentar para o fato de que estes nem sempre têm uso fixo, padronizado conforme regras, mas dependem do contexto microinstitucional, dos dinamismos internos da administração e de suas diferentes lógicas – profissional, administrativa, orçamentária, política etc. Sobretudo, os recursos são sequenciados e ordenados a partir de valores, crenças e normas relacionados às representações que os atores fazem de sua própria ação e dos adversários (SILVA e MIDDLEJ, 2011). Por alguma razão justificada pelo contexto microinstitucional, talvez por algum dinamismo interno da administração e de suas diferentes lógicas – profissional, administrativa, orçamentária ou política, ou ainda em função de valores, crenças e normas incompatíveis –, o acordo assinado entre os dois ministérios não foi posto em prática.

Para o bom desenvolvimento da compreensão e da análise do objeto do Acordo de Cooperação, alguns outros conceitos tornam-se ferramentas fundamentais. Seu objeto prega a “integração de competências e de recursos institucionais para o desenvolvimento de ações conjuntas e coordenadas, consecutivas ou simultâneas”. Neste sentido, é imprescindível ter claros conceitos como a transversalidade; a intersectorialidade; a gestão social; a autonomia, inserida na ideia de sustentabilidade e do poder de cada setor em formular políticas públicas efetivas; o referencial e a dimensões normativas, institucionais e cognitivas das políticas públicas.

Para Aldaíza Sposati, o conceito de transversalidade é substantivo para as políticas, pois nenhuma delas guarda resolutibilidade plena em si mesma. Por esta razão, deve ser construída uma

relação de complementaridade entre as políticas. A intersectorialidade é, para além de um princípio, um modelo de gestão que supõe a convergência da ação (BRASIL, 2009). E, neste sentido, há de se considerar o equilíbrio das políticas que fazem parte da gestão intersectorial para que haja convergência das ações governamentais e, ao mesmo tempo, nenhuma política fique subalterna a outras.

Abre-se, então, como explícita nas diretrizes das políticas culturais do governo atual, a questão da busca pela integração, pela intersectorialidade e pela transversalidade. Se, quando o governo, seja federal, estadual ou municipal, tem a sensibilidade de perceber e identificar, em conjunto com a sociedade civil interessada, o elo que une as famílias e o território ao qual elas pertencem, pode-se desenvolver políticas holísticas e sistêmicas no sentido de contemplarem todas as dimensões do ser humano e fazer com que estes empoderem-se das políticas e dos instrumentos e serviços disponíveis para crescerem como indivíduos, famílias, comunidade, cidadãos, povo e, finalmente, nação. Além do mais, deve-se ter em consideração que a integração de políticas se dá, na prática, no atendimento ao cidadão. Ou seja, muitos dos insucessos explicam-se pelo fato de os acordos serem apenas “de escritório” e o cidadão beneficiário não ser considerado como parte do processo.

Logo, é novamente necessário refletir sobre o porquê de o acordo de cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura não ter sido executado. Pois é claro que, dentre as diretrizes das políticas culturais, há uma preocupação com o desenvolvimento social, humano e cidadão, expressos por assegurar o direito constitucional à cultura, pela inserção da cultura em modelos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico e pelo estabelecimento de um sistema público e participativo de gestão. Em função disso, é questionável o fato de o sistema de proteção e promoção social do governo federal não contemplar diretamente as políticas ou programas de governo que promovam a intersectorialidade com as políticas públicas de cultura como forma de potencializar os próprios recursos públicos destinados à promoção e proteção social.

Como consequência deste movimento transformador de gestão de políticas públicas culturais e o fato deste acordo não ter literalmente “saído do papel”, questiona-se: estariam os gestores possivelmente começando a estabelecer efetivamente outra relação com o Estado, permitindo que ações sejam executadas de maneira coordenada e conjunta, intersectorial e

integrada? Haveria uma maior apropriação desses instrumentos oferecidos pela esfera federal? Silva e Midlej afirmam que

a distância dos atores em relação aos recursos institucionais, às possibilidades de manuseio de instrumentos de ação e aos centros de decisões a respeito da ação, pode (...) determinar posições críticas em relação aos significados das políticas públicas. As distâncias diferenciais em relação ao objeto da ação e aos recursos explicam conversões, mudanças de posições políticas e dos esquemas simbólicos que orientam a ação, portanto das lógicas práticas e discursivas. Essas conversões são comuns nos processos políticos e seguem reposicionamentos dos atores em seus campos de relações. A política representada e a política desejada se relacionam com os instrumentos e com as capacidades efetivas de ação (SILVA, 2011, p. 16).

Os gestores se apropriaram de um instrumento de ação como o Acordo de Cooperação, mas o submeteram à inação. A lógica discursiva de suas palavras subverteu a lógica prática. Há, efetivamente, uma distância entre a política representada por esse documento e a política desejada e executada em seus anos de vigência.

Historicamente, o Estado Nacional brasileiro, no sentido de encorpar-se, utilizou fortemente símbolos e discursos que moldaram a cultura e a identidade nacional brasileira. Com vistas a unificar o povo e o território, houve uma corrida intensa pela criação de representações artísticas que servissem de referência para o que poderia vir a ser considerada uma cultura nacional. Foram exportados conceitos e ideias de Estado e criados hino, bandeira e constituição federal (CARVALHO, 1990).

Apesar da inocuidade do acordo, uma hipótese é a de que a simples tentativa de cooperação pode sinalizar um caminho para a construção de políticas públicas intersetoriais, entre MDS e MinC, bem como para a possibilidade de “remodelamento” na formação da cultura e da identidade nacional para legitimarem um “novo” Estado. Um Estado ligado ao alcance e ao sucesso das políticas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Deste modo, uma estratégia que se revela é a utilização da arte, da cultura e da assistência social como formas de potencializar uma política nacional para o desenvolvimento do Estado, remodelando e alinhando o senso crítico e cognitivo dos indivíduos a esta nova percepção de Estado. Um exemplo concreto é

o fato de estar prevista na segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) a construção das chamadas Praças da Cidadania, que atualmente ainda estão em processo de formulação e abrigarão em um mesmo espaço instrumentos culturais, educacionais, assistenciais e esportivos<sup>1</sup>.

Em relação a essa “remodelagem” do senso crítico e cognitivo, o conceito de referencial nos traz instrumentos importantes na apreensão dessas significações. Silva e Midlej esclarecem que ele é utilizado como instrumento analítico na interpretação das significações no campo das políticas públicas. Seu conceito sugere um sistema de representações que permite delimitar os sentidos das políticas.

“O referencial é uma representação que organiza as relações entre protagonistas de uma política pública por meio de três operações: ela define esquemas causais que explicam de forma estilizada a realidade (dimensão cognitiva), mobiliza valores da cultura política que permitem legitimar ações (dimensão normativa) e, finalmente, essas explicações e valores se encarnam em orientações estratégicas, se institucionalizando como instrumentos estruturados de ação. (...) O referencial tem como finalidade analítica a reconstrução da política pública no seu contexto significativo, normativo e instrumental, permitindo compreender suas orientações e como os atores se articulam em torno delas” (SILVA, 2011, p. 15).

Foi fundamental refletir e analisar nos discursos dos gestores e técnicos a profundidade da dimensão cognitiva a fim de delimitar os significados das políticas públicas culturais executadas e descrever os caminhos seguidos para a concretização das normas e das novas estruturas institucionais que essa nova dimensão cognitiva engendra. Igualmente, foi necessário compreender a legitimação da nova dimensão cognitiva representada pelas estratégias e instrumentos estruturados de ação que nada mais são que a estrutura normativa e institucional adaptada às diretrizes técnicas e políticas delimitadas pelos valores da cultura política dos técnicos e gestores atuantes no governo.

Os instrumentos para a execução de políticas públicas são organizados e justificados a partir de elementos normativos que, por sua vez, representam núcleos que articulam os complexos

---

<sup>1</sup> Fonte: [www.pracaspac.gov.br](http://www.pracaspac.gov.br). Acesso em 21 de setembro de 2011.

argumentos, vontades, diretrizes etc. em torno dos referenciais. O referencial atual das políticas públicas culturais de escopo federal é a construção de um Sistema Nacional de Cultura. Em sua dimensão cognitiva, ou seja, os valores que o orientam, estão presentes: o déficit democrático do Estado em relação ao incentivo cultural, à promoção do acesso à cultura e à disponibilização de instrumentos culturais à população. Neste sentido, a diversidade cultural e a garantia dos direitos culturais tornaram-se temas centrais.

Em relação à gestão social, pode-se compreendê-la como “um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador” (MAIA, 2005). Tânia Fischer aborda gestão social como o campo do desenvolvimento social que se constitui como processo social a partir de múltiplas origens e interesses, mediados por relações de poder, de conflito e aprendizagem (FISCHER, 2002). A partir desta visão, é possível abordar os elementos que fazem parte da gestão das políticas públicas, a fim de delimitar os interesses, as relações de poder, os conflitos e, como ponto mais importante para o estudo, a aprendizagem para o desenvolvimento social. O conceito de gestão social é permeado por processos que, anteriores à gestão, são precípuos na constituição do Estado.

Sobre a percepção acerca do que constitui uma realidade social formada e formadora do Estado, Durkheim nos ensina que, corroborando a importância que a dimensão cognitiva tem na definição normativa e institucional das políticas públicas, devemos considerar a natureza da sociedade como elemento precípuo de sua constituição, assim como os símbolos formadores de sua natureza “[...] com os quais ela se pensa e mudam conforme o que ela é [...]”, (DURKHEIM, 2003, pgs. XXIII-XXIV). A nova concepção de políticas públicas nos revela uma nova definição de como as políticas culturais visam direcionar como a sociedade brasileira é concebida atualmente. Uma sociedade que deve ser mais presente e participativa na formulação, implementação, gestão e controle das políticas públicas. Isso faz com que o fenômeno transforme-se em “estado de grupo, que se repete nos indivíduos”, que seja geral por ser coletivo, como uma vivência comum da mesma representação social, que “esteja em cada parte porque está no todo” (DURKHEIM, 2003, p. 9). Segundo Durkheim, o fenômeno social é um estado de grupo que se repete nos indivíduos porque se impõe a eles. Neste sentido, percebe-se o poder do Estado de legislar e moldar a realidade social experimentada por uma sociedade.

Por outro lado, em esclarecimento sobre a importância dos valores individuais e, em certa medida, subjetivos dos gestores e técnicos responsáveis pelas políticas públicas, o autor salienta

que “ao pensarmos as instituições coletivas, ao assimilá-las internamente, nós as individualizamos, conferimos a elas, em maior ou menor grau, nossa marca pessoal (...) por isso, em certa medida, cada um de nós faz sua moral, sua religião, sua técnica” (DURKHEIM, 2003, p. 154-155). Sendo assim, por mais que haja uma realidade social comum, ela está sujeita, por menos que seja a medida, à subjetividade de alguns indivíduos.

Por isso, deve-se procurar a realidade social pura e livre das cargas individuais ou psicológicas. Nas palavras de Durkheim, o que constitui efetivamente um “fato social” e, assim, objeto formador ideal do universo das políticas públicas, é “toda maneira de fazer que é geral na extensão de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui uma existência própria, independente de suas manifestações individuais” (DURKHEIM, 2003, p. 13). Logo, a sua causa determinante “deve ser buscada entre os fatos sociais antecedentes, e não entre os estados da consciência individual” (DURKHEIM, 2003, p. 112). Sendo assim, a história de formação das políticas públicas passam a representar importante fonte de informação para compreendermos o seu estágio atual como políticas coletivas, de Estado.

As reflexões de Remi Lenoir são uma importante ferramenta para analisar o discurso dos gestores a respeito da percepção da realidade dos fatos relatada nas entrevistas uma vez que a realidade é, de certa maneira, moldada pelas “representações coletivas” em realidades sociais específicas, as quais, “uma vez constituídas, tornam-se realidades parcialmente ‘autônomas’, atuam sobre a realidade pela ação da explicação, formulação e informação (no duplo sentido de modelagem e difusão), inerente a qualquer forma de representação” (LENOIR, 1998, p. 77). Sendo assim, ela pode forjar uma realidade na qual as possibilidades de ação dos indivíduos ficam circunscritas apenas nessa representação da realidade.

Esse ponto é elucidativo, pois, se considerarmos que várias representações são possíveis, concluiremos que várias realidades distintas podem ser vividas simultaneamente. Logo, as possibilidades de ação, por exemplo, no campo das políticas públicas, pode não se restringir a essa única realidade, ou representação coletiva. As possibilidades de ação dos indivíduos são, neste caso, dadas pela própria representação coletiva de construção da realidade social.

As políticas públicas culturais, sociais ou de qualquer outro setor, evoluíram no curso do tempo porque sofreram mudanças e só as sofreram porque não se adequavam mais inteiramente à realidade vivida em sua determinada época. Esta situação que suscita a necessidade de transformações revela um descontentamento com a situação atual de qualquer que seja o objeto

abordado. Há níveis de descontentamento, níveis de transformações desejadas e intensidades distintas de desejo por transformações. A combinação desses fatores pode resultar em transformações mais ou menos bruscas, o que, por sua vez, pode gerar desde revoluções até transformações pacíficas e graduais.

Esse descontentamento é compreendido por Lenoir como um “problema social”. O autor traz uma importante descrição acerca de uma ferramenta para a análise histórica das políticas públicas. Para ele, “um problema social não é somente o resultado do mau funcionamento da sociedade (...), mas pressupõe um verdadeiro ‘trabalho social’ que compreende duas etapas essenciais: o reconhecimento e a legitimação do ‘problema’ como tal” (LENOIR, 1998, p. 84). Logo, “uma das fases essenciais da constituição de um problema como problema social é justamente seu reconhecimento como tal pelas instâncias estatais” (LENOIR, 1998, p. 89). Como exemplo prático, evocamos o Conselho Nacional de Cultura e as Conferências Nacionais de Política Cultural, que são formas já legitimadas no cenário dos debates públicos e se afirmam como importantes pólos catalisadores desta legitimação das mudanças nas políticas públicas.

Interessante observar que o Estado “se interessa”, segundo Lenoir, pelos problemas sociais por dois motivos: primeiramente, porque a essa definição estão associadas “soluções” que o Estado poderá aplicar por meio de medidas apropriadas e, em segundo lugar, porque tal situação é suscetível de ser apreendida e avaliada com uma aparente exatidão, dando assim a impressão de que os poderes públicos têm condições de controlá-la, o que acaba por reforçar a representação de ubiquidade de um Estado onisciente e, portanto, onipotente (LENOIR, 1998, p. 103).

O sociólogo Pierre Bourdieu traz importantes reflexões acerca, como sugere o título de seu colóquio, da gênese e estrutura do Estado e, sobre a dinâmica das políticas públicas. Considerando as mudanças impostas pelas distintas formas de políticas culturais, a sua legitimação e as suas representações e repercussões sociais, o autor lembra que “as verdadeiras revoluções simbólicas são, sem dúvida, aquelas que, mais do que conformismo moral, ofendem o conformismo lógico, desencadeando a repressão impiedosa que suscita tal atentado contra a integridade mental” (BOURDIEU, 2011, p. 93).

As mudanças nunca são unânimes, mas devem ser compartilhadas pela maioria para serem legitimadas. Por isso, afirma: “é no domínio da produção simbólica que particularmente se faz sentir a influência do Estado” (BOURDIEU, 2011, p. 95), pois “ele se encarna tanto na objetividade, sob a forma de estruturas e de mecanismos específicos, quanto na ‘subjetividade’ ou,

se quisermos, nas mentes, sob a forma de estruturas mentais, de esquemas de percepção e de pensamento (...) apresenta-se com toda a aparência do natural (BOURDIEU, 2011, p. 98). A produção simbólica é alimentada pela dimensão cognitiva dos referenciais que norteiam as políticas; e por isso a importância em sua investigação: o processo de legitimação de uma política pública “não funciona sem a concentração de um capital simbólico de reconhecimento, de legitimidade” (BOURDIEU, 2011, p. 103).

O capital simbólico é definido como “a forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através das categorias de percepção, produtos da incorporação das divisões ou das oposições inscritas na estrutura da distribuição desse tipo de capital” (BOURDIEU, 2011, p. 107). Logo, é necessário refletir sobre como se estabelece o processo de adaptação e apropriação dos instrumentos disponibilizados pelo Estado a fim de avaliar as possibilidades de esses instrumentos impactarem a realidade da população. Neste caso, é também importante a utilização de ferramentas já definidas pela fenomenologia que descreveram os processos de percepção da realidade. Porém, esta análise deverá ser procrastinada por não ser adaptável ao alcance e ao formato deste trabalho.

Bourdieu salienta que, na formação de um Estado nacional, o desenvolvimento progressivo do reconhecimento de sua legitimidade, por meio de impostos, está associado à emergência de uma forma de nacionalismo. Impostos estes que estavam vinculados aos serviços de “defesa do território” (BOURDIEU, 2011, p. 104). Assim, o Estado passa a concentrar a informação e a representar a instância unificadora de códigos jurídicos, lingüísticos, métricos; homogênea as formas de comunicação, especialmente a burocrática: o Estado é o lugar “por excelência” da concentração e do exercício do poder simbólico. Sendo assim, pode-se dizer que

o Estado molda as estruturas mentais e impõe princípios de visão e divisão comuns, formas de pensar que estão para o pensamento culto assim como formas primitivas de classificação descritas por Durkheim e Mauss estão para o ‘pensamento selvagem’, contribuindo para a construção do que designamos comumente como identidade nacional; (...) a criação da sociedade nacional acompanha a afirmação da possibilidade da educação universal (BOURDIEU, 2011, p. 105-106).

Esse poder legitimador confere ao Estado um “poder criador” e pode “inculcar de modo universal (...) estruturas cognitivas (...) sobre o sentido do mundo, que é o fundamento da experiência do



mundo como ‘mundo do senso comum’” (BOURDIEU, 2011, p. 114-115). Em seguida, o autor sugere que, para compreender esse poder do Estado, é necessário “perceber que as estruturas cognitivas não são formas da consciência, mas disposições do corpo (...) não passam pelas vias da consciência e do cálculo” (BOURDIEU, 2011, p. 117). E complementa:

a submissão à ordem estabelecida é produto do acordo entre as estruturas cognitivas que a história coletiva (filogênese) e individual (ontogênese) inscreveram nos corpos e nas estruturas objetivas do mundo ao qual se aplicam: a evidência das injunções do Estado só se impõe de maneira tão poderosa porque ele impôs as estruturas cognitivas segundo as quais é percebido (BOURDIEU, 2011, p. 117-118).

Como exemplo, pode-se citar a divisão do tempo, as medidas de peso etc. Porém, o sociólogo lembra que essa “crença política” só se impôs ao cabo de lutas contra visões concorrentes. Nesse sentido, as novas proposições das políticas culturais fazem parte de uma dinâmica na qual o Estado e essas políticas se legitimam um ao outro; são legitimados e exercem poder legitimador.

## Capítulo 2

### 4. O ACORDO

Com o objetivo de contextualizar e compreender o processo de concepção, formulação e tentativa de implementação do acordo de cooperação e o processo de parte integrante do desenvolvimento de cultura e identidade nacional como compreendido por Carvalho, primeiramente será realizado um breve resgate histórico das políticas públicas culturais no Brasil, que se centrará principalmente de 2003 a 2010, anos do governo em que Luis Inácio Lula da Silva foi o presidente da República e anos em que as políticas culturais passaram por reformas significativas. Esse recorte se justifica porque a estratégia do MinC nesse período “redimensiona e ressignifica a cultura e o seu papel no conjunto das políticas, transformando-a em valor e recurso para o desenvolvimento social” (SILVA e MIDDLEJ, 2011, pag. 24) fugindo da ideia de que suas políticas se baseiam apenas nas Leis Rouanet, na Lei do Audiovisual e na publicação de editais de incentivo para produções culturais, iniciadas no período do governo Sarney. Também serão dedicadas algumas linhas para descrever as políticas e programas do Ministério da Cultura que contextualizam o lançamento do acordo de cooperação, objeto de análise deste trabalho, pois “as revoluções simbólicas supõem uma revolução mais ou menos radical dos instrumentos de conhecimento e das categorias de percepção” (BOURDIEU, 2011, p. 172), e as novas políticas e programas são os instrumentos de conhecimento e percepção que representam a concretização da revolução simbólica que conduz à concepção e à implementação dessas novas políticas públicas.

Para isso, será utilizada primordialmente uma obra escrita por meio da própria “voz dos gestores” (SILVA e MIDDLEJ, 2011) das políticas públicas culturais que participaram, desde o já citado governo Sarney, de sua formulação, implementação e gestão. Essa estratégia visa a reforçar a decisão metodológica deste trabalho de ouvir e analisar o discurso dos atores efetivamente e diretamente responsáveis pelas políticas públicas pautadas no acordo de cooperação técnica e, assim, chegar a uma maior compreensão sobre a formação da agenda político institucional dos Ministérios da Cultura e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em seguida, será averiguado o significado legal da expressão “Acordo de Cooperação”, a fim de se apurar os sentidos, acepções e definições, reconhecidos pelo Governo Federal, para compará-los com as informações obtidas nas entrevistas.

Por último, será feita uma breve análise sobre as principais cláusulas do Acordo que especificam as linhas de ação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura.

### **Resgate histórico das políticas públicas culturais**

De acordo com Feijó (1983, pgs. 19, 20, 23), a consciência da prática da política cultural tem origem com o movimento operário, mais especificamente com o socialismo, quando se passou a ter na cultura uma importante arma de transformação social. No Brasil, no formato que se conhece hoje, elas têm início na década de 1930, e se estende pelo período do regime imposto por Getúlio Vargas e a construção do Estado nacional centralizado. O Estado tornou-se presente e o desenvolvimento do país foi direcionado ao formato urbano e industrial.

O período de 1945 a 1964 foi caracterizado por uma ausência crônica do Estado e intenso investimento privado em cultura. O Estado voltou a ser mais atuante apenas na década de 1970 quando, a fim de regulamentar o setor cultural, se propôs pela primeira vez, em um plano divulgado pelo MEC, em 1973, intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura”, criar um órgão que seria o Ministério da Cultura. O plano não vingou e o Ministério da Cultura foi ser criado apenas em 1985, quando se experimentava um processo de democratização política e a “cultura apareceu, naquele momento, como grande espaço de convergência dos movimentos democráticos” (SILVA e MIDDLEJ, 2011, p. 23).

A década de 1990, porém, dadas as diretrizes neoliberais do governo Collor, implicaram uma ruptura estrutural com o que já fora construído, quando o ministério e diversos órgãos ligados a ele foram transformados em uma Secretaria Nacional de Cultura. O Ministério foi reestruturado em seguida tendo como alicerce as políticas de incentivo fiscal com a lei Rouanet e a lei do Audiovisual. Na era Fernando Henrique Cardoso, as leis foram consolidadas e alinhadas às proposições do Plano Plurianual (PPA)<sup>2</sup>.

Na primeira década do ano 2000, quando o governo Lula foi iniciado, o Ministério da Cultura foi direcionado para ser “além de executor de programas, um órgão de planejamento,

---

<sup>2</sup> O plano plurianual – PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas do governo para os projetos e programas de longa duração, para um período de quatro anos. Nenhuma obra de grande vulto ou cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciada sem prévia inclusão no plano plurianual. (Fonte: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/ResultadoProcessoOrçamentario/Cronologia:PPA:Elaboracao:PL](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ResultadoProcessoOrçamentario/Cronologia:PPA:Elaboracao:PL), Acesso em 22 de outubro de 2011)

coordenação e avaliação das políticas culturais” (SILVA e MIDDLEJ, 2011, p. 23). Quis-se vincular os estados e municípios ao Plano Nacional de Cultura a fim de revitalizar a força e o sentido do pacto federativo, bem como engordar os recursos orçamentários para o setor. Foram, também, criadas estruturas participativas, como o Conselho Nacional de Política Cultural, e os encontros nacionais, como a Conferência Nacional de Cultura. Foi proposta, igualmente, a vinculação de recursos da União, dos estados e dos municípios para o setor cultural, além da instituição de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), cujo principal objetivo é “fortalecer institucionalmente as políticas culturais da União, estados e municípios, com a participação da sociedade” (BRASIL, SNC, 2011).

Estimulado por essas novas diretrizes, em 4 de outubro de 2007, foi lançado o Programa Mais Cultura, que passou a integrar a Agenda Social do Governo Federal e, simultaneamente, foram assinados acordos de cooperação técnica entre o Ministério da Cultura e diversos outros ministérios. Em sintonia com as suas novas funções, quais sejam planejar, coordenar e avaliar, o MinC utilizou a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2006, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como o principal insumo para a fundamentação dos desafios a serem trabalhados e a construção das diretrizes do Programa Mais Cultura. Sendo assim, suas ações “passam a ser desenvolvidas na intersecção entre fatores econômicos, sociais e culturais que compõem o mapa da exclusão” (BRASIL, Programa Mais Cultura – Relatório Anual 2008, 2009).

Coelho (2003, p. 217) identifica distintas situações de ações culturais dentro das políticas culturais. A primeira é tida como uma “[...] ação caritativa dispensada aos ‘desvalidos’ pelo Estado, ou por particulares, quando e como possível, e de modo descontínuo, assistemático”. Assim, ela assume caráter superficial, sem embasamentos concretos para tal ação realizada, geralmente no campo social. Aqui, a cultura é relegada a um segundo ou terceiro momento da sociedade. Uma segunda situação se assemelha à primeira e está relacionada ao seu uso para manipulação ideológica por parte do governo. Assim como na primeira situação, não se faz necessário um estudo aprofundado das reais demandas da sociedade. Pelo contrário, um estudo dessa natureza pode até mesmo causar desconforto para o objetivo dessa ação cultural. (COELHO, 2003, p. 218). Já a terceira e mais recente situação da história da política cultural, presta-se a

conhecer-se quem afinal faz o que, onde, a que custo e quem, enfim, deseja ter acesso ao que, seja o que isso for, uma vez que [...] a sociedade civil é o grande sujeito de cultura. Dessa forma se contribui para o empoderamento ora do Estado, ora da sociedade civil ou dos dois, se definida assim a prioridade da política cultural (COELHO, 2003, p. 218).

Em seu discurso de posse, o ex-ministro da cultura Gilberto Gil explanou sobre a necessidade de o Brasil realizar uma massagem em seus pontos vitais que estivessem esquecidos ou adormecidos, ou seja, em pontos do corpo cultural do país, numa espécie de “*do in*” antropológico. Esta fala, em si, ilustrada pela metáfora da massagem nos pontos vitais faz transparecer alguns valores da nova gestão, como a preocupação com um equilíbrio das políticas públicas culturais do Brasil, por meio de um estímulo, dependendo do ponto, mais ou menos intenso, o que significa uma atenção mais ou menos concentrada nos assuntos concernentes às políticas culturais.

De acordo com análise de Silva e Midlej, “a estratégia do MinC tem sido realizar uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que redimensiona e ressignifica a cultura e o seu papel no conjunto das políticas, a transformando em valor e recurso para o desenvolvimento social” (SILVA e MIDDLEJ, 2011, pag. 24). Observam, ainda, contundentemente, que “desde o seu momento de criação, as políticas culturais se fundaram no discurso da identidade nacional e do enriquecimento e desenvolvimento das sociedades” (SILVA e MIDDLEJ, 2011, pag. 24).

### **As recentes políticas do MinC e o contexto do Acordo**

O Programa Mais Cultura, que busca cristalizar o momento atual das políticas culturais, e dentro do qual o Acordo de Cooperação entre MinC e MDS foi assinado no mesmo dia de seu lançamento, “marca o reconhecimento da cultura como necessidade básica, direito de todos os brasileiros, tanto quanto a alimentação, a saúde, a moradia, a educação e o voto” (FONTE: <http://mais.cultura.gov.br>). O Programa foi desenvolvido a partir de uma diretriz do Governo Federal conhecida como Agenda Social, a qual representa uma “política estratégica de Estado para reduzir a pobreza e a desigualdade social” (BRASIL, 2011).

A Agenda Social objetiva a “articulação das políticas públicas desenvolvidas na esfera social” (BRASIL, 2011) para potencializar a eficiência da ação estatal nesta área, desenvolver a qualidade de vida dos setores mais carentes e assegurar os direitos básicos, e é dividida em seis

eixos, dentre eles o da cultura. O Mais Cultura representa, por sua vez, a tentativa de integração de políticas. O processo de integração provoca, em função de sua própria natureza, um “embate” político e institucional que se evidencia no processo de articulação e integração de distintas políticas públicas pertencentes a distintos setores, instituições e estruturas institucionais.

O Programa Mais Cultura se estrutura em três dimensões articuladas entre si: Cultura e Cidadania, Cultura e Cidades e Cultura e Economia. A dimensão que se relaciona com o objeto do acordo de integração das políticas culturais com as de assistência social é a primeira citada.

Segundo a visão do Ministério da Cultura, na construção da cidadania, a cultura desempenha o “importante papel de fortalecer a autoestima e o sentimento de pertencimento do indivíduo em seu grupo, sua comunidade, sua cidade” (BRASIL, 2011). E isso seria feito por meio de ações que protegem e promovem a diversidade cultural e ampliam o acesso a bens e serviços culturais. Entre as linhas de ação do acordo, está utilizar os serviços de assistência social como maneira de ampliar o acesso desse público-alvo aos serviços e bens culturais.

O Sistema Nacional de Cultura ratifica as diretrizes do Mais Cultura e nasce com o objetivo de “formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento - humano, social e econômico - com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais”. Além do mais, ele reforça os princípios de que a cultura é “um importante vetor de desenvolvimento econômico e de inclusão social”, que deve garantir à sociedade brasileira o “acesso universal aos bens e serviços culturais” (BRASIL, 2010, p. 21) e que é primordial promover a “integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas” (BRASIL, 2010, p. 38). O sistema foi baseado na experiência de sistemas como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. Também é impulsionado pelos princípios adotados.

Segundo o Guia de Orientações para os Municípios acerca do Sistema Nacional de Cultura, o “problema está na indefinição a respeito do papel do poder público (Estado) na vida cultural” (BRASIL, SNC, p. 19). O documento destaca que, dentre os objetivos do SNC, estão, a fim de dar transparência aos processos decisórios: assegurar a participação social nas instâncias deliberativas da política cultural. O atual Secretário de Articulação Institucional do MinC, secretário João Roberto Peixe, descreve que, por meio do SNC, pretende-se consolidar uma política de Estado onde haja efetiva participação da sociedade de forma permanente e institucionalizada, e que os

desafios a serem enfrentados são a “competição intra e intergovernos e a resistência política à institucionalização da participação social” (BRASIL, SNC, p. 10).

Essa resistência revela uma dificuldade em efetuar transformações na estrutura político institucional da secretaria e, assim, um mal em adequar as ferramentas governamentais às exigências de uma nova e reformulada agenda para a cultura. Torna-se questionável, assim, a força e a legitimidade do capital simbólico que essas mudanças propostas possuem. É questionável a representatividade que a participação popular possui nessas mudanças. Essa ação estratégica específica revela-se, aparentemente, imprecisa uma vez que o “poder criador” do Estado sucumbe em função da indefinição a seu respeito na vida cultural da população brasileira. Evidentemente, isso se reflete na ineficiência comprovada do acordo de cooperação analisado neste trabalho.

### **O que é um Acordo de Cooperação**

O verbete cooperar, no dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, consta como “atuar, juntamente com outros, para um mesmo fim; contribuir com trabalho, esforços, auxílio; colaborar”. Para acordo, o significado varia entre “ajuste formal; pacto”, “mudança para adaptação a novas condições” e “resultado da comunhão de idéias, sentimentos etc.; entendimento recíproco; concórdia, harmonia”. As duas últimas definições chamam a atenção pelo fato de o Acordo de Cooperação estabelecido entre os dois ministérios não ter resultado em nenhuma ação concreta. Em uma primeira análise, percebe-se que há níveis palpáveis de “comunhão de idéias” sinalizadoras de uma concórdia em relação ao objeto tratado. Porém, é evidente que as ações posteriores ao acordo pecaram em concretizar a substancial mudança para adaptação às novas condições propostas.

Em termos legais, não há definição prevista para Acordo de Cooperação. Há, sim, uma definição para Termo de Cooperação, que está descrita na Portaria Interministerial nº 127, de 2008, que o especifica como um “instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza”. A comparação é feita, pois no caso do acordo, é prevista uma possível transferência de crédito.

A Quinta Cláusula diz, primeiramente, que “os partícipes se obrigam a mobilizar recursos humanos e materiais compatíveis com o objetivo do Acordo, nos termos de suas respectivas dotações orçamentárias”. O parágrafo único da mesma cláusula esclarece que o acordo não

contempla repasse de recursos financeiros, devendo cada um arcar com as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições com recursos próprios. Ou seja, em um primeiro momento, haverá transferência de conhecimentos e recursos técnicos.

É previsto, porém, como já revelado anteriormente, que o “surgimento de atividades que requeiram o repasse de recursos, de um partícipe a outro, implicará na elaboração de instrumento específico, observado o disposto na Cláusula Terceira”, o que nos leva de volta à possibilidade de um possível Termo de Cooperação entre os ministérios, como previsto na Portaria nº 127. Segundo a mesma Portaria, os Termos de Cooperação seguem a mesma lógica dos convênios, entendidos como transferência de recursos financeiros para a execução de programas de governo de interesse recíproco. Por conseguinte, conclui-se que há, indiretamente, uma intencionalidade dirigida a, por meio do “poder criador” que o Estado detém, transformar o Acordo em “capital simbólico” com poderes legitimadores uma nova estratégia de política pública (BOURDIEU, 2011).

Em outra análise, é plausível inferir que, por não ter regulamentação jurídica e não envolver recursos financeiros, o Acordo de Cooperação não possui a mesma representatividade que, no caso, um documento como o Termo de Cooperação. Sendo assim, com menos força jurídica, o primeiro relaciona-se, a fim de fortalecer o seu poder de representatividade política e institucional, muito mais fortemente à pessoa física do responsável por assiná-lo e oficializá-lo. É fundamental considerar, também, que este acordo, assinado pelos chefes máximos do poder executivo dos órgãos em questão possui uma característica de política pública essencialmente *top down*. Logo, supõe-se que a sua concepção está, em boa parte, ligada a direcionamentos políticos e ideológicos dos principais dirigentes dos dois ministérios. Essa carga de intencionalidade indireta indica certa presença de contexto microinstitucional, como entendido por Silva e Midlej, caracterizando a não clareza de certos fins que o acordo visa a atingir. Deste modo, questiona-se a proporção de envolvimento dos valores do ente estatal, representado pelas pessoas físicas ligadas aos dois entes, e os valores dos indivíduos que ali representavam as duas instituições. Partindo desse princípio que admite uma carga ideológica nas decisões dos gestores envolvidos, é criada uma polêmica onde, segundo Duby, “uma paixão procura realizar um valor através do exercício de um poder sobre a sociedade” (DUBY, 1982, p. 18).

Nesta linha de pensamento, é necessário acrescentar o que Duby compreende como ideologia: “não é reflexo do vivido, mas um projeto de agir sobre ele”. Então, para que o acordo funcione como previsto e tenha a legitimidade esperada, “é preciso que não seja demasiado grande



a disparidade entre representação imaginária e as realidades da vida” (DUBY, 1982, p. 21). Esta passagem coloca em cheque e nos impele a confrontar os objetivos do acordo, os valores pessoais de cada gestor ou técnico envolvido e suas “expectativas coletivas” (BOURDIEU, 2011, p. 171), bem como o peso do capital simbólico que eles representam e que influenciam diretamente a eficácia do acordo de cooperação.

Uma reflexão acerca da carga do componente técnico do acordo é também de extrema importância, afinal, é o que seu objeto determina como principal substância de troca. Ela será analisada em seguida, a partir de uma reflexão acerca das cláusulas de seu conteúdo e das entrevistas com os seus atores.

### **As cláusulas e as linhas de ação**

A primeira cláusula do documento assinado pelo MinC e pelo MDS define como objeto a “integração de competências e de recursos institucionais”. Ela define que

para a garantia de acesso aos bens e serviços culturais, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o protagonismo social, o pleno exercício da cidadania, a geração de oportunidades de trabalho, de emprego e de renda para o público das políticas públicas de cultura e de assistência social.

É bem evidente que as razões para a assinatura do acordo são diversas e, em certo sentido, ambiciosas. Essa primeira percepção nos leva a questionar a carga política que este acordo possui. Em outra análise, é também questionável a carga de valor institucional que o conteúdo do documento possui, considerando a sua relativa fragilidade legal pelo fato de ele não possuir nenhuma obrigatoriedade legalmente definida.

Na segunda cláusula são estipuladas as linhas de ação para a consecução do acordo. São elas:

- I – Promover a integração de programas, projetos e serviços do MinC e do MDS;
- II – Promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais de forma intersetorial,

integrada, coordenada e sistemática, levando-se em conta os recortes etnia, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laboriais.

III – Desenvolver estratégias que visem o fortalecimento das atividades culturais nas ações socioeducativas realizadas nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, desenvolvidas no contra-turno escolar destinadas a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social e nas demais ações ofertadas pela rede de atendimento socioassistencial;

IV – Ampliar o acesso do público alvo aos bens e serviços culturais;

V – Fortalecer as ações de geração de oportunidades e inclusão produtiva no campo da cultura;

VI – Ofertar qualificação artística e técnica aos profissionais que realizam atividades que envolvem aspectos culturais no âmbito dos serviços e programas desenvolvidos pela política de assistência social.

Por sua vez, a cláusula número cinco, que trata dos recursos, prevê que:

Os partícipes se obrigam a mobilizar recursos humanos e materiais compatíveis com o objetivo do Acordo, nos termos de suas respectivas dotações orçamentárias. PARÁGRAFO ÚNICO. O presente Acordo não contempla repasse de recursos financeiros de um a outro partícipe, devendo cada um arcar com as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições com recursos próprios, ficando estabelecido, porém, que o surgimento de atividades que requeiram o repasse de recursos, de um partícipe a outro, implicará na elaboração de instrumento específico, observado o disposto na Cláusula Terceira.

É evidente a estratégia de integração de políticas visando à integração de bens e serviços e possivelmente recursos financeiros. É importante frisar que historicamente o Ministério da Cultura costuma ter um dos mais baixos orçamentos do Governo Federal e as linhas de ação revelam uma política de potencializar as suas políticas viabilizando a sua concretização a partir da integração dessas com outras políticas do governo.

Por fim, destaca-se, novamente, a cláusula quinta que define que “os partícipes se obrigam a mobilizar recursos humanos e materiais compatíveis com o objetivo do Acordo” e “não

contempla repasse de recursos financeiros”. Porém, “o surgimento de atividades que requeiram o repasse de recursos, de um partícipe a outro, implicará na elaboração de instrumento específico”.

Mais uma vez é questionável a força do acordo de cooperação uma vez que ele exclui, não taxativamente, a transferência de recursos orçamentários para a realização das linhas de ação. Em um sistema capitalista no qual as políticas públicas são movidas a incentivos pecuniários para serem executadas, a força do capital simbólico que um acordo de cooperação possui sobre os servidores dos dois ministérios se enfraquece. Em função, igualmente, de sua pouca força legal, uma conclusão possível é a de que as suas possibilidades de êxito encontram-se mais vivas no capital simbólico que as pessoas físicas que representam o acordo possuem. Assim como o êxito de seus desdobramentos se baseiam fortemente nas respectivas presenças dessas pessoas físicas nos ministérios que assinaram o documento.

Aprofundando a mesma linha de pensamento, outra hipótese possível é a de que o acordo tenha sido feito a partir deste núcleo decisório dirigido pelas pessoas físicas dotadas do capital simbólico já descrito, justamente para causar uma reflexão acerca da dificuldade de implementar as diretrizes do acordo e concretizá-las como políticas públicas. Apesar da pouca efetividade de acordos deste tipo, essa ação *top down* pode ter sido estratégica para iniciar a mudança de uma realidade com a qual estas pessoas não estavam de acordo. As entrevistas demonstram unanimemente a determinação dos gestores e técnicos em concretizar o programado pelo acordo e pelas posteriores reuniões dos grupos de trabalho. Porém, cada decisão fatalmente sempre acaba encontrando alguma dificuldade não diagnosticada previamente e acaba sendo interrompida. A descrição detalhada encontra-se no capítulo que trata das entrevistas detalhadamente.

## Capítulo 3

### 5. AS MEMÓRIAS E AS ENTREVISTAS

Esta parte do trabalho comporta a análise baseada nos eixos 1, 2 e 3 das entrevistas e das memórias das reuniões realizadas no âmbito do acordo de cooperação. Para a análise, as informações obtidas nas entrevistas foram cruzadas com o descrito no acordo de cooperação, bem como com os encaminhamentos, trâmites e documentos oficiais e as memórias das reuniões que tiveram o próprio acordo, ou qualquer cooperação advinda do acordo entre os dois ministérios, como pauta.

Foi feita uma extensa busca pelos gestores envolvidos no acordo de cooperação. Em alguns casos, o esclarecimento sobre quem realmente havia atuado no processo deu-se durante a própria entrevista de um suposto importante ator. Tendo aclarado esse ponto, é importante pontuar que, dos diversos contatos eletrônicos, telefônicos e das 11 entrevistas realizadas durante o limitado período de pesquisa, foram identificados oito gestores principais envolvidos, dos quais foram extraídas as informações aqui apresentadas. Contou-se também com o acesso a algumas mensagens eletrônicas trocadas entre esses gestores e as memórias de algumas reuniões entre gestores e técnicos dos dois ministérios, que ocorreram depois da assinatura do acordo, e que objetivavam construir futuras ações integradas baseadas no escopo do acordo de cooperação mútua.

Uma vez mais, cabe esclarecer que a análise se baseou, como já exposto anteriormente, em referenciais de análise representados pelos eixos de abordagem do questionário. O Eixo 1: A verificação dos fatos; o Eixo 2: Razões conscientes de crenças, sentimentos, orientações ou comportamentos quanto aos fatos; e o Eixo 3: Padrões de ação.

#### **As memórias**

O acordo de cooperação foi assinado em uma quinta-feira, no dia 4 de setembro de 2007, entre os ex-ministros Patrus Ananias, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Gilberto Gil, da Cultura, para o desenvolvimento de ações integradas de cultura na rede de atendimento sócio-assistencial do MDS. O acordo foi um dos 26 estabelecidos durante a solenidade de lançamento do

programa Mais Cultura, da qual participaram o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, vários ministros e representantes de empresas e ONGs<sup>3</sup>.

De acordo com o registro jornalístico da Assessoria de Comunicação do MDS disponibilizado na internet na página do próprio Ministério, em referência à possibilidade de integrar os Pontos de Cultura, o ex-ministro Patrus esclareceu que o MDS participaria com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), onde são desenvolvidos trabalhos ligados à área social, mas também uma série de ações de inclusão social, digital e cultural. O documento também destaca que o programa do Ministério da Cultura faria parte de um conjunto de programas desenvolvidos de forma integrada por diversos ministérios, que estariam procurando implementar uma política voltada para a inclusão social.

A matéria traz a informação de que o programa envolveria: a Casa Civil; a Secretaria Nacional da Juventude; a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; a Secretaria Especial de Direitos Humanos; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; os ministérios da Justiça, Fazenda, Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional, Cidades e Meio Ambiente; além de Petrobras; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Banco do Brasil; Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia; Fundação Nacional do Índio; Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco; Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco; Serviço Social do Comércio – SESC; Serviço Social da Indústria – SESI; Conselho Federal de Contabilidade e Administração; e Fóruns dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e secretários de Cultura das capitais. É clara a força política que o programa tem em seu começo, pois conta com variados entes de representatividade de diversas áreas.

Após o lançamento do Programa Mais Cultura e da assinatura do documento, a primeira memória documental data de 3 de fevereiro de 2009. Portanto, praticamente um ano e cinco meses depois. Esta memória foi disponibilizada por Silvana Meirelles que, à época, era coordenadora do programa e Secretária de Articulação Institucional do MinC. A reunião marcava o encontro dos componentes da Câmara Técnica que havia sido formada para discussão de possíveis ações integradoras e sua pauta abarcava, dentre outras, a discussão sobre Oficinas de Planejamento. Dela participaram representantes do MDS, cujo representante foi o assessor Alexandre Reis, da

---

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/noticias/noticias/ministerio-do-desenvolvimento-social-e-parceiro-do-programa-mais-cultura-lancado-hoje-em-brasilia>. Acesso em 22 de outubro de 2011.

Secretaria de Comunicação da Presidência da República, do Ministério da Justiça, da Casa Civil, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Integração, do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria Nacional de Juventude e de Relações Institucionais da Presidência.

A única pauta discutida sobre integração de políticas do MDS e do MinC deu-se pela manifestação do representante do MDS, responsável pelo ProJovem Adolescente, programa voltado para a juventude do MDS, que “identificou a oportunidade de conexão entre os Pontos de Memória, do MinC, com a ação de memória e cidadania do ProJovem”. A reunião foi encerrada com a combinação de que encaminhassem uma proposta de oficina de planejamento para o ano de 2009 para os ministérios que ainda não haviam realizado o referido encontro. Ou seja, existiam apenas propostas incipientes e inconsistentes.

O segundo documento identificado foi a mensagem eletrônica escrita por Alexandre Reis em 21 de setembro de 2009, em resposta a uma demanda da assessoria do ainda ministro Partus Ananias por subsídios sobre o histórico do acordo para uma reunião com o então Ministro da Cultura, Juca Ferreira. Nele, há algumas informações interessantes acerca dos fatos ocorridos no interstício de falta de documentos desde a memória de reunião da Câmara Técnica, descrita acima.

Verificamos que, em primeiro de dezembro de 2008, houve a instalação da Câmara Técnica do Programa Mais Cultura, na qual Alexandre era o representante titular do MDS. O documento descreve que a “Câmara se reuniu algumas vezes, mas que, em função de sua coordenadora (a coordenadora que trabalhava para Alexandre à época) ter entrado de licença-maternidade”, teria ficado impossível acompanhar os trabalhos da Câmara Técnica. De toda forma, não haviam definido nenhuma ação concreta. Alexandre acrescenta que, “no final de 2008, havia também algumas articulações avulsas sendo feitas entre o MDS e o MinC pela Secretaria de Articulação e Inclusão Produtiva”. Porém, essas articulações teriam sido “incorporadas pelos interlocutores institucionais do Mais Cultura”.

O correio eletrônico diz, também, que, no dia 20 de janeiro de 2009, eles teriam realizado “uma oficina envolvendo técnicos do MDS e do MinC, de forma a explorar possibilidades de articulação/integração de ações”. Na oficina, teriam sido “identificadas várias áreas de convergência entre as ações finalísticas do MDS e do MinC, que ficaram de ser discutidas em detalhe posteriormente, em reuniões bilaterais que não chegaram a acontecer”. Seriam elas:

Projovem Adolescente e Agentes de Leitura; Projovem Adolescente e Pontos de Memória; Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Cine Mais Cultura; CRAS/Grupos Geracionais de Convívio (crianças, adolescentes, idosos) e Agentes de Leitura; CRAS e Mais Brincar (brinquedotecas para crianças de até 6 anos); CRAS e Pontos de Memórias (em especial em territórios com Povos e Comunidades Tradicionais); Bolsa Família – PBF e Agentes de Leitura (agentes e usuários do projeto beneficiários do PBF)<sup>4</sup>.

O documento ainda acrescenta que “estudou-se a possibilidade do MDS entrar no 1º Edital do Cine Mais Cultura”. Porém, “havia certas especificidades em relação ao CRAS que exigiriam alterações no ‘modelo’ utilizado pelo MinC para a implantação dos Cines Mais Cultura, de forma que não foi concretizada esta parceria”. Finalizando, Alexandre Reis esclarece: “em suma, há um mapeamento de possibilidades de integração, mas ainda não tivemos condições operacionais para traduzi-las em ações concretas”.

Percebe-se, até agora, um esforço de integração de políticas e ações que se iniciou com o acordo, que, por sua vez, envolveu diversos atores, mas que começa a encontrar dificuldades na tentativa de efetivar essa ligação. As diferenças de modelos de equipamentos, como no caso relatado, possivelmente refletem diferenças tanto nas dimensões políticas e institucionais de cada ente, como nas estruturas de formulação e implementação das políticas públicas de cada ministério.

A audiência dos dois ministros ocorreu em 6 de outubro de 2009 e também contou com a presença do então secretário executivo do MinC, da assessora do Ministro da Cultura e da assessora do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O encontro serviu de motivador para que os ministros corroborassem suas posições em favor da integração de políticas. Porém, não contou com muito conteúdo prático. Os encaminhamentos foram “organizar uma oficina de trabalho envolvendo Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN com o Ministério da Cultura para debater sobre a estruturação de sistemas; mapear geograficamente os CRAS e os pontos de cultura e verificar onde há convergência; e vislumbrar a possibilidade de aproveitar os equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN na parceria”.

---

<sup>4</sup> Para informações mais detalhadas acerca de políticas, programas e siglas visitar os sites [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) e [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br).

Apesar de ainda haver uma decisão de integrar por meio dos Pontos de Cultura e dos CRAS, que contam com modelos físicos distintos, nota-se uma tentativa de aproximação maior por meio de uma estratégia de troca de experiências acerca dos modelos de políticas.

Essa aproximação, que refletia evidentemente uma estratégia do Ministério da Cultura de modernizar o seu modelo de políticas públicas, foi reafirmada em 11 de dezembro de 2009, quando houve uma reunião entre MinC e MDS. Na ocasião, a solicitação por apoio técnico traduziu-se como “apoio técnico do MDS para construção do Sistema Nacional de Cultura”. Além disso, outros encaminhamentos foram estabelecidos, como: cruzar redes de atendimento a usuários do MDS e do MinC; dar prioridade para a elaboração de editais que possam ser construídos em conjunto; promover encontro dos agentes sociais com os culturais em alguns estados (como projeto piloto): inserir os agentes dos CRAS nas Teias Regionais (Evento do MinC); e criar estímulos financeiros e premiações para incentivar a integração.

Em 21 de outubro de 2009, Alexandre Reis correspondia-se com um dos assessores do Ministro Patrus, Maurício Zampaulo, com vistas a passar-lhe informações acerca dos encaminhamentos do acordo e sobre “os principais motivos pelo qual as ações não se concretizaram”. Segundo Alexandre, as razões passariam, em boa medida, pela “crítica situação de pessoal”, em função de contarem com “uma equipe extremamente reduzida face às demandas”. Ainda acrescenta que articular e integrar ações com outro ministério “representa uma nova e considerável frente de trabalho, posto que a integração não é automática, exige levantamentos de parte a parte, ajustes em procedimentos e formatos dos programas e serviços unilaterais, etc.”.

A constatação feita por Alexandre Reis leva-nos a questionar, novamente, o valor da decisão dos então ministros do MinC e do MDS, em assinar o acordo de cooperação. Podemos aventar algumas hipóteses como: haveria desconhecimento acerca da própria estrutura e da força de trabalho disponível em cada uma das instituições? A decisão pelo acordo fortalece a teoria de que tenha sido uma decisão, movimento ou jogada política a fim de provocar uma reflexão acerca do tema? As pretensões do acordo foram mal calculadas? Ou, finalmente, o mito que Mintzberg desmascara, de que o gestor/executivo “é um planejador sistemático e reflexivo” (MINTZBERG, 1986) é comprovado, demonstrando que as suas atividades caracterizam-se pela “brevidade, variedade e descontinuidade” e respondem em sua maioria a “solicitações de momento”?

Em 16 de dezembro de 2009, houve um encontro para discutirem-se parcerias no âmbito do acordo a fim de firmarem editais em conjunto. Em 21 de janeiro de 2010, em continuação à



reunião anterior, o grupo decide por um edital de apoio a microprojetos culturais para a população de jovens de 15 a 29 anos, de até 30 salários mínimos e para a população atendida pelo Pró-jovem (MDS); por um edital que aceitaria propostas de todo o país, necessariamente apresentadas por um Ponto de Cultura em conjunto com algum equipamento ligado ao MDS (CRAS, CREAS, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias), com o objetivo de estimular o desenvolvimento de atividades culturais pensadas em conjunto pelos dois parceiros anteriormente citados. Decidem, ainda, agendar outro encontro para discutirem a criação de incentivos aos contemplados pelo Pró-jovem para se tornarem Agentes de Leitura, a criação de Pontos de Leitura em equipamento ligado ao MDS (CRAS, CREAS) e a criação de aposentadoria ou de pensão vitalícia para artistas populares e tradicionais ligada à concessão do Benefício de Proteção Continuada (BPC).

Por fim, em 26 de fevereiro de 2010, Alexandre Reis novamente envia um correio eletrônico a Mauricio Zampaulo com a seguinte finalidade: “colocá-lo a par de uma dificuldade na negociação de nossa parceria com o MinC”. Ele afirma: “os recursos orçamentários que pensávamos disponíveis para o investimento nas ações, já estavam previamente comprometidos com outras atividades de manutenção de nossos programas”. Em seguida, questiona se é “possível o MinC arcar com o ônus financeiro dos editais e o MDS entrar com a mobilização dos CRAS e do Projovem Adolescente, para a concretização das ações”. Já sabemos que, a partir dessa data, nada mais se concretizou.

### **As entrevistas**

A exposição e a análise das entrevistas iniciam-se pelos gestores e técnicos do MDS e, em seguida, pelos do Ministério da Cultura, por terem caráter mais conclusivo acerca do processo que envolveu a concepção e o desenvolvimento do acordo de cooperação. Relato as passagens de maior importância para o presente estudo. Esclareço, também, que todas as citações correspondem às falas e/ou escritos dos próprios entrevistados.

A entrevistada **Márcia Lopes**, Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de novembro de 2004 a dezembro de 2007, e Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, até o final do ano de 2010, participou em reuniões entre as equipes do MDS e MinC tratando das intenções do acordo, perspectivas, atribuições das pastas e estratégias para implementação em nível estadual e municipal. Segundo a ex-ministra,

havia uma diretriz política de governo, no sentido da integração das áreas, de prática intersetorial, da promoção de visão de conjunto e articulação das necessidades demandadas pela população brasileira. Segundo ela: “o presidente Lula reiteradamente cobrava de sua equipe, estimulava e sugeria ações conjuntas entre os Ministérios, através das respectivas políticas públicas”.

Em relação à decisão estratégica de integrar as políticas culturais e as políticas sociais é justificada em função da visão de governo que ratificava a tendência de reconhecimento da necessidade de intersetorialidade, de uma manifestação clara da população usuária da Assistência Social e da Cultura, em relação à integração das áreas. Haveria uma necessidade de potencialização dos recursos locais, das duas políticas. Márcia afirma que a “dimensão cultural sempre está presente nos fenômenos sociais vividos pelos usuários”.

O acordo teria, então, surgido por iniciativa dos dois Ministros “e por interesse das respectivas equipes, que em várias oportunidades perceberam o potencial de integração das duas políticas e a complementaridade entre as atividades oferecidas à população pelos Programas Federais”. Além disso, o acordo pretendia

explicitar o compromisso de Estado, com a integração entre as Políticas de Cultura e Assistência Social; as possibilidades de integração na ponta, entre os vários Programas Federais, principalmente o Bolsa Família, PAIF, Pontos de Cultura, Projovem, Inclusão Produtiva...; potencializar recursos e estimular o trabalho em rede, nos territórios, além do sentido mesmo da necessária referência cultural, étnico-racial e de gênero, considerando a grande diversidade do Brasil. Cultura e Assistência Social tem inúmeros pontos de convergência. De um lado, as formas de cultura facilitam a aproximação e motivam a participação das famílias e comunidade. E de outro, os serviços socioassistenciais dão retaguarda às necessidades materiais e subjetivas das famílias.

A ex-secretária acredita que o processo de discussão e preparação do texto do acordo teria aproximado as equipes dos dois Ministérios: “houve troca de experiências, conhecimento, mais aprofundamento das duas políticas, principalmente em relação à novidade da implantação dos CRAS e CREAS no Brasil, que marcou o compromisso institucional de reproduzirem propostas de ações conjuntas para as três esferas”. Além disso, a experiência teria servido como importante

reflexão acerca das concepções, da postura e do conteúdo das políticas públicas e de sua “necessária intersectorialidade”.

Outro entrevistado, **Alexandre Reis**, é Assessor Técnico do Departamento de Proteção Social Básica da SNAS desde 2007 e relembra que “a demanda pela redação do acordo veio do gabinete do Patrus em 2007, de 1 a 2 meses antes da assinatura”. Do que foi constatado até aqui, é um tempo extremamente exíguo para a construção de uma parceria ou uma integração de políticas mais sólidas.

Segundo ele, “o acordo refletia uma discussão sobre o financiamento da cultura; ela começou a ser percebida como valor monetário e, por isso, inserida no movimento de aumento do seu orçamento destinado à cultura”. De acordo com seu depoimento, a tentativa de integrar programas como o Projovem e o Agentes de Leitura “esbarrou na burocracia, nos mecanismos de controle e na fragilidade jurídica; esbarramos nos planejamentos e orçamentos”. Em sua opinião, as ações que visavam à potencialização dos recursos só teriam se concretizado se previstas no PPA, caracterizando “um suporte jurídico forte”.

Alexandre Reis acredita que, assim como já indicado nas memórias e documentos, houve um “choque na estrutura das instituições”. Essa estrutura diferenciada, com o MDS contando com destaques orçamentários fundo a fundo e com um sistema que conta com conselhos tripartites e Órgãos de Controle, revelou a fragilidade jurídica de formalizar e operacionalizar as ações que estavam sendo definidas.

O atual Secretário Executivo do MDS, **Rômulo Paes de Sousa**, não pertencia à instituição à época do acordo, mas vivenciou a realidade do ministério até alguns meses antes da sua assinatura e novamente a partir de 2009, com o cargo que atualmente ocupa.

Em sua análise, para fazer integração de políticas a partir de equipamentos públicos, como no caso do acordo, esses equipamentos necessitem de um tempo de maturidade para permitir viabilizar as parcerias. Segundo Rômulo, “sistemas pouco maduros, olhando retrospectivamente, tem uma baixa chance de constituir ações integradas”. Se o acordo tivesse sido assinado recentemente, “teria muito mais chance de dar certo; a rede de CRAS e CREAS chegou num nível de distribuição interessante, mesmo com deficiência de qualidade por se uma rede muito heterogênea”.

“Por outro lado”, ele afirma: “as iniciativas da cultura eram ainda muito recentes e careciam discutir um modelo de abordagem sistêmica”. Os dois modelos de sistema, finalmente, eram muito imaturos e teriam dificuldade de constituírem sua própria identidade e, assim, de trabalharem juntos. Segundo o secretário, “em circunstâncias desse tipo, a não ser que haja um planejamento muito claro e instâncias de articulação muito fortes, você tem dificuldades de prosperar”. Rômulo cita o Plano Brasil Sem Miséria<sup>5</sup> como um esforço de cooperação de muitas áreas, como um modelo de cooperação inter-sistêmico ou transdisciplinar. Em sua opinião, instrumentos de gestão devem estar claros, com metas comuns, objetivos comuns, indicadores de monitoramento muito claros; deve haver instâncias políticas que validem a necessidade da cooperação e, conseqüentemente, uma aderência a determinadas expectativas sociais que possam reforçar o trabalho em conjunto. E conclui: “eu olho isso aqui e penso em 2007, penso no estado da nossa rede; eu te digo: isso era difícil; me surpreenderia se tivesse dado certo”. Fica claro, deste modo, o despreparo institucional que ambos os ministérios possuíam para levar a cabo as proposições que o acordo estabelecia. Este ponto leva-nos a refletir sobre o processo de formação da agenda governamental; em como alternativas que não necessariamente sejam as mais apropriadas para certo momento podem ser as alternativa eleitas para transformarem-se em ações e políticas. Esse tema será tratado na parte final deste capítulo.

Rômulo volta a citar o Plano Brasil Sem Miséria como um passo adiante, depois de uma grande evolução do Sistema Único de Assistência Social, que tinha dificuldade de se unificar até com o Bolsa Família.

Quando a gente pensa nessas experiências de integração interinstitucional, intersetorial, transversal em relação a determinadas disciplinas, tem que pensar: quais são os elementos constituintes (...) além de um decreto, de um orçamento, uma lei orçamentária, além de um entendimento entre as direções? (...) Isso explica um pouco porque algumas coisas dão certo e outras não em políticas públicas.

---

<sup>5</sup> O Plano Brasil Sem Miséria foi criado em 2011 para identificar e inscrever pessoas que precisam e ainda não recebem o Bolsa Família. E ajudar, quem já recebe, a buscar outras formas de renda e melhorar suas condições de vida (fonte: <http://www.brasilsemiserialia.gov.br/conheca-o-plano/>, Acesso em 22 de outubro de 2011).

Sobre a decisão de firmar o acordo e o fato de ele não ter concretizado ações, Rômulo diz que “determinadas iniciativas estão muito ligadas à atuação de determinados atores políticos”. Ele afirma que, por exemplo, “a mudança do quadro dirigente pode ser uma mudança substantiva na agenda” e isso também pode explicar um pouco a “perda de ritmo” em uma determinada agenda.

Quando o acordo estava em fase de discussão entre os dois ministérios, **Silvana Meirelles** ocupava o posto de chefe de gabinete da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura. Durante a execução do Mais Cultura, foi designada coordenadora do Programa e posteriormente nomeada para assumir a Secretaria Nacional de Articulação Institucional, onde, segundo Silvana, o projeto foi alocado e tratado como uma oportunidade de exercitar o Sistema Nacional de Cultura.

Na ocasião, a ex-secretária integrava uma equipe, sob a coordenação do então Secretário Executivo, Juca Ferreira, responsável pela concepção, elaboração e articulação intra-governo do que “viria ser a contribuição do MinC à Agenda Social do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva”, o Programa Mais Cultura. Silvana recorda que “havia uma orientação geral da Casa Civil, coordenadora geral da Agenda Social, de otimização dos programas e recursos por meio de uma maior e melhor integração entre os diversos órgãos envolvidos com a agenda”. A recomendação era a de que não deveriam “inventar nada de novo, mas integrar”. E, segundo ela, esse era um dos maiores desafios propostos.

À época, iniciava-se o segundo mandato do presidente Lula e, em resposta ao Programa de Aceleração do Crescimento, “um programa arrojado de infraestrutura para o país”, seria necessário ter algo similar na área social envolvendo várias políticas. O Bolsa família seria um bom exemplo de articulação e integração de programas diversos e, segundo conclui, essa constatação levou o governo a apostar numa Agenda Social com algumas das características do Bolsa Família, especialmente a integração de políticas. Por isso se justificaria a insistência da Casa Civil em potencializar as políticas existentes por meio da articulação entre os ministérios visando à integração de programas.

No primeiro momento de discussão da agenda, teria sido proposto ao MinC a presença “natural” da cultura em todos os eixos (direitos humanos, educação, saúde, meio ambiente), o que, do ponto de vista do próprio MinC, não atenderia, em sua totalidade, o desafio do governo de criar as condições de melhoria de vida dos cidadãos brasileiros, especialmente os beneficiários dos programas da Agenda Social. Seria preciso incorporar a cultura como uma dimensão fundamental

de um desenvolvimento sustentável e duradouro. Seria, também, necessário reconhecer a cultura como pressuposto fundamental da cidadania e como necessidade básica, como a saúde, a educação e a moradia.

Para Silvana, “a inclusão do Programa Mais Cultura na Agenda Social do governo representou a retirada da cultura de seu caráter periférico” e promoveu o “reconhecimento de seu papel estratégico para o desenvolvimento do país”. Nesse contexto, para o MinC, promover um acordo de cooperação com o MDS “pareceu um dos mais importantes, especialmente em dois campos: economia solidária (com a qual já existia uma aproximação via pontos de cultura) e bolsa família”. Ela afirma que eles chegaram a “dar prioridade a esse público em vários dos editais do Mais Cultura, a exemplo dos agentes de leitura”.

Em relação aos objetivos que se pretendia alcançar com o acordo, Silvana afirma que, no MinC, “havia uma grande expectativa com relação ao acordo MinC|MDS”, desde a aproximação do Bolsa Família com o Programa Mais Cultura, o que poderia “complementar e estender os benefícios do primeiro ao ofertar oportunidades aos jovens das famílias participantes do programa do MDS” até uma articulação mais consistente e permanente entre os pontos de cultura, a partir do Mais Cultura estadualizado e significativamente ampliado em todo o Brasil e as ações da economia solidária.

Porém, Silvana Meirelles acredita que os resultados do acordo não foram muito positivos.

No campo das intenções e das possibilidades objetivas de interseções tudo parecia muito claro, eu diria quase óbvio. Mas na prática tudo se processa de outra forma. Não basta ter intenções e evidências, é preciso ter decisão política e acompanhamento de algum órgão que esteja acima dos envolvidos. Do contrário é muito difícil para as instituições abrirem mão de seus programas, em que desfrutem de autonomia e tem protagonismo, para assumirem um papel coadjuvante.

Essa prática segundo a qual tudo se processa de outra forma revela certo apego institucional aos seus próprios programas, o que reflete, por sua vez, um dos problemas identificados por Thomas Dye na execução de políticas públicas. Segundo o autor, “os formuladores de políticas não são estimulados a tomar decisões com base em objetivos societários, mas, ao contrário, a procurar maximizar suas recompensas – poder, status, reeleição, dinheiro etc.” (DYE, 2010, p. 113). Em

alguma medida, o sintoma identificado por Dye parece estar presente no processo do acordo de cooperação.

Silvana recorda que, com o objetivo de reproduzir um modelo adotado pela Casa Civil para a Agenda Social, “instituiu-se uma instância formal de articulação interministerial – a Câmara Técnica – com reuniões regulares”. Segundo a ex-secretária, no início a participação de todos teria sido surpreendente. Porém, a falta da determinação política teria gerado um desestímulo e isso teria sido o responsável pelo esvaziamento das reuniões. “O MDS, por exemplo, só se fazia presente pelos representantes da economia solidária, que não tinham força suficiente para envolver o restante daquele ministério”.

Em relação à Casa Civil, as reuniões de acompanhamento da agenda, segundo afirma, foram ficando escassas até desaparecerem. Silvana acredita que o papel da Casa Civil era fundamental naquele momento, tanto na sua função de monitorar como na sua função de indutor da integração. E completa, “a despeito das dificuldades e da falta de hábito da integração intra-governo, a gestão mais próxima e frequente da Casa Civil muito provavelmente teria nos levado a um cenário diferente”.

Além da ausência da Casa Civil, Silvana cita que o que se propunha com a agenda teria sido algo pouco usual, o que requereria de todos uma mudança de atitude e de prática. Todos precisariam aprofundar-se mais nos programas dos dois ministérios, discutirem melhor o que e como integrar. Tudo isso exigiria tempo e maturação.

Dispúnhamos de praticamente 2 anos (2008 e 2009). 2010 foi um ano eleitoral, repleto de restrições, inclusive de ordem legal. Naquele ano ainda houve uma tentativa dos dois ministros de articular uma pauta mais extensa e mais densa, mais uma vez frustrante. Houve uma reunião e nunca mais conseguimos marcar as seguintes. Logo depois o ministro Patrus afastou-se para concorrer às eleições e os elos se fragilizaram mais ainda.

Na opinião de Silvana Meireles, a ideia da Agenda Social foi uma das melhores iniciativas do governo Lula, não apenas em seus propósitos e em sua concepção, mas também no modelo de gestão pensado em prol da integração intra-governo; “em tese, simples, mas de implementação tão difícil”.

Finalmente, questionada sobre que documentos ou memórias existiriam acerca do acordo, Silvana diz que, além do próprio acordo, das memórias das reuniões da Câmara Técnica e de uma troca de correspondências eletrônicas entre os dois ministérios, não haveria mais nada.

O entrevistado **Marco Acco** era, à época da assinatura do acordo, o Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Atualmente, faz parte da instituição como Diretor de Programas da Secretaria Executiva. Em relação ao acordo, internamente, a grande preocupação que o MinC tinha era “tirar (...) a agenda da cultura de uma percepção de algo supérfluo, de algo menor”, pois “sem acesso a conhecimentos, conteúdos, bens culturais, equipamentos, atividades culturais etc., sem esse livre acesso e sem a possibilidade de as pessoas estarem inseridas nisso a cidadania está bloqueada”. Seria a possibilidade de o cidadão desenvolver sua autonomia, pensar por si, ter possibilidade de modificação na sua realidade, ressignificar sua realidade e contexto. Segundo Marco, essa mudança de percepção não teria sido uma mudança simples. Em seguida, questiona: “como romper com a mentalidade antiga e entrar na Agenda Social?”.

Relembrando o processo histórico desde os primórdios, Marco Acco afirma que, em uma reunião da Câmara de Política Social, articulada no Palácio Planalto e coordenada pela então Ministra da Casa Civil com a Subchefe de Articulação e Monitoramento, o presidente Lula teria aceitado o desafio de inserção da cultura na Agenda Social do governo a fim de promover esta nova abordagem de cultura. Em seguida, teria requisitado um programa que comporia essa nova Agenda Social.

Uma das apostas era a de que o Mais Cultura seria a primeira grande alavanca mais consistente de um pacote de programas e recursos pra articulação federativa para impulsionar o SNC. O MinC possui o “esqueleto” (diretrizes, estrutura, municipal, estadual etc.), mas não contava com “uma cenoura para estimular efetivamente a adesão e a participação; avançamos mas não fechamos o ciclo”.

Então, a necessidade que o MinC tinha era de que as ações e programas que fossem compor o Mais Cultura fossem concebidos sob a lógica do pacto federativo. E o Diretor questiona novamente:



como é que você entra nos equipamentos e espaços já institucionalizados de outras áreas? Por exemplo, escolas, CRAS, CREAS? Como a política cultural dialoga com os públicos que não são necessariamente os seus prioritários com equipamentos que não são os seus necessariamente por definição? Esse foi um outro grande problema na execução e continua sendo um dos grandes problemas que nos temos.

A grande questão, para Marco, é que se tratavam de modelos distintos. Existia uma forte intenção de inserir, por exemplo, os Pontos de Cultura e as atividades culturais dentro do CRAS. O MDS também apoiava a ação, mas, como “os CRAS são de baixo pra cima, eles estão no município, o MDS tem baixa possibilidade de interferir, de dizer ‘olha, constituam, abram uma biblioteca’, o território é que tem que pedir isso”. Teriam ficado, assim, com o dilema de como induzir, respeitando o modelo institucional do CRAS, respeitando a autonomia dos Conselhos Municipais de Assistência, ao mesmo tempo em que todos entendiam a importância da ação para o “fortalecimento das ações de combate ao trabalho infantil, à prostituição, à geração de oportunidade”.

A dificuldade estava em conseguir inscrever a estratégia “na raiz da modelagem do programa, da política do desenvolvimento social”. Em seguida, Marco relembra dos distintos modelos executados pelos dois ministérios e de suas trajetórias distintas. Relembra que o MDS teria pelo menos três áreas com trajetórias diferentes, dentre elas, a assistência social, que tem quase 60 anos de história.

Estamos falando de uma longa trajetória de inserção, de assistentes sociais, que tem enraizamento no território, de movimentos de várzea, de conferências. É outra trajetória. Não dá pra chegar aqui e dizer “ei galera, façam o que eu to entendendo”. Tem que ter um processo de indução muito mais consistente. Nós teríamos que inscrever essa agenda na conferência, conferências municipais, dada a característica... São histórias, trajetórias institucionais distintas; são atores que desconfiam uns dos outros que temem perder espaço; é delicado isso. Tem uma construção política muito mais sofisticada a ser feita. Nesse sentido a gente é mais parecido com a Segurança Alimentar por ser mais recente, menos institucionalizada, com menos conselhos nos territórios do que com a assistência social que é mais robusta, tem as corporações mais consolidadas.

Sobre a possibilidade de integração de políticas pelos equipamentos, afirma que o MinC perderia autonomia, perderia o protagonismo, “não apareceria tanto nas fotos”; esses detalhes, acredita, “enfraqueceram lamentavelmente a integração de políticas”. Em seguida, cita outro problema a ser contornado: além de formulação, seria necessário ter persistência. Uma política pública de integração de áreas exigiria tempo de maturação, vontade, dedicação; “você precisa ter times dos dois lados, de muitos lados, muito fortemente engajados, e precisa ter coordenação”.

Esse seria um ponto crucial, de acordo com o ex-secretário, pois se trataria de uma das políticas mais importantes para o país e com menos tempo de amadurecimento. “Ter um MDS com sete, oito anos é sintoma, em 490 e poucos anos, de ausência de uma reflexão mais consistente de um modelo institucional mais consistente pra pensar política social”. Haveria um atraso generalizado em todas as áreas: nos estados, em municípios, na articulação, pois “fazer coordenação, modelagem, desenho institucional de ações interinstitucionais é uma das coisas mais difíceis, um dos maiores desafios. E precisa muita vontade e persistência”.

Outro problema que estaria associado a essa questão da modelagem, da coordenação interinstitucional teria a ver com os instrumentos de gestão. “Um acordo de cooperação é um instrumento muito frágil; pode ser cumprido como não; não tem nenhuma implicação”. As duas instituições, acredita, não conseguiram fortalecer, empoderar-se com instrumentos de pactuação e de execução, o que seria um problema grave. Por outro lado, “o Ministério Público não pegou no pé, o Congresso não fiscalizou, a CGU não cobrou, nenhum dos ministros foi culpado ou chamado à responsabilidade”.

Em comparação com os modelos de políticas públicas dos dois ministérios, Marco Acco acredita que o MinC tem problemas com seus instrumentos de execução de políticas culturais. “Como é que a gente, com nossos instrumentinhos que a gente tem aqui na cultura, que são muito mais arcaicos, com convênios, etc., como a gente entra numa política como essa? Então aí sim tem uma agenda de construção burocrático-institucional que não é trivial, que acaba esbarrando”. E complementa:

a gente até podia repassar recursos pro MDS, mas ai repassa de que forma? Como esse dinheiro bate lá na conta lá na ponta? A Márcia (Lopes) dizia, ‘temos que acabar com a relação convenial; tem que ter planos de ação com recurso fundo a fundo e não

com convenio como vocês estão trabalhando'. Esses são alguns dos problemas estruturais.

Algumas das barreiras teriam sido reveladas no próprio movimento de negociação. “A gente não tinha essa percepção da história do CRAS, da trajetória da assistência social até chegar nos CRAS”. Ali, teriam percebido como seria difícil aproximar programas altamente institucionalizados: os CRAS têm a sua tipificação, a assistência social possui as Normas Operacionais Básicas. Outra dificuldade seria em relação aos beneficiários dos Pontos de Cultura, que, segundo Marco, sentiriam a sua autonomia, o seu empoderamento, o seu protagonismo, feridos. Havia dificuldades, pois aí estavam dois campos, dois mundos, um fortemente institucionalizado e o outro não. “Vai levar algum tempo até que a gente consiga trabalhar com isso; (...) precisamos desenvolver conteúdos, metodologias, praticas”.

Essa aproximação entre o mundo da assistência social e o mundo da cultura teria que ser mais sistemática. “Nós temos que dedicar tempo, ter instituição, ter uma universidade, ter centros técnicos, tem que ter gente que faça essa aproximação; precisa muito mais formulação. Ou seja, não da pra ser num acordo assim só”. Seria necessário ter a percepção de que a reflexão é importante.

Marco lança a hipótese de que talvez o escopo do acordo seja outro. Talvez nos próximos 10, 15 anos, haja uma política de aproximação, de construção de instituições, de aparatos, metodologias, de formação de profissionais. “Se a gente caminhar por aí, a partir da experiência do Mais Cultura, em um processo de tentativas e erros, acho que vamos chegar a algo mais substancial”. Ainda sobre o apego institucional, Marco cita as corporações como sendo uma grande barreira à mudança na percepção da cultura. Diz que teriam pessoas, inclusive de dentro do próprio MinC, que acham que “a Agenda Social fere a autonomia estética”.

Há grupos que encaram a cultura como algo menor aqui dentro. Numa sociedade desigual, com concentração de acesso grande à cultura, se espera que ele continue financiando coisas pra elite. É o esperado e o mais fácil. Tem gente que tem outro entendimento e está no embate cotidiano da modelagem, das políticas, da alocação dos recursos, do desenho, de naturalização. Como o recurso é parco, daí a dificuldade de financiar a integração das outras políticas.

O entrevistado **Fabiano dos Santos**, ex-coordenador de Articulação Federativa do Mais Cultura e atual Diretor de Livro e Leitura do Ministério da Cultura, relembra que o Mais Cultura foi feito para ser inserido na Agenda Social do Governo Federal e que essa articulação com o presidente Lula teria partido diretamente do ex-ministro da cultura Gilberto Gil e do então Secretário Executivo, Juca Ferreira.

Fabiano conta que a estratégia para buscar apoio e parceiros foi formar Comitês Técnicos para elaboração dos acordos. Segundo seu relato, “o Mais Cultura estaria promovendo uma reorganização na estrutura interna” do Ministério da Cultura, influenciando a criação de novas coordenações para tratarem das novas articulações exigidas pelo novo programa que era baseado em um movimento intersetorial.

Esse movimento, segundo ele afirmou que era a tese de Juca Ferreira, teria como palavra chave o “acesso”. E, “no fundo, os acordos firmados pelo MinC com os parceiros visavam a angariar orçamentos para potencializar as ações dos ministérios em acordo de cooperação”. Ou seja, visavam a promover acesso do MinC a orçamentos de outros órgãos para potencializar ações sociais que envolvessem a dimensão cultural.

À época da assinatura do acordo gerente da Secretaria de Políticas Culturais, **Maurício Dantas** coordenou a elaboração do Plano Nacional de Cultura. Atualmente, é Coordenador Geral Relações Federativas e Sociedade. Responsável por parte da coordenação do Sistema Nacional de Cultura – SNC, Maurício relatou as estratégias comuns entre o acordo e o Sistema e como elas dialogam.

O conceito, segundo Maurício, seria ter um sistema integrado de gestão da política pública de cultura com os demais entes da federação e a participação da sociedade civil. “A gente sabe e entende que o processo de um Sistema Único de Saúde – SUS, que começa na briga pela constituição, organização dos movimentos sociais, fazendo conselhos populares nas Unidades Básicas de Saúde chega e tem como consequência a institucionalização do SUS”. Maurício crê que a Política Pública de Cultura deveria seguir o mesmo caminho, mas com as suas especificidades. O MinC entenderia que a política pública se fortalece quando ela tem mecanismos de gestão compartilhada entre União, estados e municípios. E que as diretrizes dessa gestão compartilhada teriam muito mais força com a participação da sociedade civil.

O ex-gerente ratifica que o SNC seria a cabeça da estrutura do sistema federativo. Sendo assim, a tarefa do MinC é politicamente fazer com que os municípios e os estados compreendam essa nova proposta.

Entretanto, é sabido que a gestão da cultura em todo o território nacional ainda é precária, porque é uma política pública que vem ainda se consolidando. “Qual aspecto falta e cria debilidade? O planejamento. A cultura não tem cultura de planejamento. É fundamental que os gestores culturais tenham o planejamento como referência para sua gestão”.

As afirmações do coordenador geral corroboram as intenções do ex-ministro Juca Ferreira em uma de suas reuniões com o ex-ministro do desenvolvimento social e combate à fome Patrus Ananias de aproximar-se do MDS também com a intenção de alimentar seus técnicos de informações e expertise acerca da modelagem, formulação e implementação de um sistema único e federativo de gestão e execução de políticas públicas. Os objetivos do SNC e do acordo relatados são extremamente semelhantes, o que nos leva a concluir que o acordo tenha sido uma ação para indiretamente alavancar o recente sistema do Ministério da Cultura.

O Atual secretário de articulação institucional do MinC, **João Roberto Peixe**, não estava presente à época do acordo. Mas, como representante atual da Secretaria de Articulação Institucional – SAI, Peixe pôde desenhar o panorama atual das políticas culturais após o acordo.

Segundo o secretário, os programas e ações do Mais Cultura estariam sendo repensados. Teria havido uma mudança bastante profunda em relação ao papel da SAI, porque essa secretaria foi criada em 2003 e o papel dela é a própria articulação institucional. Mas, nos últimos anos, estava mais em atividades finalísticas, de execução. A mudança abre espaço para ações mais integradas e articuladas pela missão precípua da SAI, integração interna no próprio MinC e com outros entes.

O relato revela que o acordo para o MinC parece definitivamente ter sido uma estratégia de reflexão e reformulação de sua estrutura interna e de seu modelo de políticas públicas. Pode-se concluir, em última análise, que o conteúdo existente “nas entrelinhas” do acordo foi muito mais valorizado e trabalhado que a matéria presente em sua redação.

## Capítulo 4

### 6. CONCLUSÕES

A título de conclusão, podemos constatar que o acordo fazia parte de um esforço político maior de reposicionar a cultura na agenda do governo federal. A estratégia foi elevar a cultura ao patamar dos setores mais valorizados pelo governo federal e pelo orçamento da União. Fica clara a força que esse movimento político e social ganhou por meio da infinidade de parcerias e acordos que o MinC estabeleceu no lançamento do Programa Mais Cultura. Acima de tudo, o MinC iniciou um movimento de renovação na sua *práxis* de realizar políticas públicas. A implantação de um novo Sistema Nacional de Cultura indicava o caminho para a gestão de maior participação e com planejamento de ações.

Ao mesmo tempo, em contraponto a essa articulação positiva de reposicionamento da cultura na agenda governamental, a estratégia aos olhos dos entes convocados a cooperar, parecem equivocadas, prematuras e ambiciosas devido às barreiras já colocadas nas entrevistas, como os diferentes modelos e estruturas de gestão, os frágeis instrumentos jurídicos, a insuficiente estrutura de recursos humanos e financeiros e o “apego institucional” ligado ao *status*, reconhecimento e poder político. Estratégia essa que foi certamente, em parte, incentivada pelas solicitações do então presidente Lula a quem se demonstraria, pela efetivação do acordo, a intenção de cumprir suas determinações à época, mesmo conhecendo as dificuldades de se colocá-las em prática. Pelo que Márcia Lopes relata, “o presidente Lula reiteradamente cobrava de sua equipe, estimulava e sugeria ações conjuntas entre os Ministérios, através das respectivas políticas públicas”.

Essas duas visões nos incitam à reflexão acerca das forças que determinam agendas, em especial as agendas do acordo de cooperação entre o MinC e o MDS. Torna-se necessário compreender o universo da formação da agenda de atuação dos poderes públicos e de como as escolhas são feitas pelos “tomadores de decisão”. (KINGDON, 2007, 219). Para tanto, a discussão de Joan Subirats e de John Kingdon em seus textos “Como chega a hora de uma ideia” e “Juntando as coisas”, é extremamente esclarecedora.

O movimento iniciado pelo MinC de inserção da cultura na Agenda Social do governo federal objetivando ganho de força política esbarra, em certa medida, no que Subirats define como a “*falta de definición de los deseos*” dos gestores com capacidade decisória. Segundo o autor “*no hay suficiente claridade em la determinación de objetivos que permita introducir mecanismos de*

*medida y control de eficacia y eficiencia*” (SUBIRATS, 2006, p. 205) na medição e determinação de seus desejos em suas decisões. Aliado a isso, ele preconiza que um novo tema torna-se suscetível de ser encarado como “problema público” quando, dentre outras opções, desencadeie “*cuestiones relacionadas con ‘legitimidad’ o ‘poder’ y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica*” (SUBIRATS, 2006, p. 206).

Essa parece ser uma boa reflexão acerca do desejo de seus dirigentes em efetivar acordos de cooperação por parte do MinC. Com o objetivo de fortalecer o seu orçamento e a sua capacidade operacional, as diretrizes do acordo buscavam estimular a reflexão técnica acerca dos instrumentos legais para efetivar a integração de políticas e a parceria entre o próprio MinC e o MDS e legitimar suas novas ações. Por outro lado, também buscava fortalecer e concretizar o poder e importância dado à cultura quando de sua inserção da Agenda Social. Pelo fato de a articulação política que se restringia exclusivamente à esfera federal, caracteriza e justifica, então, o modelo de política *top down* praticado pelos gestores da época, assim como o fato de o acordo nunca ter se tornado de fato um “problema público”.

Para analisar o fraco resultado alcançado pelo acordo, Subirats sugere três características gerais que a dinâmica de formação da agenda possui e que define a continuidade de um tema nas prioridades governamentais. Segundo ele, deve-se avaliar o grau de impacto geral que o tema causa, avaliar o impacto sobre a realidade social e a viabilidade de uma solução antecipada ou previsível (SUBIRATS, 2006). No caso em questão, considerando o fato de que o acordo não ultrapassou o “processo de incorporação à agenda pública” (SUBIRATS, 2006, p. 211), pois, como já exposto, as ações detiveram-se no processo de reformulação da estrutura institucional do MinC, nenhuma das características sugeridas por Subirats foi observada. Nenhuma avaliação de impacto geral ou sobre a realidade social foi efetivamente levada a cabo e sim apenas a ideia de que as ações preconizadas pelo acordo poderiam ajudar as políticas do MinC e do MDS. Por fim, não houve reflexão ou estudo acerca de soluções antecipadas ou previsíveis.

Chega-se, assim, à mesma conclusão que o autor: “*es imprescindible mejorar el sistema de decisión, y para ello el primer paso sería plantearse como poder hacer mejores preguntas*” e com melhores perguntas obter as respostas corretas para alcançar o que deveria ser o objetivo principal da máquina governamental: políticas públicas que beneficiem efetivamente os seus usuários. Em relação às reflexões de Kingdon, será abordado, primeiramente o conceito de Agenda. Ele a concebe como uma lista de temas ou problemas que são alvo de séria atenção por parte das

autoridades governamentais e pessoas fora do governo. O autor também difere: agenda de governo; lista de temas objeto de atenções; e agenda de decisões. Há ainda uma quarta conotação de Agenda onde o referente ao “plano que um organizador deseja que os participantes adotem” (KINGDON, 2007, p. 221) revela-se como uma agenda intencional, ou “*hidden agenda* (intenções veladas)” (KINGDON, 2007, p. 221). No caso aqui tratado, ele é delimitado pela agenda de governo, a agenda de decisões e as intenções veladas que compunham as discussões do acordo.

Segundo o autor, “as chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante” (KINGDON, 2007, p. 228), como a chancela do ex-presidente Lula pelos programas sociais e a Agenda Social do governo federal. Por outro lado, “o reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados” (KINGDON, 2007, p. 228).

Segundo Kingdom, o conhecimento técnico e o maior poder de influência na escolha de alternativas são definidos por quem o autor identifica como “atores invisíveis” (KINGDOM, 2007, p. 230). Eles são compostos por acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso (SUBIRATS, 2007, p. 230). Por outro lado, há também outros atores denominados “visíveis” que são formados pelos responsáveis pela alta gestão governamental. Eles são os responsáveis pela definição da agenda. Logo, no caso em questão, observa-se que o conhecimento técnico para uma avaliação específica dos problemas não foi suficiente para garantir bons resultados decorrentes do acordo.

A falta de avaliação técnica e a carga política características do acordo refletem a conclusão de Kingdon a respeito dos atores participantes das agendas governamentais:

os papéis dos vários participantes na formulação de agendas podem ser definidos com bastante precisão por meio de um modelo claro, que funciona ‘de cima para baixo’ com os políticos eleitos situados no topo (KINGDON, 2007, p. 230).

Esses políticos, no caso os responsáveis pela concepção do acordo, podem adotar um perfil de “defensores de políticas” (KINGDON, 2007). Eles agiram em janelas de oportunidades abertas para políticas públicas, assim como foi a Agenda Social do governo federal, e procuram oferecer soluções para uma determinada causa ou para problemas que consideram especiais (KINGDON,



2007, p. 236). Desta forma, buscam chamar “atenção para os problemas que os preocupam, (...) dos quais possam tirar vantagem” (KINGDON, 2007, p. 236-237).

Por fim, Kingdon ratifica os indícios expostos neste trabalho de que

as propostas que satisfazem critérios, tais como viabilidade técnica, aceitabilidade de valores, aceitação pública, receptividade por parte dos políticos e rigidez orçamentárias, têm mais probabilidade de sobrevivência do que aquelas que não satisfazem esses critérios. (KINGDON, 2007, p. 242).

Em última análise, é possível afirmar que a cultura ainda não é percebida com clareza e como unanimidade pelos órgãos responsáveis pela formulação das políticas públicas culturais. O conceito de cultura não é claro e essa falta de clareza fortalece a dificuldade que as políticas culturais têm de contar com planejamentos mais claros e extensos, angariar recursos humanos, integrar-se a outras políticas públicas e democratizar o seu orçamento, programas e ações.

Sendo assim, o acordo assume uma carga política, o que em uma primeira análise pode ser lida como uma aposta política, a fim de inaugurar uma força motivadora para que o seu conteúdo fosse trabalhado e discutido pelo corpo técnico de ambos os ministérios, para que então fossem geradas alternativas a serem trabalhadas como políticas públicas. Parecia haver a compreensão de que inicialmente haveria a necessidade de desenvolver sistemas e instrumentos jurídicos neste primeiro nível mais macro para que a integração pudesse acontecer de fato nos outros níveis.

Essa escolha, finalmente, está muito ligada, assim como exposto por Rômulo Paes, à “atuação de determinados atores políticos”. Como, entre 2007 e 2010, houve troca de lideranças em ambos os ministérios, as discussões sobre o acordo podem ter tido uma “perda de ritmo”, de “fôlego”. Como relembra, a associação de determinadas decisões políticas a um determinado grupo e o advento de uma posterior “mudança do quadro dirigente” pode causar “uma mudança substantiva na agenda”.

A escolha por assinar um acordo e a mudança de certa maneira precoce das lideranças dos dois ministérios (sem entrar necessariamente no mérito da mudança), pode refletir o que afirma Dye, de que “os formuladores de políticas não são motivados a maximizar o ganho social líquido, mas apenas a satisfazer as aspirações do progresso; eles não procuram exaustivamente ‘o melhor caminho’, mas interrompem sua busca tão logo encontrem uma alternativa que ‘funcione’” (DYE,

2010, p. 113). Naquele momento, em função de uma demanda *top down*, exigida pela Casa Civil, o acordo parece ter sido a resposta mais rápida e menos comprometedora; contemplava as exigências do governo, mas não se comprometia a funcionar juridicamente, politicamente, financeiramente ou institucionalmente.

## 7. REFERÊNCIAS

BERGER, Peter et LUCKMANN, Thomas, **La construction Sociale de la Réalité**. Paris : Armand Colin, Paris, 2005.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Mais Cultura**. Disponível em: <<http://mais.cultura.gov.br/2009/02/09/410/>>. Acesso em 25 abr 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 25 abr 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**, Campinas : Papyrus Editora, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das Almas**, São Paulo: Companhia das letras, 1990.

COELHO, José Teixeira. Banco de dados: do inerte cultural à cultura da vida. In: **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. – Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

DUBY, Geroges. **As três ordens ou o imaginário do feudalismo**, Lisboa: Editorial Estampa, 1982.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**, São Paulo: Martins Fontes, 2003.

DYE, Thomas R. Mapeamentos dos modelos de análise. In: HEIDEMANN, Francisco G. ; SALM, Jose Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editora UnB, 2010, páginas 99-129.

FEIJÓ, Martin Cezar. **O que é política cultural?**, São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos; 107).

FISCHER, Tânia. Poderes Locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: ----. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia?. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

LENOIR, Remi. Objeto Sociológico e problema social. In: ----. (org.). **Iniciação à prática sociológica**, Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

MINTZBERG, Henry. **Trabalho do Executivo: O Folclore e o Fato**, São Paulo, nova Cultural, 1986.

SILVA, Frederico A. Barbosa da ; MIDDLEJ, Suylan (Orgs.). **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**, São Paulo: Editora polis, 1985.

## ANEXOS

Acordo de Cooperação que entre si celebram o MINISTÉRIO DA CULTURA e o MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME PARA O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES INTEGRADAS DE CULTURA E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

O MINISTÉRIO DA CULTURA, órgão da Administração Pública Federal, nos termos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, doravante denominado MinC, com sede na Esplanada dos Ministérios - Bloco “B” – 3º andar, neste ato representado pelo seu Ministro de Estado Exmo. Sr. Gilberto Passos Gil Moreira, brasileiro, casado, portador da CI nº 02493945-6 - SSP/RJ, CPF(MF) sob o nº 000.309.618-15, nomeado pelo Decreto de 1º de janeiro de 2003, publicado no Diário Oficial da União, na mesma data, e o MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, doravante denominado MDS, conforme a Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, e o Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 05.526.783/0001-65, com sede na Esplanada dos Ministérios – Bloco “C” – 5º andar, Brasília-DF, representado neste ato por seu Ministro, PATRUS ANANIAS DE SOUSA, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 889329-SSP/MG, inscrito no CPF sob o nº 174.864.406-87, nomeado pelo Decreto Presidencial s/n de 23 de janeiro de 2004, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 87 da Constituição Federal.

CONSIDERANDO o Art. 203 da Constituição Federal que estabelece que a Assistência Social será ofertada para quem dela necessitar e que a Política Nacional de Assistência Social prevê a oferta de atendimento, da Proteção Social Básica e Especial no âmbito do SUAS, a todos os seus usuários e às suas famílias;

CONSIDERANDO o Art. 215 da Constituição Federal que estabelece garantia a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, apoiando, incentivando e valorizando a difusão das manifestações culturais;

CONSIDERANDO o Art. 84 da Constituição Federal que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais que visa atender e promover a melhoria da qualidade de vida desses grupos culturalmente diferenciados e dos espaços necessários a sua reprodução cultural, social e econômica, bem como o uso equilibrado dos recursos naturais.

CONSIDERANDO a importância de iniciativas para favorecer a articulação das atividades que compõem a rede pública de atendimento na área da cultura e da assistência social que resultem na qualificação das ações e otimização dos recursos, bem como, gerem oportunidades de inclusão produtiva.

CONSIDERANDO a necessidade de oferta de material e suporte didático especializado para o ensino, qualificação artística e técnica de profissionais que realizam atividades que envolvem aspectos culturais no âmbito dos serviços e programas desenvolvidos pela política de assistência social.

CONSIDERANDO a necessidade de inserir o serviço socioeducativo por ciclo de vida e estratégias culturais como potencializadores da identidade cultural, desenvolvimento artístico e o fortalecimento de vínculos.

RESOLVEM assinar o presente Acordo de Cooperação, nos termos das cláusulas que se seguem:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto do presente Acordo de Cooperação a integração de competências e de recursos institucionais para o desenvolvimento de ações conjuntas e coordenadas – consecutivas

ou simultâneas - que contribuam para a garantia de acesso aos bens e serviços culturais, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o protagonismo social, o pleno exercício da cidadania, a geração de oportunidades de trabalho, de emprego e de renda para o público das políticas públicas de cultura e de assistência social.

#### CLÁUSULA SEGUNDA - DAS LINHAS DE AÇÃO

As ações e atividades propostas no âmbito do presente Acordo de Cooperação deverão ajustar-se às seguintes Linhas de Ação:

I – Promover a integração de programas, projetos e serviços do MinC e do MDS;

II – Promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais de forma intersetorial, integrada, coordenada e sistemática, levando-se em conta os recortes etnia, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laboriais.

III – Desenvolver estratégias que visem o fortalecimento das atividades culturais nas ações socioeducativas realizadas nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, desenvolvidas no contra-turno escolar destinadas a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social e nas demais ações ofertadas pela rede de atendimento socioassistencial;

IV – Ampliar o acesso do público alvo aos bens e serviços culturais;

V – Fortalecer as ações de geração de oportunidades e inclusão produtiva no campo da cultura;

VI – Ofertar qualificação artística e técnica aos profissionais que realizam atividades que envolvem aspectos culturais no âmbito dos serviços e programas desenvolvidos pela política de assistência social.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Outras linhas de ação, cláusulas adicionais e complementares, respeitado o objeto do presente Acordo, poderão ser incluídas, mediante a celebração de instrumento específico, para o desenvolvimento de trabalho conjunto e coordenado entre os partícipes;

PARÁGRAFO SEGUNDO - As informações, conhecimentos e experiências obtidos na realização da parceria serão insumos para o desenvolvimento e a proposição de outras linhas de ação do trabalho conjunto e coordenado que será desenvolvido entre o MinC e o MDS no âmbito do presente Acordo.

#### CLÁUSULA TERCEIRA – DA OPERACIONALIZAÇÃO

Para a operacionalização do presente Acordo de Cooperação, as partes, de comum acordo, normatizarão as ações deste instrumento e poderão promover a realização de atividades tais como:

I - reuniões de trabalho;

II - organização de visitas aos territórios atendidos pelos programas, projetos e serviços de cultura e de assistência social para conhecimento de experiências;

III - fóruns de discussão e videoconferências;

IV - oficinas temáticas, seminários, encontros e outros eventos.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – As atividades desenvolvidas no âmbito deste instrumento para atender ao seu objeto, serão delimitadas por Termos de Referência, elaborados em conjunto pelos partícipes.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Os Termos de Referência conterão, de maneira pormenorizada, as atividades a serem desenvolvidas, seus cronogramas de execução e os objetivos a serem alcançados, discriminando as contribuições técnicas, financeiras, de recursos humanos e outras, de responsabilidade de cada uma das partes, conforme estabelece o presente Acordo.

PARÁGRAFO TERCEIRO – Sempre que for necessário as partes constituirão grupos de trabalho para estudar a natureza, profundidade e extensão dos programas e atividades a serem implementados.

#### CLÁUSULA QUARTA – DAS RESPONSABILIDADES

O MinC e o MDS se comprometem, reciprocamente, visando ao objeto do presente Acordo, a:



I – designar, formalmente, responsáveis para referenciar os contatos entre as duas instituições e coordenação da implantação das ações conjuntas e coordenadas em todas as etapas da cooperação;

II - atuar em parceria no planejamento, implementação, monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações e atividades decorrentes do objeto do presente Acordo;

III – definir em conjunto, os critérios para seleção dos territórios que serão atendidos para o presente Acordo;

IV - dispor e relacionar dados e informações relativos às questões socioculturais e outras pertinentes à formulação dos Termos de Referência e demais atividades relacionadas às finalidades deste Acordo;

IV - executar e coordenar, em sua esfera de competência, as atividades inerentes à aplicação deste Acordo;

V – garantir e fortalecer a articulação junto aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios visando o processo de pactuação de parcerias para implantação e implementação das ações previstas no âmbito das políticas relativas ao presente Acordo;

VII - promover a troca de informações, documentos e apoio técnico-institucional necessários à consecução do objeto do presente Acordo, sendo de responsabilidade do receptor dos dados a manutenção de seu sigilo, quando for o caso;

VIII - formular, conjuntamente, as diretrizes dos serviços culturais a serem oferecidos pelo MinC, aos usuários da rede socioassistencial, de forma a adequar a prestação desses serviços à Política Nacional de Assistência Social.

Parágrafo Primeiro. Em caso de eventual contratação de pessoal especializado por cada uma dos partícipes, com a finalidade de executar atividades relativas ao desenvolvimento deste Acordo, tal contratação será assumida pelo partícipe contratante, em conformidade com seus procedimentos legais, não tendo a outra Instituição nenhuma obrigação, solidarização ou vinculação de ordem civil, trabalhista, tributária ou previdenciária com relação a eventuais contratados.

## CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS

Os partícipes se obrigam a mobilizar recursos humanos e materiais compatíveis com o objetivo do Acordo, nos termos de suas respectivas dotações orçamentárias.

PARÁGRAFO ÚNICO. O presente Acordo não contempla repasse de recursos financeiros de um a outro partícipe, devendo cada um arcar com as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições com recursos próprios, ficando estabelecido, porém, que o surgimento de atividades que requeiram o repasse de recursos, de um partícipe a outro, implicará na elaboração de instrumento específico, observado o disposto na Cláusula Terceira.

#### CLÁUSULA SEXTA - DA DIVULGAÇÃO

A divulgação institucional das ações conjuntas e coordenadas do Programa, definidas com base neste Acordo, respeitadas as políticas institucionais respectivas, será definida no âmbito dos Termos de Referência.

#### CLÁUSULA SÉTIMA – DA VIGÊNCIA

O presente Acordo possui vigência de 3 (três) anos a partir da data de sua publicação no DOU com a devida assinatura pelos partícipes, podendo ser prorrogado por igual período.

#### CLÁUSULA OITAVA – DA RESCISÃO

O presente Acordo poderá ser rescindido por qualquer um dos partícipes, devendo a decisão da rescisão ser formalmente comunicada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Parágrafo Único. Nessa hipótese, havendo pendências ou trabalhos em andamento, os partícipes ajustarão as condições para levantamento, distribuição e execução dos compromissos assumidos.

#### CLÁUSULA NONA – DA PUBLICAÇÃO

O MinC providenciará a publicação de extrato do presente Acordo no Diário Oficial da União, no prazo de 20 dias contados da sua celebração.

CLÁUSULA DÉCIMA – DO FORO

Fica eleito o Foro da Justiça Federal Seção Judiciária do Distrito Federal para dirimir quaisquer questões oriundas do presente Protocolo de Intenções não resolvidas na seara administrativa.

E, por estarem de pleno acordo com as cláusulas e condições ora fixadas, firmam o presente instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo nomeadas, para que surta seus jurídicos e legais efeitos.

Brasília, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2007

\_\_\_\_\_  
Patrus Ananias de Sousa  
MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL E COMBATE À FOME

\_\_\_\_\_  
Gilberto Passos Gil Moreira  
MINISTRO DA CULTURA

Testemunhas:

1) \_\_\_\_\_ 2) \_\_\_\_\_

Nome: Nome

CPF: CPF:

CI/órgão emissor: CI/órgão emissor:

## Foto

Os ex-ministros Patrus Ananias e Gilberto Gil se abraçam no dia do lançamento do Programa Mais Cultura e da assinatura do acordo de cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura, dia 4 de setembro de 2007.



Fonte: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/noticias/noticias/ministerio-do-desenvolvimento-social-e-parceiro-do-programa-mais-cultura-lancado-hoje-em-brasilia>