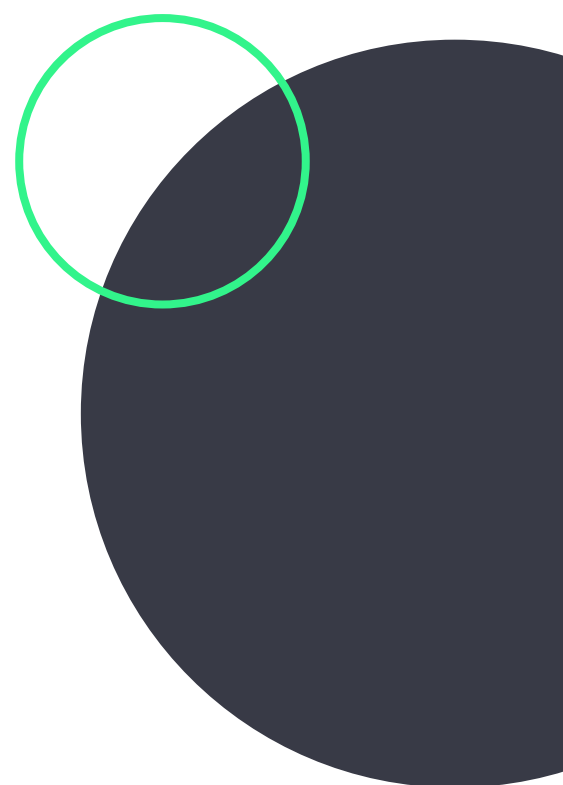




AVALIAÇÃO *EX POST* DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

Márcia Miranda Soares



Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S676r Soares, Márcia.

Relatório final de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura: pesquisa de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura / Márcia Soares. – Brasília: Enap, 2022.

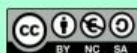
166 p. : il.

Inclui bibliografia.

1. Cultura 2. Política Cultural. 3. Políticas Públicas. I. Título. II. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD 320.6

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional.

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA

SECRETÁRIO ESPECIAL DA CULTURA

Hélio Ferraz de Oliveira

SECRETÁRIO ADJUNTO DA SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA

Thiago Moreira dos Santos

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA CRIATIVA E DIVERSIDADE CULTURAL

Rafael Nogueira Alves Tavares da Silva

DEPARTAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Bernardo Boghossian Aguiar

COORDENAÇÃO-GERAL DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Gabriella Crivellente da Nóbrega

COORDENADORA DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

Miriam de Paula Barros Araújo

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PRESIDENTE

Diogo Costa

DIRETORA-EXECUTIVA

Rebeca Loureiro de Brito

DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

Paulo Marques

DIRETORA DE INOVAÇÃO

Bruna Santos

DIRETORA DE GESTÃO INTERNA

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

DIRETORA DE ALTOS ESTUDOS

Flávia de Holanda Schmidt

DIRETOR DE EDUCAÇÃO EXECUTIVA

Rodrigo Torres

COORDENADORA-GERAL DE AVALIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS - SUBSTITUTA

Larissa Nacif Fonseca

PROJETO GRÁFICO

Samyra Lima

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

REITORA

Sandra Regina Goulart Almeida

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (FAFICH)

Bruno Pinheiro Wanderley Reis

NÚCLEO DE ESTUDOS EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PUBLICUS)

Telma Maria Gonçalves Menicucci

COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO E AUTORIA DO RELATÓRIO

Márcia Miranda Soares

ASSISTÊNCIA DA AVALIAÇÃO

Júlio César Guimarães de Paula

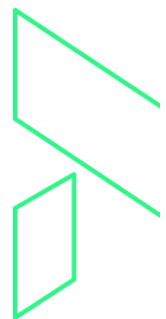
A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME). Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada. A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público. O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Esta publicação foi financiada pela Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

Lista de abreviaturas e siglas

Ancine - Agência Nacional do Cinema
CCJC- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCult - Comissão de Cultura
CD - Câmara dos Deputados
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CN - Congresso Nacional
CNC - Conferência Nacional de Cultura
CNPC - Conselho Nacional de Política Cultural
Dedic - Departamento de Promoção da Diversidade Cultural
Depec - Departamento de Empreendedorismo Cultural
DESNC - Departamento do Sistema Nacional de Cultura
DLLL - Departamento da Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas
Enap - Escola Nacional de Administração Pública
EvEx - Evidência Express
FBN - Fundação Biblioteca Nacional
FCP - Fundação Cultural Palmares
FCRB - Fundação Casa de Rui Barbosa
FNC - Fundo Nacional de Cultura
FS - Fundo Social do Pré-Sal
Funarte - Fundação Nacional de Artes
IBDA - Instituto Brasileiro de Direito Autoral
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibram - Instituto Brasileiro de Museus
Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO - Lei de diretrizes orçamentárias
LOA - Lei orçamentária anual
MEC - Ministério da Educação
MinC - Ministério da Cultura
ML - Modelo Lógico
MTur - Ministério do Turismo
Munic - Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OGU - Orçamento Geral da União
OMC - Organização Mundial da Saúde
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PNC - Plano Nacional de Cultura
PNLE - Política Nacional de Leitura e Escrita
PNLL - Plano Nacional do Livro e Leitura
PPA - Plano Plurianual
Procultura - Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura
Pronac - Programa Nacional de Apoio à Cultura
Sadi - Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional
SAI - Secretaria de Articulação Institucional
Salic - Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura
SE - Secretaria-Executiva
Secdec - Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural
Secult - Secretaria Especial da Cultura
Sedec - Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural
Sefic - Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
SGE - Subsecretaria de Gestão Estratégica
Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Siconv - Sistema de Convênios do Governo Federal

Sigabrazil - Sistema de informações orçamentárias que reúne diversas bases de dados
Snav - Secretaria Nacional do Audiovisual
SNC - Sistema Nacional de Cultura
SNDAPI - Secretaria Nacional de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual
SNIIC - Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SPC - Secretaria de Políticas Culturais
STII - Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Inovação
TCU - Tribunal de Contas da União
TVA - Termo de Adesão Voluntária
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
Unesco - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA DA CULTURA	11
1.1 Descrição do Plano Nacional de Cultura	12
1.1.1 O conceito de cultura	12
1.1.2 O Plano Nacional de Cultura: trajetória, normativas e atores	13
1.2 Diagnóstico do problema da cultura	19
1.2.1 Análise retrospectiva do problema da cultura	20
1.2.2 Análise atual do problema da cultura	27
1.2.3 Comparando os diagnósticos do problema da cultura	30
1.2.4 Árvore de Objetivos do Plano Nacional de Cultura.....	31
2. AVALIAÇÃO DO DESENHO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA.....	34
2.1 O desenho do Plano Nacional de Cultura.....	35
2.1.1 Avaliando o desenho do Plano Nacional de Cultura.....	35
2.1.2 Uma análise de temáticas recorrentes na lei do PNC e em suas metas.....	37
2.2 Análise do PNC a partir da metodologia do Modelo Lógico e da Teoria do Programa	40
2.2.1 Análise retrospectiva do Modelo Lógico do PNC.....	40
2.2.2 O Modelo Lógico e a Teoria do Programa do PNC: revisão crítica	44
2.2.3 Indicadores de acompanhamento das metas do PNC	47
3. A IMPLEMENTAÇÃO E A GOVERNANÇA DO PNC.....	53
3.1 A implementação do Plano Nacional de Cultura	55
3.1.1 Os processos do PNC.....	56
3.1.2 Análise do público beneficiário no desenho e na implementação das metas do PNC..	66
3.2 A governança do Plano Nacional de Cultura	76
3.2.1 O desenho da governança do Plano Nacional de Cultura	76
3.2.2 Atores implementadores das metas do Plano Nacional de Cultura.....	81
4. O ORÇAMENTO E O FINANCIAMENTO DO PNC	87
4.1 Planejamento orçamentário da Secult e do PNC	88
4.1.1 Planejamento orçamentário de políticas públicas: PPA, LDO e LOA.....	88
4.1.2 O desenho e o contexto de implementação dos insumos orçamentários do PNC.....	90
4.1.3 Análise de aderência do PNC aos programas de cultura dos Planos Plurianuais da União	100
4.2 Execução orçamentária e financeira da Secult e do PNC.....	103
4.2.1 Aspectos sobre a definição e a execução orçamentária e financeira da Secult.....	103
4.2.2 Desempenho das metas financeiras do PNC	106
5. RESULTADOS E IMPACTOS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA	111

5.1 O Monitoramento e a avaliação do PNC	115
5.1.1 O desenho do monitoramento e da avaliação do PNC.....	115
5.1.2 A implementação do monitoramento e da avaliação no PNC	116
5.2 Desempenho das metas globais e estruturantes do Plano Nacional de Cultura	119
5.2.1 Desempenho das metas do PNC em 2020.....	119
5.2.2 Cronologia do desempenho das metas	124
5.2.3 Desempenho de indicadores das metas.....	127
5.2.4 Aspectos que favoreceram ou dificultaram o desempenho de metas estruturantes selecionadas do PNC.....	130
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE CULTURA.....	136
6.1 Diagnóstico do problema da cultura	137
6.2 Avaliação do desenho do Plano Nacional de Cultura	138
6.3 A implementação e a governança do PNC	140
6.4 O orçamento e o financiamento do PNC	144
6.5 Resultados e impactos do Plano Nacional de Cultura	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153
ANEXOS	158

INTRODUÇÃO

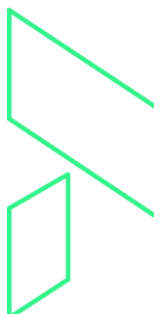
Esse é o relatório final da pesquisa de “Avaliação *Ex Post* do Plano Nacional de Cultura (PNC)”, realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em parceria com a Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Secretaria Especial da Cultura (Secult) do Ministério do Turismo (Mtur).

O objetivo da avaliação executiva foi produzir informações céleres, precisas e relevantes para o aprimoramento do PNC a partir da compreensão do que foi realizado nas diversas fases da política pública, destacando os resultados alcançados para as metas do plano. A avaliação propiciará subsídios para elaboração do novo PNC a partir do entendimento dos avanços e desafios enfrentados pelo primeiro plano nacional de cultura da atual ordem constitucional brasileira. Além de informações para a tomada de decisões, a avaliação buscou apresentar aos gestores da Secult ferramentas para análise de problemas, desenho, implementação, monitoramento e avaliação.

O PNC tem previsão constitucional (CF/88. Art. 215. § 3º) e foi instituído pela Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010, com a vigência inicial de 10 (dez) anos (BRASIL, 2010a), que foi ampliada para 12 (doze) anos pela Lei nº 14.156, de 1º de junho de 2021 (BRASIL, 2021a). Essa última lei foi revogada pela Medida Provisória nº 1.129, de 7 de julho de 2022, que altera a Lei 12.343/2010 para prorrogar a vigência do plano por mais dois anos, até final de 2024, totalizando 14 (quatorze) anos para o atual PNC (Brasil, 2022a).

A pesquisa de avaliação do plano analisou sua vigência de 2010 a 2020¹ e teve como referência metodológica a publicação *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*, do Governo Federal (BRASIL, 2018a). A pesquisa compreendeu o estudo de 5 (cinco) aspectos do PNC: 1) Diagnóstico do problema da cultura, com suas causas e consequências; 2) Desenho da

¹ Considera a última versão disponível do relatório de acompanhamento das metas do PNC, que apresenta informações para o ano de 2020 e teve sua primeira edição publicada em outubro de 2021 (BRASIL, 2021b).



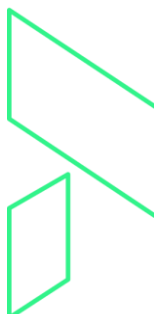
política; 3) Implementação e governança; 4) Orçamento e financiamento; e 5) Resultados e impactos. As análises desses aspectos foram apresentadas em 5 (cinco) relatórios parciais, que foram revisados e consolidados nesse relatório final, cada relatório parcial corresponde a um capítulo da presente publicação.

A pesquisa de avaliação utilizou metodologia qualitativa e quantitativa e teve como principais fontes de informação a bibliografia especializada sobre cultura; legislações nacionais; outros documentos e bases de dados governamentais; e 6 (seis) oficinas realizadas com gestores da Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo (Secult/Mtur) e suas instituições vinculadas. No aspecto quantitativo, contou com a colaboração do Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Esse relatório expõe os resultados da pesquisa e está organizado em seis capítulos, que seguem a essa Introdução:

O Capítulo 1 - Diagnóstico do problema da cultura - apresenta uma breve descrição da política de cultura e do Plano Nacional de Cultura, destacando aspectos de sua trajetória, algumas normativas e atores importantes. Na sequência, faz uma análise do diagnóstico do problema da cultura, com suas principais causas, consequências e afetados. O diagnóstico do problema foi elaborado para dois momentos. Primeiro, a partir de análise documental, foi feita a reconstrução do diagnóstico que teria servido de referência para a criação do PNC em 2010. Segundo, por meio de oficina com gestores de diversos setores e instituições vinculadas da Secult, foi feito novo diagnóstico através da construção coletiva de uma árvore de problema. Dessa árvore foram deduzidos os objetivos e resultados esperados para a política, o que resultou em uma árvore de objetivos. O diagnóstico retrospectivo e os objetivos foram comparados com o diagnóstico e objetivos atuais para a área de cultura.

O Capítulo 2 - Avaliação do desenho do Plano Nacional de Cultura - apresenta algumas características do desenho do PNC, destacando as duas

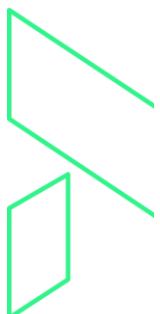


normativas que o conformaram: sua lei de criação (Lei nº 12.343/2010) e as 53 metas propostas (Portaria MinC nº 123/2011). A seguir, o capítulo faz uma revisão crítica do desenho do plano a partir do Modelo Lógico e das Teoria do Programa, duas metodologias de planejamento utilizadas em oficinas com gestores nacionais da cultura para analisar as conexões entre insumos, ações, produtos, resultados e impactos estabelecidos para o plano.

O Capítulo 3 - A implementação e a governança do PNC - apresenta na primeira seção aspectos relacionados à implementação do PNC e está dividida em duas subseções. A primeira descreve normativas elaboradas no processo de implementação e analisa a associação entre as normas produzidas e as metas do PNC. A segunda subseção analisa o público beneficiário do PNC, tal como descrito nas metas de produtos e resultados. A segunda seção apresenta a governança do plano e está organizada em duas subseções. A primeira descreve o desenho de governança do PNC e a segunda analisa os atores implementadores das metas estruturantes.

O Capítulo 4 - O orçamento e o financiamento do PNC - analisa os insumos financeiros do Plano Nacional de Cultura e está organizado em duas seções. A primeira seção apresenta e analisa o desenho orçamentário e financeiro proposto para o PNC, o contexto de implementação dos insumos orçamentários do PNC e a aderência das metas do plano aos programas orçamentários da cultura estabelecidos no Planos Plurianuais (PPA) da União. A segunda seção analisa a execução orçamentária e financeira da Secult e o desempenho das metas financeiras do PNC.

O Capítulo 5 - Resultados e impactos do Plano Nacional de Cultura - descreve e analisa os resultados globais (53 metas) e estruturantes (15 metas) do plano em dez anos de vigência. As fontes principais de informação são os 9 (nove) relatórios anuais de acompanhamento do PNC, elaborados de 2013 a



2020 (Brasil, 2022b),² a base de dados das metas disponibilizada pela Secult (fichas das metas) e informações obtidas na oficina de resultados e impactos realizada com gestores da Secult e instituições vinculadas. O capítulo está organizado em duas seções. A primeira seção apresenta o desenho e a implementação do monitoramento e da avaliação do PNC. A segunda seção analisa o desempenho alcançado pelas metas do PNC, destacando os resultados gerais, das metas estruturantes e de 6 metas estruturantes de produtos, resultados e impactos analisadas em oficina com os gestores.

O Capítulo 6 - Conclusões e Recomendações para o novo Plano Nacional de Cultura – sintetiza as principais conclusões da pesquisa e apresenta recomendações para o novo plano aperfeiçoar cada um dos aspectos analisados do atual plano: diagnóstico do problema da cultura, desenho, implementação, governança, orçamento e financiamento, resultados e impactos.

² Alguns documentos e informações governamentais utilizados nesse relatório estavam disponíveis para o público, nas fontes indicadas nas referências bibliográficas, até junho de 2022. Em função do calendário eleitoral, essas fontes estarão indisponíveis até 30 de outubro de 2022, quando ocorrerá o 2º turno das eleições presidenciais.

1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA DA CULTURA

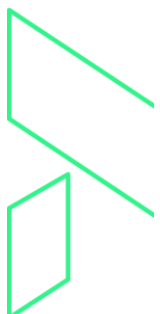
A primeira seção desse capítulo apresenta uma breve descrição da política nacional de cultura, destacando o Plano Nacional de Cultura em três dimensões: (1) o conceito de cultura; 2) a trajetória do plano com as principais normativas e (3) os atores responsáveis por sua formulação. O objetivo é apresentar, de forma sucinta, a compreensão mais geral da política para criar o alicerce teórico e empírico para sua avaliação mais acurada (BRASIL, 2018a).

A seção dois do capítulo é dedicada a apresentação de dois diagnósticos do problema da cultura, um retrospectivo, obtido a partir de documentos de referência para a elaboração do PNC; e outro atualizado, elaborado em oficina. O diagnóstico de uma política é o que possibilita aos formuladores saberem “onde estão” (análise de situação) e, com isso, definirem “onde querem chegar” (metas/resultados) e “como chegarão onde almejam” (plano de ação). Em uma avaliação *ex post* importa verificar como uma situação social foi analisada e informou o desenho da política. Também é importante fazer novo diagnóstico do problema e comparar com o anterior, observando se houve mudanças importantes.

A construção de uma árvore de problema é uma técnica que possibilita estabelecer um encadeamento lógico entre um problema social central, que ocupa o tronco da árvore, as suas principais causas, que são dispostas nas raízes, e as consequências, apresentadas nas ramagens, além de identificar quem seriam os afetados pelo problema.

O diagnóstico do problema da cultura é apresentado em quatro subseções. A primeira utiliza a base documental para fazer uma análise retrospectiva do problema da cultura que teria informado a elaboração do PNC. Na sequência, são apresentados os resultados de oficina realizada com gestores da Secult³ para analisar a situação atual da cultura, na qual foi construída uma

³ A oficina foi realizada em 25 de novembro de 2021, de forma virtual pelas plataformas Zoom e Miro, e contou com a participação de 14 (catorze) representantes de diferentes setores da Secult, além dos pesquisadores da UFMG e de gestores da Enap.



árvore de problema. Uma terceira subseção compara os dois diagnósticos do problema da cultura, o retrospectivo e o atual. A quarta e última subseção apresenta a árvore de objetivos, construída a partir da árvore de problema, com a definição de objetivos e resultados a serem buscados pela política, algo que será o ponto de partida para a avaliação do desenho do PNC no próximo capítulo.

1.1 Descrição do Plano Nacional de Cultura

1.1.1 O conceito de cultura

O conceito de cultura é multifacetado e complexo, sendo discutido e apropriado por diversas áreas do conhecimento e grupos sociais. É um conceito em disputa e que envolve conflito de interesses. A forma como o conceito é percebido pelos agentes públicos que conformam e implementam a política de cultura tem consequências diretas para seus resultados e impactos sobre a sociedade.

Nos documentos governamentais sobre a criação do PNC, **diversidade** é a palavra enfatizada para se referir às culturas brasileiras. Essa perspectiva reflete um amplo debate internacional que tem como ponto de partida a Conferência Mundial de Políticas Culturais, de 1982, passa pela Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, de 2001, pela Agenda 21 da Cultura, de 2004, e pela Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ratificada pelo Brasil em 2006. (BRASIL, 2008, p. 14-15). Nas diretrizes para elaboração do plano a defesa é por uma:

“Abordagem antropológica abrangente” de cultura, que se apresenta como “as infinitas possibilidades de criação simbólica expressas em modos de vida, motivações, crenças religiosas, valores, práticas, rituais e identidades. (BRASIL, 2008, p. 11)

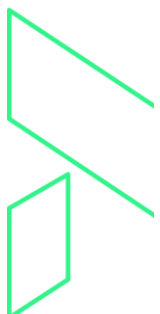
O Plano Nacional de Cultura incorpora a perspectiva de diversidade do conceito:

O Plano reafirma uma concepção ampliada de cultura, entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos. Ela deve ser considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética. (PNC, Lei nº 12.343/2010, Anexo)

1.1.2 O Plano Nacional de Cultura: trajetória, normativas e atores

A trajetória mais recente da política cultural brasileira tem como ponto de inflexão a criação do Ministério da Cultura (MinC), em 1985, no governo José Sarney (1985 – 1990), quando tem início o atual período democrático do país. No mesmo governo foi criada a primeira lei de incentivo fiscal às práticas culturais (Lei Sarney) e o Fundo de Promoção Cultural, que se tornaria o Fundo Nacional de Cultura (FNC) a partir da criação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), em 1991. Antes disso, ao longo dos anos 1970, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, a área contou com um fortalecimento institucional importante, o que contribuiu para a conquista do novo status de ministério exclusivo (CALABRE, 2013).

Esse processo de fortalecimento institucional foi interrompido no governo Fernando Collor de Melo (1990 – 1992), que extinguiu o MinC e instituições importantes na condução da política cultural: Funarte, Embrafilme, Pró-memória, entre outros (RUBIM, 2008). No governo Itamar Franco (1993 – 1995), o Ministério da Cultura é recriado, status que se mantém ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), marcado pela estabilidade do titular da pasta, ministro Francisco Weffort, que permaneceu no cargo de 1995 até o fim do governo em 2002. Esse governo foi caracterizado por nova regulamentação de incentivos fiscais à produção cultural, por meio da Lei nº 8313/1991, conhecida como Lei Rouanet até 2019, quando foi rebatizada para Lei de Incentivo à Cultura.



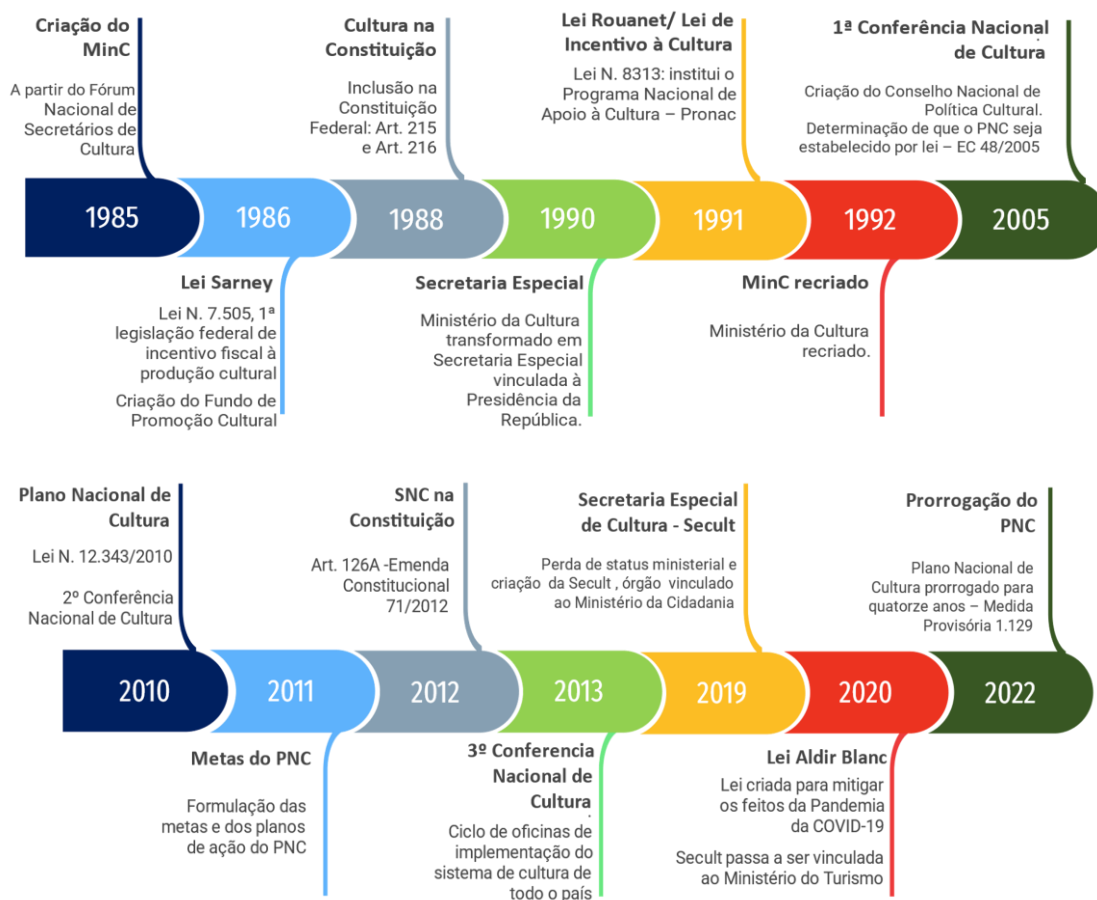
A partir de 2003, o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), com Gilberto Gil (2003 – 2008) e Juca Ferreira (2008 – 2010) à frente do ministério, promoveu uma reconfiguração da política nacional de cultura que resultou em fortalecimento institucional da área, além de um intenso engajamento com os setores da cultura, tendo destaque a sociedade civil. Resultado desse engajamento foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura e a criação do Conselho Nacional de Política Cultural, ambos em 2005. O governo foi marcado pelo processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura, obrigação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005, e cumprida ao final do governo pela Lei nº 12.343.

Uma característica importante dos períodos subsequentes ao governo Lula foi o aumento da instabilidade no órgão gestor da política nacional. O governo Dilma Rousseff (2011 – 2016) teve quatro ministros da cultura, mesmo número que seu sucessor, Michel Temer (2016 – 2018), esse último com apenas dois anos e meio de mandato.

A partir de 2019, o governo de Jair Messias Bolsonaro promoveu uma reforma ministerial que levou novamente à perda da condição de ministério pela cultura. A área passa a ser gerida pela Secretaria Especial da Cultura - Secult, vinculada ao Ministério da Cidadania. Em 2020, a Secult passa a ser vinculada ao Ministério do Turismo. No contexto da crise sanitária da Covid-19, o Congresso Nacional (CN) criou uma lei de incentivos emergenciais ao setor cultural (Lei Aldir Blanc - Lei nº 14.017, de 29 de Junho de 2020). Esse ano marcou também o fim da vigência decenal do PNC, que foi prorrogado para 12 (doze) anos pela Lei 14.156/2021. A Medida Provisória nº 1.129, de 7 de julho de 2022, revoga a Lei 14156/2021 e altera a Lei 12.343/2010 para prorrogar a vigência do plano para 14 (quatorze) anos, estendendo seu término para dezembro de 2024.

A Figura 1 ilustra alguns marcos importantes na trajetória da política de cultura no atual período democrático brasileiro.

Figura 1: Trajetória da política nacional cultural (1985 – 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir informações da Secretaria Especial da Cultura/Ministério do Turismo.

De forma mais específica, sobre a trajetória do Plano Nacional de Cultura, o início dos debates ocorreu em 2002, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, mas é a partir de 2003 que os processos de articulação política e participação social se fortaleceram na sua definição. Em 2005, a realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura e a aprovação da Emenda Constitucional que determina o estabelecimento do PNC são marcos importantes. De 2005 até a aprovação da Lei 12.343, em 2010, houve um amplo processo participativo de construção do plano, que envolveu seminários, audiências públicas, ciclos de palestras, reuniões setoriais, participação pela internet e debates. Em 2011, foram estabelecidas as metas de resultados. O monitoramento passou a ser

ação contínua do Ministério/Secretaria a partir de 2012, com a produção de 9 (nove) relatórios anuais de acompanhamento das metas.⁴

Os atores do Plano Nacional de Cultura são múltiplos e variam ao longo do tempo, com diferenças importantes no processo de formulação e implementação. Vários atores foram protagonistas na formatação da política nacional de cultura, que teve expressiva participação social, algo que não se observa com o mesmo vigor no período posterior de implementação, monitoramento e avaliação da política.

O arrefecimento da participação social e dos governos subnacionais na implementação da política, como aponta o relatório do Evidência Express (EVEX) da Enap ao analisar a adesão e institucionalização do Sistema Nacional de Cultura nos municípios (Bianchi; Galvão e Adamczyk, 2021), reflete a estruturação e o funcionamento do órgão nacional gestor da cultura. Como visto, a criação do Ministério, em 1985 foi um marco importante no processo de institucionalização da cultura como política pública, mas que sofreu reveses ao longo do tempo.

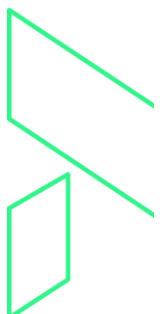
Os atores que constituem a alta cúpula dirigente do Ministério/Secretaria de Cultura são fundamentais para a política e, nesse aspecto, a história também é de descontinuidade. Conforme Quadro 1, desde a criação do Ministério da Cultura até 2022, o que corresponde a 37 anos de seu funcionamento, o cargo de ministro/secretário foi ocupado por 29 titulares. A média de permanência no cargo é de aproximadamente 16 (dezesesseis) meses, desconsiderando o exercício atual, uma alta rotatividade que é mais expressiva exatamente no período de implementação do PNC, a partir de 2012.

⁴ Disponíveis até junho de 2022 em <http://pnc.cultura.gov.br/monitoramento-do-pnc/> [Consultados em outubro de 2021]. Em função do calendário eleitoral, a Plataforma está indisponível até 30 de outubro de 2022, data do 2º turno das eleições presidenciais.

Quadro 1: Ministros/Secretários Nacionais de Cultura (1985 – 2022)

Ministro(a)/Secretário(a)	Início	Fim	Presidente
José Aparecido de Oliveira	15 de março de 1985	29 de maio de 1985	José Sarney
Aluísio Pimenta	30 de maio de 1985	13 de fevereiro de 1986	
Celso Furtado	14 de fevereiro de 1986	28 de julho de 1988	
Hugo Napoleão do Rego Neto	28 de julho de 1988	19 de setembro de 1988	
José Aparecido de Oliveira	19 de setembro de 1988	14 de março de 1990	
Ipojuca Pontes	14 de março de 1990	10 de março de 1991	Fernando Collor de Mello
Sérgio Paulo Rouanet	10 de março de 1991	2 de outubro de 1992	
Antônio Houaiss	2 de outubro de 1992	1 de setembro de 1993	Itamar Franco
Jerônimo Moscardo	1 de setembro de 1993	9 de dezembro de 1993	
Luiz Roberto Nascimento Silva	15 de dezembro de 1993	31 de dezembro de 1994	
Francisco Weffort	1 de janeiro de 1995	31 de dezembro de 2002	Fernando Henrique Cardoso
Gilberto Gil	1 de janeiro de 2003	30 de julho de 2008	Luiz Inácio Lula da Silva
Juca Ferreira	30 de julho de 2008	31 de dezembro de 2010	
Ana de Hollanda	1 de janeiro de 2011	13 de setembro de 2012	Dilma Rousseff
Marta Suplicy	13 de setembro de 2012	11 de novembro de 2014	
Ana Cristina Wanzeler (interina)	13 de novembro de 2014	31 de dezembro de 2014	
Juca Ferreira	1 de janeiro de 2015	12 de maio de 2016	
Marcelo Calero	24 de maio de 2016	18 de novembro de 2016	Michel Temer
Roberto Freire	18 de novembro de 2016	22 de maio de 2017	
João Batista de Andrade (interino)	22 de maio de 2017	24 de julho de 2017	
Sérgio Sá Leitão	25 de julho de 2017	31 de dezembro de 2018	
Henrique Medeiros Pires	04 de janeiro de 2019	21 de agosto de 2019	Jair Bolsonaro
José Paulo Martins (interino)	21 de agosto de 2019	9 de setembro de 2019	
Ricardo Braga	4 de setembro de 2019	6 de novembro de 2019	
Roberto Alvim	7 de novembro de 2019	17 de janeiro de 2020	
José Paulo Martins	17 de janeiro de 2020	4 de março de 2020	
Regina Duarte	4 de março de 2020	10 de junho de 2020	
Mário Frias	23 de junho de 2020	31 de março de 2022	
Hélio Ferraz de Oliveira	31 de março de 2022	Em mandato na data dessa publicação.	

Fonte: Elaboração própria.

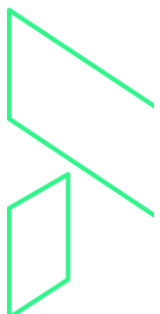


No Poder Executivo nacional, na atualidade, a Secretaria Nacional de Cultura e suas instituições vinculadas são os principais responsáveis pela implementação e monitoramento das metas do PNC (Brasil, 2022b):

- Ancine - Agência Nacional do Cinema
- FBN - Fundação Biblioteca Nacional
- FCP - Fundação Cultural Palmares
- FCRB - Fundação Casa de Rui Barbosa
- Funarte - Fundação Nacional de Artes
- Ibram - Instituto Brasileiro de Museus
- Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- SE – Secretaria-Executiva
- SECDEC/DEDIC – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural/ Departamento de Promoção da Diversidade Cultural
- SECDEC/DEPEC – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural/Departamento de Empreendedorismo Cultural
- SECDEC/DESNC – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural/Departamento do Sistema Nacional de Cultura
- SECDEC/DLLL B – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural/Departamento da Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas
- SEDEC - Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural
- SEFIC - Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
- SNAV - Secretaria Nacional do Audiovisual
- SNDAPI - Secretaria Nacional de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual

No âmbito do Poder Legislativo, as comissões permanentes de Educação e Cultura - CEC (atual Comissão de Cultura- CCult) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Câmara dos Deputados (CD), tiveram papel decisivo na condução dos debates e no levantamento de informações que se consubstanciaram na aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC).⁵ O Senado teve uma participação menor, entre maio e novembro de 2010, quando o projeto passou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

⁵ A tramitação da proposta de criação do PNC tem início em 2006, na Câmara dos Deputados, sendo concluída em dezembro de 2020 com a promulgação da Lei 12343, conforme pode ser observado em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/319143>



Os estados, Distrito Federal e municípios foram atores importantes na formulação do Plano Nacional de Cultura (PNC), cuja implementação é altamente dependente da adesão e gestão da política nos níveis regionais e locais. Dessa forma, importam os atores subnacionais do executivo e legislativo e, destacamento, dos órgãos gestores da política. Merecem destaque no plano da articulação intergovernamental o Fórum Nacional de Secretários Estaduais, o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura, a Associação Brasileira de Municípios, a Confederação Nacional de Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos e o Fórum de Secretários e Gestores de Cultura das Capitais e Municípios Associados.

Os representantes governamentais e da sociedade civil do Conselho Nacional de Política Cultural, na gestão do ministro Juca Ferreira (2008-2010), tiveram papel decisivo na elaboração do PNC. O Conselho contava com representantes de outros ministérios, entre eles o de educação e o de turismo; com grupos e entidades, como:

- Grupos de Institutos, Fundações e Empresas
- Associação Nacional de Entidades Culturais;
- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- Academia Brasileira de Letras;
- Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;

O CNPC contava ainda com representantes de 16 setores: artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, audiovisual, livro e leitura, artes digitais, culturas afro-brasileiras, povos indígenas, culturas populares, arquivos, museus, patrimônio material e patrimônio imaterial.

1.2 Diagnóstico do problema da cultura

1.2.1 Análise retrospectiva do problema da cultura

O Plano Nacional de Cultura, expresso pela Lei 12.343/2010, apresenta 12 (doze) princípios (Art. 1º) e 17 (dezessete) objetivos (Art. 2º).⁶ No Anexo da Lei, o plano se desdobra em 36 (trinta e seis) estratégias e 275 (duzentas e setenta e cinco) ações organizadas em 5 (cinco) capítulos. Passado um ano da criação do plano, em dezembro de 2011, foram estabelecidas as 53 (cinco e três) metas a serem alcançadas até 2020 (BRASIL, 2011a). O texto de descrição de cada meta consta no Anexo 1 desse relatório.

Qual(is) diagnóstico(s) da situação da cultura teria(m) informado os conteúdos do PNC, incluindo suas metas?

Essa é uma questão difícil de responder porque as informações disponíveis indicam que as definições do plano partiram de “um abrangente diagnóstico sobre as condições em que ocorrem as manifestações e experiências culturais” (BRASIL, 2008, p. 10) que teve como eixo central a participação social:

Trata-se de texto escrito por milhares de mãos, por diversos sujeitos e grupos, por meio de diferentes instâncias e espaços de experimentação e participação. (BRASIL, 2011a, p. 9)

O processo participativo remete ao ano 2000 (1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto), mas ganha intensidade nas 1ª e 2ª Conferências Nacionais de Culturas (CNC), em 2005 e 2010, respectivamente. A primeira conferência, além da plenária nacional, “envolveu 400 encontros municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais” com mais de “60 mil pessoas” e contou com a participação de gestores de 1.159 municípios. A segunda CNC “envolveu 3.200 municípios e 225 mil participantes” (UFBA, 2018, p. 22 e 24). O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), instância colegiada da estrutura do

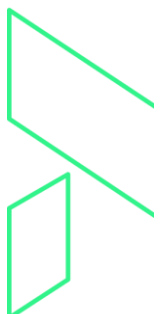
⁶ Na redação original eram 16 objetivos, o 17º foi incorporado ao PNC pela Lei 14.156/2021.

Ministério da Cultura, reestruturado pelo Decreto n. 5.520/2015 e instalado em 2007, foi ator fundamental na dinâmica participativa.

A tramitação de um projeto de lei para instituir o plano iniciou-se em 2006, tendo como referências 63 diretrizes oriundas da 1ª CNC. Diversos outros materiais e atores foram consultados ao longo da tramitação para definição das diretrizes, o que foi consolidado no documento “Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais” (BRASIL, 2008), produzido pelo Ministério da Cultura e a Comissão Permanente de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, com a colaboração do CNPC. Nas diretrizes encontramos um amplo diagnóstico da situação da cultura, baseado em várias fontes, dentre elas a Munic - Pesquisa de Informações Básicas Municipais- de 2006 (IBGE, 2007). A segunda CNC traz novas configurações e conteúdos para o plano, que são incorporados ao projeto de lei que é aprovado e publicado como Lei 12.343, em 02 de dezembro de 2010, com apenas um veto (ação 1.10.12).

O foco na participação social resultou em uma “explosão de demandas por políticas e ações do Estado”, com consequências positivas e negativas para o PNC (Calabre e Zimbrão, 2021, p. 25). A participação tende a gerar maior envolvimento, comprometimento e controle da política pública, além de possibilitar aprendizado sobre a área e os processos de elaboração e implementação, contribuindo para o exercício dos direitos e para a cidadania. As consequências negativas foram o tempo demasiado de elaboração do plano e a pouca preocupação com os aspectos mais técnicos de análise da situação, definição e priorização de metas e ações, divisão de responsabilidades, o que tornou o PNC uma “cartografia dos desejos” (Calabre, 2013, p. 3) de difícil implementação:

Porém, não perdendo de vista que o processo era de elaboração de um plano que guiaria políticas públicas idealmente exequíveis, dificultou muito o processo de delimitação do que efetivamente poderia ser realizado, ser transformado em meta para a execução em um prazo de dez anos, em um país sem tradição de execução de políticas em cultura e, mais ainda, de continuidade das ações das gestões anteriores. (Calabre e Zimbrão, 2021, 25)



As 53 (cinquenta e três) metas do plano foram estabelecidas pela Portaria nº 123/2011 do MinC e estão expostas no documento “Metas do Plano Nacional de Cultura” (BRASIL, 2011a). Exigência do PNC,⁷ houve dificuldade em traduzir em metas as diretrizes e ações do plano, algo potencializado pela não institucionalização do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC. Sem referências objetivas da realidade da cultura, a definição das metas foi “fiel ao processo de participação” ocorrido na construção do PNC, com consultas públicas pela internet, encontros, seminários e “reuniões de todos os colegiados setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)” (Calabre, 2013).

O documento, que apresenta a construção e expõe a metas definidas na Portaria, traduz em resultados o que a política pretende alcançar. Para isso, as metas partem de um diagnóstico sobre a situação da cultura, de forma individualizada, ou seja, cada meta em sua descrição apresenta a situação atual sobre um aspecto da cultura que se busca melhorar.

Os dois principais documentos governamentais que apresentam diagnósticos sobre o problema da cultura e que serviram de referência para o desenho do plano são: o *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais* (BRASIL, 2008), destacadamente na seção 4 (Diagnósticos e Desafios para as Políticas Culturais, p. 33-59) e o *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas* (BRASIL, 2009). Eles são nossas referências para a reconstrução do que teria sido o diagnóstico do problema central da cultura, suas causas e consequências.

1) Qual o problema central da cultura?

⁷ A elaboração das metas está prevista no PNC (Lei 12343/2010, Art. 12):

§ 2º As metas de desenvolvimento institucional e cultural para os 10 (dez) anos de vigência do Plano serão fixadas pela coordenação executiva do Plano Nacional de Cultura - PNC a partir de subsídios do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e serão publicadas em 180 (cento e oitenta) dias a partir da entrada em vigor desta Lei.

Falta de compreensão e promoção da diversidade cultural do país e desigualdades no acesso à produção e fruição cultural. (BRASIL, 2008)

2) Quem é o público afetado pelo problema?

Todos os brasileiros e brasileiras de todas as situações econômicas, localizações, origens étnicas, faixas etárias e demais situações de identidade. (BRASIL, 2009, p. 12)

3) Quais as principais causas do problema da cultura?

A partir das Diretrizes (BRASIL, 2008), podemos estabelecer como causas:

1. “A infraestrutura cultural, os serviços e os recursos públicos alocados em cultura demonstram ainda uma grande concentração em regiões, territórios e estratos sociais.” (p. 12)
2. “Populações tradicionais não estão plenamente incorporadas ao exercício de seus direitos culturais, uma vez que os meios para assegurar a promoção e o resguardo de culturas indígenas e de grupos afro-brasileiros são insuficientes.” (p. 12)
3. “O campo das artes visuais não expressa efetivamente uma valorização equitativa das expressões simbólicas das diferentes regiões e grupos populacionais brasileiros.” (p.33)
 - Subcausa: cursos de graduação em artes visuais concentrados no Sul e Sudeste (89%) (p.34)
4. “Os 1.095 estabelecimentos de cinema existentes no país estão presentes em apenas 8,7% dos municípios.” (p.34)
5. O circo apresenta demandas e precariedades não resolvidas: “apoio, capacitação e acesso a espaços dotados de condições satisfatórias de infraestrutura e localização para suas apresentações” (p. 35)
6. “A rica oferta da produção brasileira na área de dança está restrita a uma pequena parcela da população.”

- Subcausa: “a exclusão de grande parte das manifestações coreográficas do acesso às fontes de financiamento e oportunidades de difusão e preservação.” (p.35)

7. “A diversidade da expressão literária brasileira ainda padece de um desenvolvimento incompleto de suas capacidades de expressão e circulação social.” (p.36)

- Subcausa: parte significativa do problema resulta das restrições de acesso aos círculos de sua produção e fruição.

8. “Fortes desequilíbrios na economia da música brasileira (...) Essa economia promove parcela dos artistas, mas exclui diversas manifestações musicais tradicionais e inovadoras, devido ao seu exclusivo enfoque comercial.” (p. 36)

9. “A música de concerto brasileira carece de uma política ampla de valorização e expansão de seu repertório”. (p. 37)

- Indicador: “Enquanto São Paulo concentrava em 2005 a maior oferta de graduação em música, com 47 cursos superiores, cinco estados do Norte não dispunham de nenhum curso desse tipo no mesmo período.”

10. “O teatro carece de oportunidades de autonomia financeira equivalentes às cadeias produtivas do audiovisual, música popular ou literatura.” (p. 38)

- Indicador: “Enquanto São Paulo apresenta a maior concentração de teatros (306), as unidades federativas da região Norte contam com apenas 46 espaços.” (p. 38)

11. Desvalorização da cultura popular: “os processos que marginalizam os seus agentes e produtores, hoje afetados pelas implicações locais da globalização da indústria cultural e das novas tecnologias de informação e comunicação”. (p. 39)

12. “Mais de 80% da produção da moda no país é proveniente das regiões Sul e Sudeste.” (p. 41)

13. Grande parte das políticas públicas de cultura foram historicamente implementadas com base em conceitos estáticos e homogêneos de identidade. (p.41)

14. Formação cultural precária de jovens e adolescentes. “A situação é ainda mais grave quando se trata de jovens das camadas populares.” (p.43)

Subcausas:

- “Repertório cultural homogeneizado, conteúdos impostos pela indústria cultural e pelos meios de comunicação de massa.” (p. 43)

- “Via de regra, crianças e jovens brasileiros passam por uma escolarização precária que separa a educação da cultura.” (p. 43)

15. “O país carece de políticas públicas consistentes de inclusão do idoso em projetos que atendam às suas necessidades específicas” (p. 42)

16. “A exclusão (da cultura afro-brasileira) torna-se mais evidente quando observamos a distribuição de recursos, públicos ou privados, para incentivo à cultura.” (p. 43)

17. “O preconceito que leva a identificar as culturas indígenas como mero obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico e como resquício primitivo de práticas exóticas e anacrônicas.” (p.43)

18. “Concentração dos equipamentos públicos de acesso à cultura nos grandes centros metropolitanos, que marginaliza as populações mais pobres das periferias e áreas rurais.” (p. 44-45)

- Indicador: “Mais de 75% dos municípios não possuem centros culturais multiuso, e os índices de carência de museus, teatros e salas de cinema no país superam essa proporção.” (p. 44)

19. “Segundo dados de 2006 do IBGE, os museus se localizam em apenas 21,9% dos municípios.” (p. 45)

20. “Desvalorização social dessa prática (de leitura) e da falta de acesso aos suportes da linguagem escrita. São problemas que afligem, principalmente, as

famílias de menor renda das periferias urbanas e das regiões mais pobres do país.” (p. 45-46)

- Indicador: O índice nacional de leitura, por sua vez, é de 4,7 livros per capita/ano, considerando-se a população leitora com mais de cinco anos. (p. 46)

21. Exclusão digital como exclusão de novas experiências culturais. (p. 47)

- Indicador: “Cerca de 59% dos brasileiros nunca tiveram acesso à internet.” (p.47)

22. Desrespeito aos direitos autorais (p. 48), o que gera perdas econômicas para produtores e para o país.

23. Setorialidade das políticas de cultura (p. 51), desconsiderando elos entre educação e cultura (p.51), entre turismo e cultura (p. 53).

24. “A diversidade cultural ainda não é satisfatoriamente representada nos meios de comunicação do país, apesar da ampla presença de rádios e televisores nos domicílios.” (p.53)

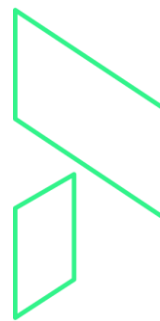
- Subcausa: “A concentração empresarial dos meios de produção e distribuição da informação e do audiovisual restringe a socialização democrática dos valores plurais da sociedade brasileira.” (p. 53)

25. “Baixa descentralização administrativa da cultura, baixas capacidades de planejamento e gestão das políticas de cultura nos níveis subnacionais de governo”. (p. 54)

26. “Limitação do orçamento público destinado ao setor e a necessidade de superação completa do ciclo de investimentos baseados em um sistema de renúncia fiscal guiado pelas decisões exclusivas dos agentes privados (p. 55) e que acabam por privilegiar a região Sudeste do país.” (p. 57)

27. “Baixa participação da sociedade civil na gestão da política de cultura.’ (p.59)

- Indicador: somente 16% dos municípios com conselho municipal de cultura, destes 12% são deliberativos e 10,5 paritários. (p.59)



4) Quais as principais consequências do problema da cultura?

As consequências do problema da cultura não são explicitadas nas Diretrizes (Brasil, 2008) como são as causas. Por aproximação, podemos estabelecer:

1. Empobrecimento cultura;
2. Subdesenvolvimento da economia da cultura;
3. Maior desigualdade social;
4. Cidadãos com educação formal que não valoriza a formação cultural;
5. Segregação do mercado, mas também do Estado, no reconhecimento e expressões da identidade nacional;
6. Falta de exercício democrático da cidadania;
7. Ameaças a preservação do patrimônio artístico e cultural.

1.2.2 Análise atual do problema da cultura

O diagnóstico atual do problema da cultura foi realizado por meio de oficina com gestores da Secretaria Especial da Cultura e de suas instituições vinculadas. A oficina contou com 14 participantes e as discussões ocorreram, em um primeiro momento, em grupos e, na sequência, em plenária, mediadas por facilitadores da UFMG e Enap.

As perguntas que balizaram as discussões foram:

- *Qual o problema central da cultura?*
- *Quem é o público afetado pelo problema?*
- *Quais as principais causas do problema da cultura?*
- *Quais as principais consequências do problema da cultura?*

A apresentação das respostas dos grupos e discussões em plenária possibilitaram a consolidação do diagnóstico do problema por meio de uma árvore, conforme Figura 2. No centro (tronco) está identificado o problema principal da cultura na sociedade brasileira, na parte inferior (raízes) estão as

causas principais do problema e na parte superior (ramos) as suas consequências sociais. Por fim, tem-se abaixo da árvore quem seria o grupo afetado pelo problema.

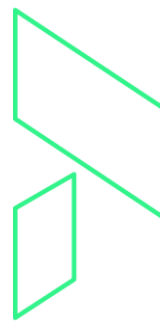
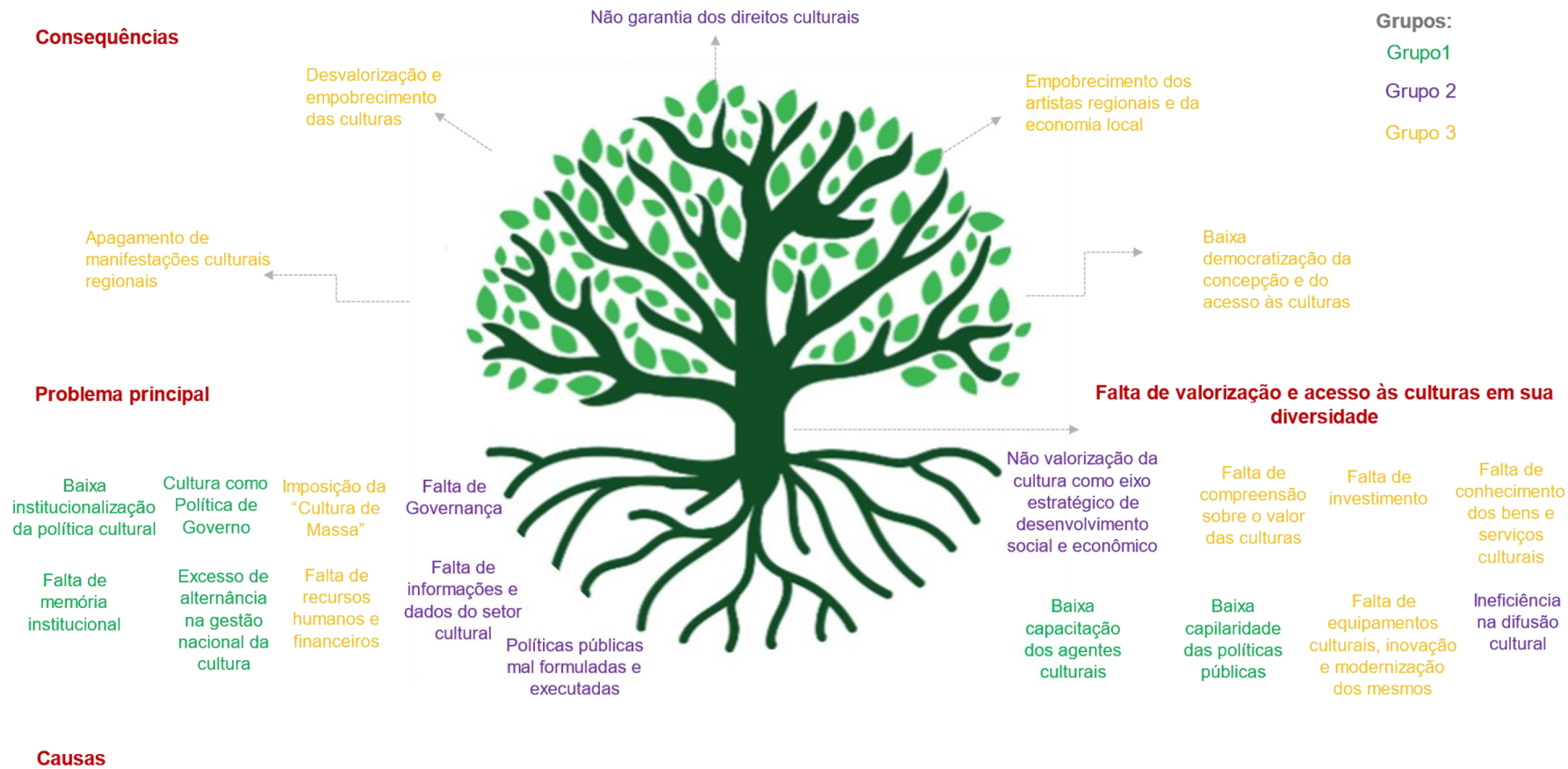


Figura 2: Árvore de Problema – Plano Nacional de Cultura



Afetados: Sociedade produtora e beneficiária de bens e serviços culturais, principalmente os mais vulneráveis.

Fonte: Elaboração própria

1.2.3 Comparando os diagnósticos do problema da cultura

A comparação do que foi identificado como diagnóstico da situação da cultura por ocasião de elaboração do plano e a árvore de problema, construída em oficina na atualidade, apontam:

1) Convergência no diagnóstico de qual seria o problema central de cultura, que se expressa como a falta de valorização e promoção igualitária do acesso à produção e fruição às culturas, destacando a diversidade.

2) Quem são os afetados pelo problema tem leituras similares, enfatizando o alcance amplo de um plano nacional: afeta todos os brasileiros (sociedade produtora e beneficiária de bens e serviços culturais), mas principalmente os mais vulneráveis (pobres, moradores de periferias ou de área rurais, afro-brasileiros e indígenas).

3) Com respeito as causas, o diagnóstico retrospectivo é bastante amplo e detalhado, o que dificulta a comparação com o atual. Mas é possível observar similaridades ao apontar:

- a) A desigualdade entre territórios e grupos sociais na disponibilidade de bens e serviços culturais;
- b) Os desequilíbrios e baixo desenvolvimento da economia da cultura;
- c) Políticas públicas escassas e ineficientes;
- d) Recursos, públicos e privados, insuficientes e mal distribuídos; e
- e) Cultura de massa impositiva e homogeneizadora, que inibe a expressão da diversidade.

Com respeito às diferenças do diagnóstico retrospectivo em relação ao atual, as informações indicam:

- a) Não houve destaque para a baixa institucionalização e falta de capacidades do órgão gestor da política nacional, a ênfase é colocada somente para os níveis subnacionais de governo;

b) Foi apontada a precariedade da formação cultural dos jovens e adolescentes, principalmente dos mais pobres, com uma “escolarização precária que separa educação e cultura”;

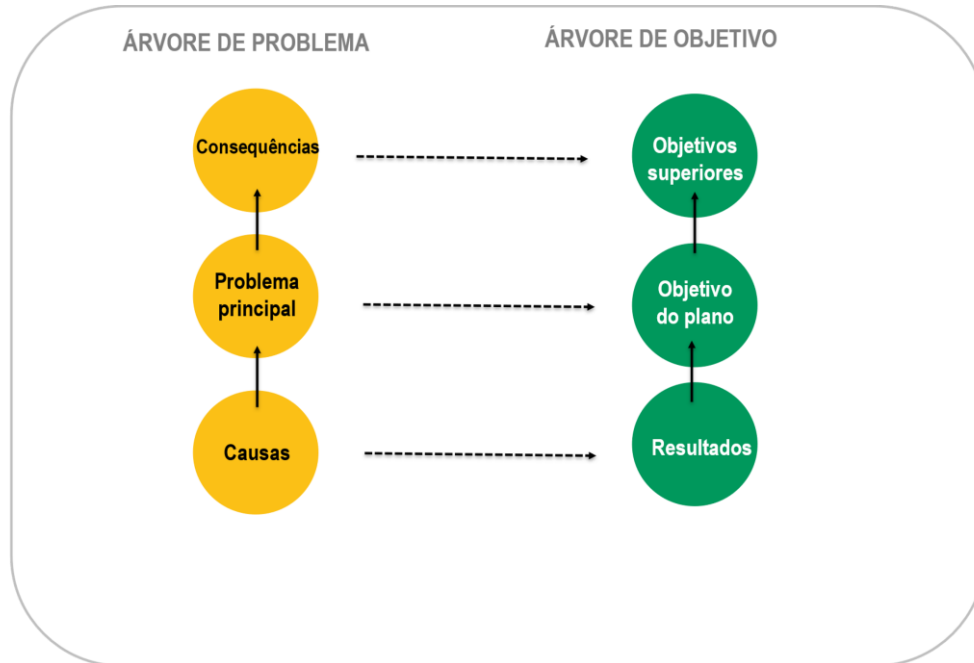
c) A “baixa participação da sociedade civil na gestão da política de cultura” apareceu como problema que se expressava no pequeno número de conselhos municipais de cultura.

4) As consequências do problema parecem convergir nos dois diagnósticos: não garantia dos direitos culturais, empobrecimento e até apagamento de expressões culturais, subdesenvolvimento da economia das culturas, maior desigualdade social.

1.2.4 Árvore de Objetivos do Plano Nacional de Cultura

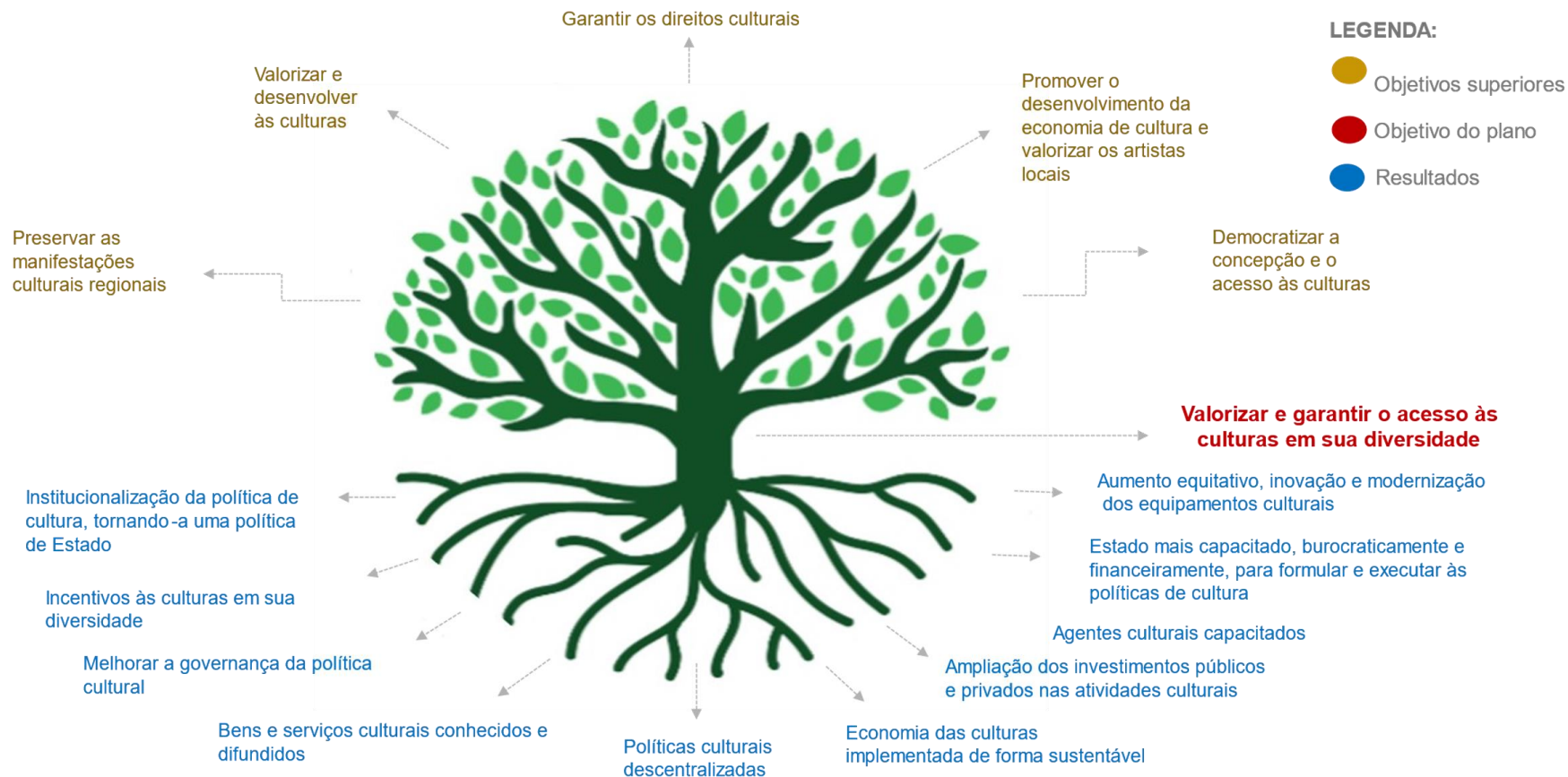
A partir da construção da árvore de problema foi elaborada uma árvore de objetivos para o Plano Nacional de Cultura. De cada componente da árvore, deduziu-se um componente da árvore de objetivos, conforme relação exposta na Figura 3. O centro (tronco) é o objetivo do plano, na parte inferior (raízes) estão localizados os resultados principais a serem alcançados e na parte superior (ramos) os objetivos superiores. A Árvore de Objetivos do Plano Nacional de Cultura está exposto na Figura 4 e será o ponto de partida para as próximas etapas da avaliação *ex post* do Plano Nacional de Cultura.

Figura 3: Árvore de Problema e Árvore de objetivos



Fonte: Elaboração própria

Figura 4: Árvore de Objetivos – Plano Nacional de Cultura



Público-alvo: Sociedade produtora e beneficiária de bens e serviços culturais, principalmente os mais vulneráveis.

Fonte: Elaboração própria.

2.AVALIAÇÃO DO DESENHO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

O capítulo dois apresenta, na primeira seção, o significado e os objetivos da avaliação do desenho de uma política pública e descreve o desenho do PNC. Na sequência, realiza uma análise quantitativa e comparativa, a partir da técnica de nuvens de palavras, dos termos mais frequentes nos dois principais documentos de desenho: a Lei nº 12.343/2010, que instituiu o PNC; e as “Metas do Plano Nacional de Cultura” (BRASIL, 2011a)

A segunda seção analisa o desenho do Plano Nacional de Cultura a partir da metodologia do Modelo Lógico, da Teoria do Programa e dos indicadores das metas. A metodologia do Modelo Lógico (ML) não foi adotada na construção do plano, o que significaria estabelecer e conectar insumos, atividades necessárias, entrega de bens e serviços à sociedade e alcance dos resultados e impactos esperados para a política em função do problema diagnosticado. Com isso, também não houve uma “Teoria do Programa”, ou seja, hipóteses (pressupostos) de causalidades entre os componentes do Modelo Lógico que, uma vez cumpridas, levariam ao sucesso do plano (BRASIL, 2018a). No entanto, a forma como foram classificadas as 53 metas do PNC e seus indicadores possibilita uma leitura crítica do plano.

A segunda seção está organizada em três subseções, sendo a primeira dedicada a uma análise retrospectiva do desenho do plano a partir de documentos governamentais e de uma oficina com gestores da Secult e de suas instituições vinculadas. Na subseção seguinte, apresentamos uma revisão crítica atualizada do Modelo Lógico, feita a partir de outra oficina e de consultas juntos aos gestores nacionais de cultura. Um exercício de construção da Teoria do Programa é apresentado para discutir a congruência entre o problema da cultura e o desenho da política. Por fim, a terceira subseção analisa os indicadores da política.

2.1 O desenho do Plano Nacional de Cultura

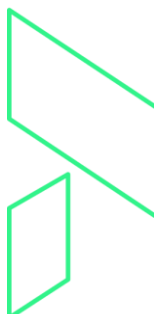
2.1.1 Avaliando o desenho do Plano Nacional de Cultura

Uma política pública é uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” e “possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.” (SECCHI, 2015, p. 2)

Conforme o primeiro capítulo dessa publicação, o problema da cultura, diagnosticado em documentos governamentais, consiste na “falta de compreensão e promoção da diversidade cultural do país e desigualdades no acesso à produção e fruição cultural”. (BRASIL, 2008), o que afeta “todos os brasileiros e brasileiras de todas as situações econômicas, localizações, origens étnicas, faixas etárias e demais situações de identidade”. (BRASIL, 2009, p. 12) De forma similar, a leitura atual dos gestores da Secult aponta como problema central da cultura a “falta de valorização e acesso às culturas em sua diversidade”, o que afeta principalmente “a sociedade produtora e beneficiária de bens e serviços culturais, principalmente os mais vulneráveis.”

O PNC, como estratégia para resolver o problema da cultura, foi desenhado a partir de uma ampla participação social que resultou em um documento de referência: *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais* (BRASIL, 2008). As 63 diretrizes desse documento embasaram a Lei 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura em atendimento ao preceito da Emenda Constitucional 48/2005. O plano está estruturado em 12 (doze) princípios (Art. 1º), 17 (dezessete) objetivos (Art. 2º), 36 (trinta e seis) estratégias (Anexo da Lei) e 275 (duzentas e setenta e cinco) ações organizadas em 5 (cinco) capítulos (Anexo da Lei).

Promulgada em 02 de dezembro de 2010, a regulamentação definiu que metas de desenvolvimento do plano deveriam ser estabelecidas em seis meses:



As metas de desenvolvimento institucional e cultural para os 10 (dez) anos de vigência do Plano serão fixadas pela coordenação executiva do Plano Nacional de Cultura - PNC a partir de subsídios do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e serão publicadas em 180 (cento e oitenta) dias a partir da entrada em vigor desta Lei. (Lei 12.343/2010, Cap. 5, Art. 12, § 2º)

O ano de 2011 envolveu grande esforço do Ministério da Cultura (MinC), com a colaboração do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), para definir as metas em consonância com as 275 ações da Lei 12.343/2010. As ações espelhavam as demandas e desejos de diversos setores da sociedade brasileira, mas foram estabelecidas sem um diagnóstico preciso da situação da cultura, sem considerar as capacidades dos governos nacional e subnacionais para levar a cabo as centenas de ações e sem estratégias claras de implementação. O esforço resultou na Portaria nº 123, de dezembro de 2011, do MinC, que estabeleceu as 53 (cinco e três) metas a serem alcançadas até 2020 (BRASIL, 2011c), sem os subsídios do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

As metas são as principais referências de desenho para avaliação do PNC porque são “a concretização das demandas expressas nas 275 ações do PNC” (BRASIL, 2011a, p. 10) e se tornaram a principal diretriz para implementação, monitoramento e avaliação do plano desde 2012. Cada uma das 53 metas apresenta um número e título de identificação (vide Anexo 1), um texto de apresentação, sua situação atual (linha de base), seus indicadores e as fontes de aferição dos indicadores (BRASIL, 2011a).

A avaliação *ex post* dessa etapa “consiste em revisitar o desenho estabelecido na formulação da política, analisando os pressupostos assumidos anteriormente (...)” (Brasil, 2018a, p. 139). Dessa forma, possibilita detectar falhas no momento da formulação da política que ajudam a explicar os resultados alcançados, falhas que podem ser corrigidas com revisões ou nova formulação da política, como é o caso do PNC.

2.1.2 Uma análise de temáticas recorrentes na lei do PNC e em suas metas

Como forma de sintetizar e comparar a recorrência de temáticas da Lei que instituiu e das metas do PNC (BRASIL, 2011a), elaboramos uma nuvem de palavras para cada documento (Figura 5 e Figura 6).⁸ A Figura 5 apresenta a nuvem de palavras da Lei 12.343/2010. O PNC é composto por 13.653 palavras e tem como expressões mais recorrentes o objeto central de sua proposta de intervenção: *culturais* (223), *cultura* (187) e *cultural* (121). Para melhor visualizar as outras palavras na nuvem, optou-se pela retirada dessas expressões, o que trouxe destaque às palavras: *política* (97), *nacional* (79), *público* (72), *programa* (62), *produção* (55), *estimular* (54), *promover* (50), *plano* (47), *brasileira* (47) e *instituições* (45). A frequência das palavras aponta três dimensões semânticas no PNC. A primeira destaca a política pública em sua dimensão nacional. A segunda dimensão destaca atividades centrais para a política: *produção*, *difusão*, *estimular* e *promover* bens e serviços culturais. A terceira dimensão destaca a natureza de planejamento do documento: *programa* e *plano*. A palavra *instituições* ilustra o objetivo de institucionalização de uma política nacional de cultura.

A Figura 6, com a nuvem de palavras do documento *Metas do Plano Nacional de Cultura, de 2011*, no qual tem-se as 53 metas do plano, também não apresenta as palavras centrais da política que são dominantes no texto: *cultura* (787), *culturais* (199) e *cultural* (173). Com isso, as expressões mais frequentes e de maior visibilidade passam a ser: *nacional* (263), *meta* (227), *sistema* (121), *ministério* (112), *município* (112), *indicador* (101), *plano* (92), *pública* (89), *política* (85) e *público* (74).

Para além dos termos associados à natureza de planejamento do documento (*plano*, *metas* e *indicador*), observamos congruência com a Figura 5 no destaque das palavras *política*, *pública* e *nacional*. De diferente, tem-se outros termos que apontam para o papel estratégico do governo federal na

⁸ A preparação dos textos para construção das nuvens envolveu a remoção de espaços, pontuações, números e os chamados *stopwords*, palavras irrelevantes para análise como: e, ou, dentre e entre.

Figura 6: Nuvem de Palavras – Metas do Plano Nacional de Cultura



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011a).

2.2 Análise do PNC a partir da metodologia do Modelo Lógico e da Teoria do Programa

2.2.1 Análise retrospectiva do Modelo Lógico do PNC

O Modelo ou Marco Lógico (ML) é uma metodologia de planejamento de políticas públicas que aponta os insumos necessários e as atividades a serem desenvolvidas (processos) para resolver um problema social a partir de entregas de bens e serviços (produtos) que devem gerar resultados e impactos sociais. A Figura 7 apresenta os componentes do ML e seus significados. A ideia fundamental do Modelo Lógico é que determinados meios convergem para objetivos almejados e quanto maior o embasamento teórico e empírico na definição das etapas constitutivas da política, maior a robustez do desenho.

Figura 7: Componentes do Modelo Lógico



Fonte: Brasil (2018a, p. 59)

O Plano Nacional de Cultura não foi elaborado tendo como referência o Modelo Lógico, o que torna importante a tarefa de trazer essa metodologia para a discussão do seu desenho. Isso será feito a partir das 53 metas do plano que passaram por diferentes classificações ao longo do tempo, apontando a dificuldade de se estabelecer conexões causais entre elas a partir de uma compreensão clara do que precisaria ser alcançado prioritariamente para fazer

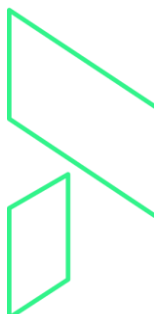
frente ao problema da cultura. Conforme Quadro 2, três classificações das metas persistiram até a atualidade no desenvolvido da política: metas estruturantes; metas por temas e metas por tipo.

Quadro 2: Classificação das metas do Plano Nacional de Cultura

1. Estruturantes	No de Metas	2. Por tema	No de Metas	3. Por tipo	No de Metas
1.1 Institucionalização	5	2.1 Fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da Gestão Cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados.	9	3.1 Resultado	41
1.2 Informação	6	2.2 Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro.	4	3.2 Processo	6
1.3 Financiamento	4	2.3 Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais.	3	3.3 Impacto	6
		2.4 Estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística.	11		
		2.5 Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais.	11		
		2.6 Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural	8		
		2.7 Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país.	7		
Total	15		53		53

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2021b).

A classificação mais próxima dos componentes do Modelo Lógico é a “*por tipo*”, adotada pelo Ministério da Cultura em 2013. Dois aspectos se destacam na sua análise, a ausência das categorias insumos e produtos na classificação das metas, e um desequilíbrio na disposição das metas entre as três categorias utilizadas, com uma forte concentração nos “*Resultados*”, categoria que abarca 77% das metas, e com “*Processo*” e “*Impacto*” com 11,5% das metas cada um. Contudo, pode-se fazer uma revisão crítica dessa classificação, buscando reposicionar as metas nos diversos componentes do ML para uma nova análise do desenho, algo que será realizado na próxima subseção.



A classificação institucional é a mais importante e aponta quais são as prioridades na execução do PNC. Conforme o último Relatório de Monitoramento das Metas (Brasil, 2021b):

As metas estruturantes correspondem às ações que são essenciais e urgentes para a consecução do Plano como um todo e, sobretudo para a viabilização das demais metas. Portanto, são prioritárias para o alcance do desenvolvimento das políticas públicas previstas no PNC, nos planos estaduais, distrital, municipais e setoriais. (p. 20)

Para checar a relação dessas metas com os objetivos a serem perseguidos pelo PNC, tal como identificados na Oficina 1 de Diagnóstico, foi realizada uma nova dinâmica na Oficina 2 de Desenho. Foi solicitado aos gestores que associassem as metas estruturantes com os objetivos apontados na Árvore de Objetivos construída. Os participantes, 14 gestores de diversos setores e instituições vinculadas da Secult, foram divididos em três grupos, diferenciados pelas cores verde (grupo 1), roxa (grupo 2) e laranja (grupo 3) e apontaram quais metas estruturantes estariam ligadas aos objetivos prioritários de um plano voltado a resolver o problema central apontado: “falta de valorização e acesso às culturas em sua diversidade”.

O resultado de dinâmica está exposto no Quadro 3, no qual observamos diversidade na atribuição das metas aos objetivos atuais apontados para o plano, mas com alguns consensos importantes. Há consenso em relação às metas do primeiro objetivo: os três grupos conectaram as metas 1 e 37⁹ ao objetivo *Institucionalização da política de cultura, tornando-a uma política de Estado*. Outro consenso está na associação da meta 3 (*Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada*) ao terceiro objetivo

⁹ **Meta 1:** Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados. **Meta 37:** 100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas.

(*Bens e serviços culturais conhecidos e difundidos*. As metas 50, 51 e 52¹⁰ foram associadas de forma unânime ao sétimo objetivo: *Ampliação dos investimentos públicos e privados nas atividades culturais*. Na discussão coletiva, houve aceitação de que tais metas podem ser lidas como metas de insumos. A conclusão é que as temáticas da institucionalização, da difusão e dos investimentos apresentam forte conexão entre objetivos e metas estruturantes, ou seja, as metas permanecem como estruturantes para o alcance de objetivos propostos pelos gestores.

Um consenso negativo entre os gestores, enfatizado no debate coletivo, é a lacuna na designação de algumas metas como estruturantes. Não há metas estruturantes para o oitavo objetivo: *Agentes culturais capacitados*. As metas 18, 35 e 36 do plano, que atendem a esse propósito, não foram classificadas como estruturantes.

Quadro 3: Conexão entre as metas estruturantes e os objetivos para o PNC da Árvore de Objetivos

Objetivos (Árvore de Objetivos)	Conexão entre metas estruturantes e objetivos									
1. Institucionalização da política de cultura, tornando-a uma política de Estado	Grupo 1	1	37	46	49	48	50	51		
	Grupo 2	1	2	37	38	46				
	Grupo 3	1	37	38						
2. Incentivos às culturas em sua diversidade	Grupo 1	46	48	52						
	Grupo 2	26								
	Grupo 3	3	46	49						
3. Melhorar a governança da política cultural	Grupo 1	1	37	38	39	41	46	48	49	50
	Grupo 2	3								
	Grupo 3	1	2	37	39	46	48			
4. Bens e serviços culturais conhecidos e difundidos	Grupo 1	2	3	7	26	39	41	52		
	Grupo 2	3								
	Grupo 3	3	7	38	39	41				
5. Estado mais capacitado, burocraticamente e financeiramente, para formular e executar às políticas de culturais	Grupo 1	1	37	46	48	50	51	52		
	Grupo 2	3	7							
	Grupo 3	2	37							
	Grupo 1	7								

¹⁰ **Meta 50:** 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura. **Meta 51:** Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura. **Meta 52:** Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura.

6. Economia das culturas implementadas de forma sustentável	Grupo 2	26	52							
	Grupo 3	7								
7. Ampliação dos investimentos públicos e privados nas atividades culturais	Grupo 1	1	26	50	51	52				
	Grupo 2	50	51	52						
	Grupo 3	26	38	50	51	52				
8. Agentes culturais capacitados	Grupo 1									
	Grupo 2									
	Grupo 3									
9. Políticas culturais descentralizadas	Grupo 1	1	37	48	49					
	Grupo 2	48	49							
	Grupo 3	37								
10. Aumento equitativo, inovação e modernização dos equipamentos	Grupo 1	41	50	51	52					
	Grupo 2									
	Grupo 3	50	51							

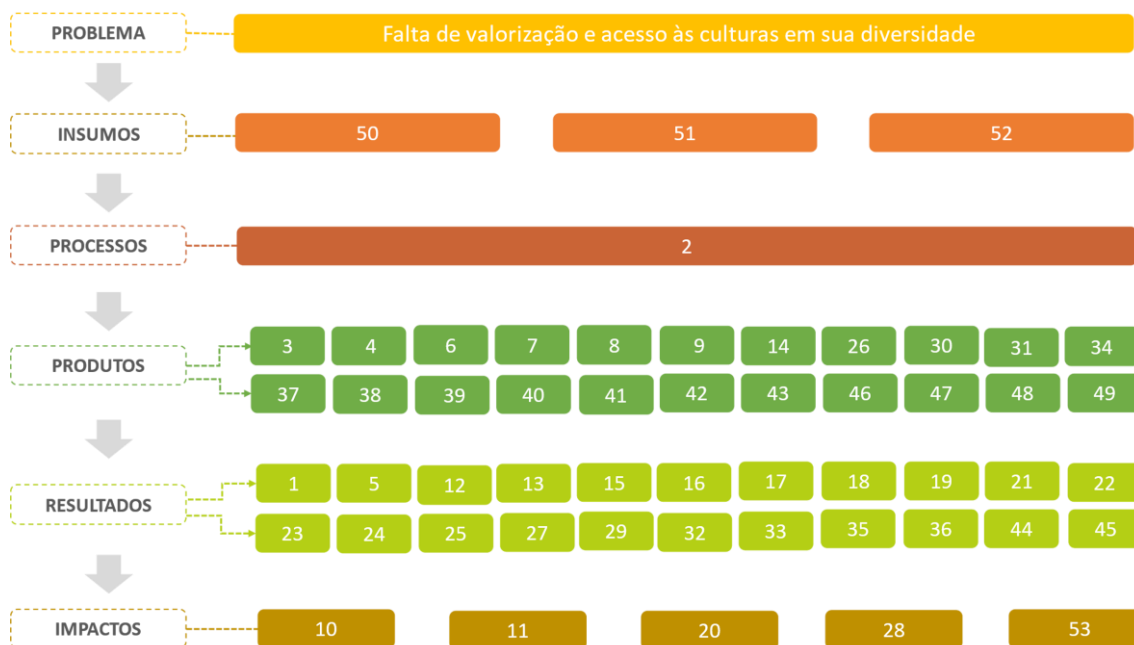
Fonte: Elaboração própria.

2.2.2 O Modelo Lógico e a Teoria do Programa do PNC: revisão crítica

Uma revisão crítica da classificação das metas do PNC a partir do Modelo Lógico permite precisar as principais lacunas e problemas no desenho formulado para o alcance dos resultados do plano. A revisão crítica foi realizada a partir de uma terceira oficina, que contou com a participação de 14 gestores da Secult e instituições vinculados, a maioria presente nas oficinas 1 e 2. Na sequência, foi realizado um levantamento junto aos gestores, via formulário do *Google Docs*, para reposicionamento das 53 metas no ML.

A Figura 8 apresenta a proposta de classificação das metas por componente do Modelo Lógico. Ao incorporar os tipos “insumos” e “resultados” do Modelo Lógico, que não estavam presentes na classificação “por tipo”, e analisar as metas a partir da compreensão do que significa cada um dos cinco componentes do Modelo Lógico, temos um rico painel sobre a estratégia desenhada para o alcance dos objetivos da política.

Figura 8: Proposta de classificação das metas no Modelo Lógico



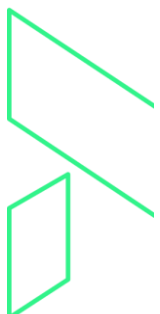
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2021b).

Obs. Algumas metas de produtos podem ser consideradas de processo se restringimos produtos a bens e serviços que apresentam **entregas à sociedade**, e não a produtos internos da política. Esse seria o caso das metas 46 e 47.

A teoria do programa é uma metodologia diretamente associada ao Modelo Lógico e, na avaliação *ex post*, busca discutir hipóteses explícitas ou implícitas do desenho de uma política para analisar as causalidades entre insumos, processos e resultados almejados. Conforme Brasil (2018a):

A teoria do programa pode ser assim formalizada. Dada uma necessidade (problema) circunscrita a um contexto específico, propõe-se o uso de recursos (insumos) para efetivação de um conjunto de processos que vão gerar produtos e que, por sua vez, deverão implicar determinados efeitos (resultados/impactos). (p. 61)

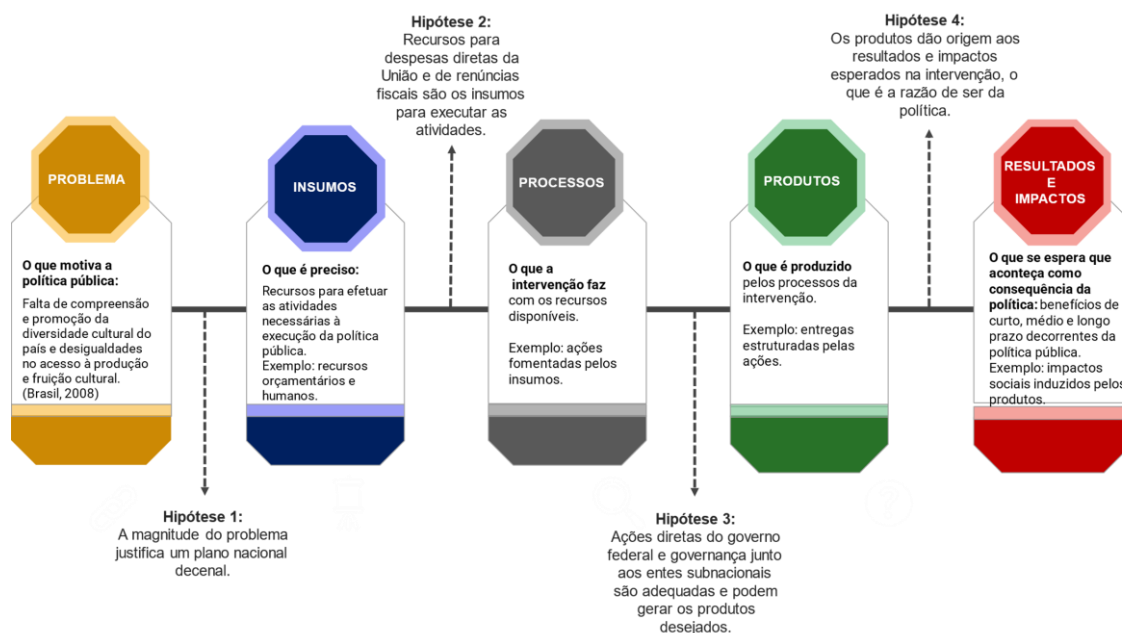
Não houve Modelo Lógico e não identificamos algo similar a uma teoria do programa para o PNC. Diversamente, verificamos acima desequilíbrios entre insumos/processos e produtos/resultados/impactos, ou seja, o PNC não



estabeleceu de forma clara quais seriam os insumos necessários e as ações fundamentais para se alcançar os objetivos da política. A Figura 9 é um esboço de teoria do programa para o PNC a partir dos documentos disponíveis, com o propósito de ilustrar e analisar as hipóteses presumidas.

A hipótese 1 é apropriada porque um plano de longo prazo se apresenta como uma perspectiva adequada para buscar soluções para o problema central da cultura, que é bastante complexo, seja pelas características do objeto de intervenção, a cultura, seja pela magnitude de setores, atores e territórios envolvidos. A hipótese 2 é parcialmente adequada, recursos financeiros e benefícios fiscais são fundamentais para impulsionar uma política marcada pela escassez de recursos, como diagnosticado. Contudo, outros insumos poderiam ser destacados no desenho da política, como: equipamentos, sistemas de informação e recursos humanos. As hipóteses 3 e 4 são genéricas porque não há clareza no desenho da política de quais atividades, designadas a determinados atores para serem cumpridas em um prazo estabelecido, irão produzir os bens e serviços apresentados nas metas. Tampouco tem-se clareza da necessidade e suficiência dos processos apontados para o alcance dos resultados e impactos pretendidos.

Figura 9: Teoria do Programa



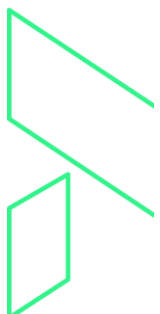
Fonte: Elaboração própria, a partir de Brasil (2018a).

2.2.3 Indicadores de acompanhamento das metas do PNC

Os indicadores constituem recurso metodológico para informar a situação de um aspecto da realidade social em determinado momento. Eles permitem uma melhor compreensão das metas desenhadas e verificar as mudanças ocorridas a partir da implementação de uma política pública, em relação à situação inicial de um problema. Para cumprir seus objetivos, os indicadores devem ser:

específicos (facilmente comunicáveis), mensuráveis ou identificáveis (objetivos o suficiente para que possam ser observados, ainda que sejam qualitativos), atingíveis (realistas quanto ao contexto da política), relevantes (relacionados aos componentes do modelo lógico da política) e temporalmente definíveis (indicarem a periodicidade com que devem ser medidos). (BRASIL, 2018a, p. 141-142)

As 53 metas do Plano Nacional de Cultura apresentam 63 indicadores abrangentes e pouco precisos (Brasil, 2011a) que precisaram ser aperfeiçoados para possibilitar aferição das metas estabelecidas, resultando na versão atual



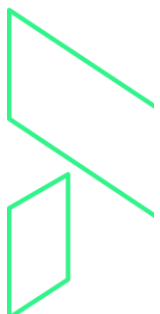
apresentada no relatório de acompanhamento (Brasil, 2021). Esse relatório apresenta dois campos de indicadores na ficha de acompanhamento de cada meta: tem-se um quadro de indicadores na primeira tela da ficha e uma tabela na segunda tela denominada “histórico”, na qual ora tem-se novos indicadores para meta, derivados da desagregação dos indicadores de 2011, ora tem-se memórias de cálculo para se chegar ao indicador, ora um texto explicando a trajetória do desenvolvimento da meta.

Apesar da imprecisão sobre o que seriam os indicadores da meta, observa-se no relatório um processo de aperfeiçoamento dos indicadores iniciais que resultam na apresentação de 224 apontamentos sobre as metas na tabela de “histórico”, que abrange períodos distintos para as metas. Há metas com informações anuais desde 2010 (linha de base) e outras sem qualquer informação até o momento. Há também metas com um único indicador, como é o caso das 17, 38, 39 e 42, e outras que se desagregaram em muitos indicadores, esse é o caso das metas 40 e 41, cujos indicadores iniciais de 2011 passaram de 1 e 3 para 19 e 11, respectivamente. Essas duas metas envolvem ações de diversas instituições vinculadas à Secretaria Especial da Cultura, caso da meta 40, e dos entes subnacionais de governo, caso da meta 41.

Sendo a primeira experiência de um plano nacional de longo prazo para a cultura, no atual Estado democrático e federal brasileiro, seria esperado que as metas e seus indicadores passassem por um processo de aperfeiçoamento contínuo e acurado, necessidade apontada pela Lei 14.343/2010, em seu Capítulo V (Sobre Revisão do Plano):

Art. 11. O Plano Nacional de Cultura será revisto periodicamente, tendo como objetivo a atualização e o aperfeiçoamento de suas diretrizes e metas.

Parágrafo único. A primeira revisão do Plano será realizada após 4 (quatro) anos da promulgação desta Lei, assegurada a participação do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC e de ampla representação do poder público e da sociedade civil, na forma do regulamento.



Esse preceito legal, combinado com os problemas observados com os indicadores e fontes de verificação no acompanhamento das metas, levou a um processo de revisão, entre os anos 2014 e 2016, coordenado por um grupo de trabalho do Ministério da Cultura – GT/MinC/PNC, instituído por Portaria 309/2014 para a revisão do PNC. A partir de 11 reuniões, foi consolidado um documento com propostas de revisão: *Plano Nacional de Cultura (PNC) - Proposta de Revisão das 53 Metas do PNC*. Esse documento foi submetido à consulta pública e resultou no: *Plano Nacional de Cultura - Relatório da 1ª Fase da Consulta Pública de Revisão das Metas do PNC*, de maio de 2016. Contudo, em função de mudanças na direção do MinC e instabilidades no governo, o processo de revisão não foi implementado.

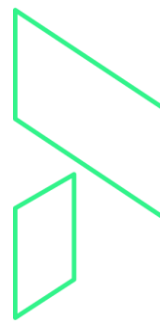
A Avaliação qualitativa do PNC realizada por pesquisadores da Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2018) apresenta um capítulo dedicado à “Avaliação dos Indicadores das Metas” (cap. 5). A partir da seleção de 53 indicadores “que seriam os mais relevantes para serem utilizados na avaliação das metas do PNC” (p. 78), foi feita uma análise do grau de aderência dos indicadores a 12 dimensões consideradas essenciais para um bom indicador, conforme Jannuzzi (2005).¹¹ Os valores variam de 12, a maior aderência, a 0 (zero), sem qualquer aderência.¹²

Das dimensões analisadas, destacamos no Quadro 4 os resultados para quatro características dos indicadores que entendemos como fundamentais para propiciar o monitoramento das metas de uma política: transparência metodológica, comunicabilidade, periodicidade e comparabilidade. O diagnóstico é de baixa aderência das metas nas dimensões selecionadas, com valores abaixo dos 40% nas quatro dimensões. As dimensões 8 (Transparência

¹¹ “A metodologia estabelece 12 propriedades desejáveis de indicadores, a saber: relevância para a agenda político-social, validade, confiabilidade, cobertura populacional, cobertura territorial, sensibilidade, especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade, periodicidade, factibilidade e comparabilidade.” (UFBA, 2018, p. 76)

¹² Cada meta é avaliada a partir da aderência de seu indicador às 12 propriedades desejáveis, sendo 1 a presença da propriedade e 0 a ausência, o que pode totalizar 0 ou 12 pontos para cada indicador. A análise qualitativa dos dados estabeleceu: de 0 e 3 (baixíssima aderência); de 4 e 6 (baixa aderência), de 7 a 9 (boa aderência); de 10 a 12 (ótima aderência) (UFBA, 2018).

Metodológica) e 12 (Comparabilidade) apresentam 20 metas aderentes (37,7% do total). As dimensões 9 (Comunicabilidade) e 10 (Periodicidade) apresentam 21 metas aderentes (39,6% do total).



Quadro 4: Aderência das metas em 4 dimensões

Dimensão	Descrição	Metas aderentes	% de metas aderentes
8	Transparência metodológica: os procedimentos de construção dos indicadores devem ser claros e transparentes, as decisões metodológicas devem ser justificadas e as escolhas subjetivas devem ser explicitadas de forma objetiva.	10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 31, 35, 36, 42, 44, 46, 48 e 52	37,7%
9	Comunicabilidade: garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos	5, 10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 31, 32, 35, 36, 44, 46, 48 e 52	39,6%
10	Periodicidade: o indicador pode ser atualizado com certa regularidade	1, 2, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 23, 26, 27, 36, 43, 44, 46, 48 e 52	39,6%
12	Comparabilidade do indicador ao longo do tempo: deve permitir a inferência de tendências e avaliar efeitos de eventuais planos implementados.	2, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 23, 26, 27, 36, 43, 44, 46, 48 e 52	37,7%

Fonte: Elaborado a partir de UFBA, 2018.

A análise é congruente com problemas diagnosticados pela Secult no relatório de acompanhamento das metas para 2020 (Brasil, 2021b). A Tabela 1 aponta que 33% das metas apresentam algum déficit informacional, sendo que 20% têm informações pouco satisfatórias, 9% informações insatisfatórias e 2% com informações inexistentes. Os valores são altos quando consideramos quase dez anos de formulação das metas.

Tabela 1: Qualidade da informação sobre as metas no ano de 2020

Qualidade da Informação	Quantidade de metas	Percentual
Satisfatória	35	65%
Pouco satisfatória	11	20%
Insatisfatória	5	9%
Inexistente	2	4%
Total	53	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento 2020 (Brasil, 2021b. p. 46)

Os problemas com as classificações das metas e com seus indicadores não tiram o mérito de um desenho inicial bem-feito em relação ao que se espera de bases para monitoramento e avaliação de uma política: metas com indicadores, linha de base e fontes de verificação. Também é importante

destacar outro ponto positivo na trajetória do plano: o acompanhamento das metas é ação contínua do Ministério/Secretaria desde 2012 e resultou em 9 (nove) relatórios anuais.¹³ O acompanhamento possibilitou o aperfeiçoamento dos indicadores para aferição das metas. Com isso, é possível ter um diagnóstico bem completo sobre a evolução de grande parte das metas, inclusive sobre os problemas de informações. A Tabela 2 apresenta uma síntese do desempenho das metas a partir de seus indicadores em 2020. Observe que 42% das metas apresentam desempenho insatisfatório e há metas que não foram ainda iniciadas e outras sem informação de desempenho, juntas elas correspondem a 27% do total das metas.

Tabela 2: Desempenho da meta em relação ao planejado para o ano de 2020

Desempenho da meta	Quantidade	Percentual
Satisfatórios	9	17%
Pouco satisfatórios	3	6%
Insatisfatórios	22	42%
Em andamento	5	9%
A iniciar	4	8%
Sem informação do desempenho	10	19%
Total	53	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento 2020 (Brasil, 2021b, p. 46).

¹³ Disponíveis até junho de 2022 em <http://pnc.cultura.gov.br/monitoramento-do-pnc/> [Consultados em outubro de 2021]. Em função do calendário eleitoral, a Plataforma está indisponível até 30 de outubro de 2022, data do 2º turno das eleições presidenciais.

3.A IMPLEMENTAÇÃO E A GOVERNANÇA DO PNC

O terceiro capítulo analisa a implementação e a governança do Plano Nacional de Cultura. A implementação de políticas públicas, conforme Rua (2013, p. 95 e 96) pode ser definida como o:

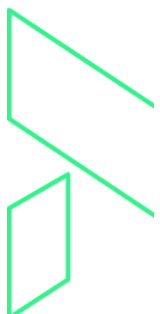
(...) conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública. (...) A implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente.

Quando se analisa as conexões causais entre os componentes de uma política pública, a partir do Modelo Lógico (ML), a implementação ou processos “são as ações que combinam os recursos disponíveis” (**insumos**) para produzir bens e serviços (**produtos**) “a fim de atacar as causas do **problema**” e gerar **resultados** e **impactos** positivos para a sociedade. (BRASIL, 2018a).

A avaliação da implementação ou de processos tem como objetivo “avaliar se a política é executada conforme o seu desenho, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou mesmo se podem ser aprimorados.” (BRASIL, 2018a, p. 175)

A primeira seção desse capítulo analisa aspectos da implementação do PNC a partir de dois recortes. Primeiramente, são apresentadas algumas normativas importantes na implementação do Plano Nacional de Cultura e suas relações com as metas estruturantes do plano. Na sequência, são identificados os beneficiários das metas de produtos, resultados e impactos do PNC e analisada o objetivo de universalidade da política de cultura a partir de resultados territoriais (para macrorregiões e estados) disponíveis para algumas metas.

A segunda seção do capítulo é dedicada à governança do PNC. Conforme legislação nacional, a governança de uma política pode ser entendida como:



o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (Decreto 9.203/2017, art. 2, inciso I).

A busca por melhoria na governança, como meio para alcançar os fins desejados, envolve “aprimorar a coordenação da execução da política pública, criando condições capazes de gerar e entregar resultados, de forma a melhor atender ao interesse público.” (BRASIL, 2018, p. 216)

A governança cada vez mais tem sido objeto de estudos acadêmicos e atenção dos gestores públicos, em função do reconhecimento que a coordenação entre diversos atores que buscam um benefício coletivo para a sociedade não ocorre de forma voluntária, mas é resultado de esforços empreendidos de compartilhamento de informações, de tomada de decisões, de cooperação entre as partes, o que envolve estruturas de incentivos positivos aos atores, como as transferências intergovernamentais ou isenções fiscais; e de incentivos negativos, como as imposições normativas.

Quase sempre, a busca por resultados para as políticas públicas ocorre em um “cenário complexo e formado por diversos atores com interesses conflitantes”, na qual:

faz-se necessária uma estrutura de governança que permita alcançar os objetivos comuns e canalizar a sinergia entre os atores, propiciando a prestação de melhores serviços públicos para a população. (BRASIL, 2018, p. 32)

O Plano Nacional de Cultura, por sua amplitude de temas, atores envolvidos e fins almejados para um período longo, requer uma estrutura de governança bem desenhada e implementada para seu sucesso, conduzida pelo órgão gestor nacional da política. Assim, o plano é altamente dependente da articulação e cooperação entre atores interno da Secult (governança interna); entre a Secult e outros atores do governo nacional: ministérios, legislativo, judiciário e outros (governança horizontal); entre a Secult e os governos subnacionais: estados, DF e municípios (governança federativa ou vertical);

entre a Secult e sociedade civil (governança participativa); entre a Secult e os atores privados, destacadamente de mercado (governança público-privado). A conclusão é de que a governança é essencial e grande desafio para o PNC.

A avaliação da governança, conforme o guia de avaliação *ex post*, envolve verificar:

(...) como a liderança, a estratégia e o controle da política permitem e contribuem para a produção dos resultados esperados e para o alcance dos seus objetivos. Em outras palavras, essa abordagem avalia se a implementação de políticas públicas está dotada de capacidades estatais adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. (Brasil, 2018, p. 215-216).

A segunda seção desse capítulo não tem o propósito de fazer uma avaliação da governança do Plano Nacional de Cultura, tarefa que foge ao escopo de uma pesquisa curta e que analisa diversos componentes do plano. O que buscamos a seguir é apresentar e discutir dois aspectos relacionados ao tema: o desenho da governança do PNC e a governança na implementação das metas estruturantes do PNC. As questões que guiam a investigação nessa seção são:

- Quais foram os mecanismos definidos para a governança do plano?
- Quem são os atores definidos para implementar o plano?
- Como ocorreu a articulação desses atores para atuarem em prol das metas a serem alcançadas?
- Como a governança operou na implementação das metas estruturantes do PNC?

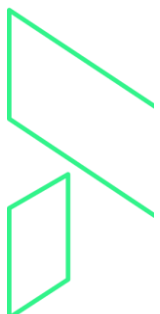
3.1 A implementação do Plano Nacional de Cultura

3.1.1 Os processos do PNC

Uma dimensão fundamental para uma política pública é a sua regulamentação, ou seja, as normas que a definem e estabelecem diretrizes e regras para atuação dos atores. Isso é mais relevante quando se trata de alinhar conceitos, diretrizes, objetivos e ações para um conjunto amplo de atores heterogêneos e dispersos, como é o caso do Plano Nacional de Cultura. A produção normativa de uma política é uma condição para sua institucionalização e envolve o conhecimento, a adesão e a atuação dos agentes em conformidade com o regramento. A seguir, apresentamos e analisamos as principais normativas identificadas para implementação do PNC, com destaque para aquelas relacionadas às metas estruturantes.

O PNC foi desenhado a partir de um amplo processo de participação da sociedade civil, o que resultou em um documento de referência para sua conformação: *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais* (BRASIL, 2008). As 63 diretrizes desse documento embasaram a Lei nº 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, cumprindo o preceito da Emenda Constitucional nº 48/2005. A Lei nº 12.343 criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC (Art. 9º), que deveria prover informações para “formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral”, com alimentação e atualização obrigatórias para todos os entes da federação que “vierem a aderir ao PNC”.

Criado o PNC e seu sistema de informação, seriam necessárias diversas regulamentações para conformar o marco normativo que deveria direcionar a implementação do plano de acordo com as diretrizes estabelecidas em sua lei original e nas metas (BRASIL, 2011a). A Figura 10 apresenta uma linha do tempo com algumas normativas nacionais diretamente relacionadas ao plano, destacando as metas estruturantes. A linha foi construída a partir de legislações apresentadas na Plataforma do PNC/Secult (BRASIL, 2022c) e normas mencionadas nos 9 (nove) Relatórios de Acompanhamento do PNC de 2013 a 2020 disponíveis na mesma Plataforma (2022b). Outras fontes de informação



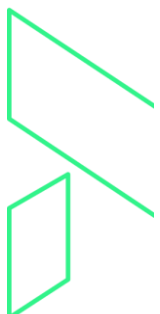
foram usadas para complementar ou atualizar as informações: portais de legislação do Executivo nacional, da Câmara dos Deputados e da Senado Federal. O levantamento e a análise das leis não são exaustivos e, certamente, omite normativas relacionadas ao PNC.

A linha do tempo tem início com a promulgação da Lei nº 12.343/2010 e se encerra com a Medida Provisória nº 1.129, de 7 de julho de 2022 (Brasil, 2022a), que altera a Lei 12.343/2010 para prorrogar a vigência do plano para 14 (quatorze) anos. A Lei nº 12.343 foi promulgada em 2010 e no mesmo ano tem-se a edição da Lei Nº 12.351 (Brasil, 2010b), que implementa o Fundo Social do Pré-Sal com previsão de recursos para projetos de cultura.

No ano de 2011, tem-se um conjunto importante de portarias do Ministério da Cultura (MinC) para viabilizar a implementação do plano. As portarias 120, 123 e 131 (Brasil, 2011b, 2011c, 2011d) estabeleceram, respectivamente, a Coordenação Executiva do PNC e do SNIIC, as 53 metas do Plano Nacional de Cultura e o Regimento Interno da Comissão do Fundo Nacional de Cultura. O planejamento setorial também avançou com o Decreto nº 7.559/2011, da Presidência da República, que dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) (Brasil, 2011e). A Lei nº 12.485, denominada Lei da Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado, estabelece o objeto, as definições, os princípios fundamentais e outros aspectos desse recorte da comunicação audiovisual (Brasil, 2011f).

O ano de 2012 avançou em duas questões, a primeira foi a regulamentação de incentivo fiscal ao setor cultural, a Lei nº 12.761 estabelece o Programa de Cultura do Trabalhador e cria o vale cultura (Brasil, 2012). A Emenda Constitucional nº 71 acrescentou o art. 216-A à Constituição Federal de 1988 para instituir o Sistema Nacional de Cultura (SNC), aspecto fundamental para articulação intergovernamental do plano.

O ano de 2013 avançou na normatização dos direitos autorais, com a Lei nº 12.853 (Brasil, 2013). O Decreto nº 8.124, da Presidência da República, regulamentou dispositivos da Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que institui



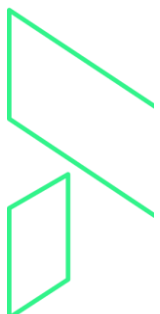
o Estatuto de Museus, e da Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM. Esse mesmo decreto instituiu o Plano Nacional Setorial de Museus – PNSM (Art. 6º).

No ano de 2014, a Portaria do MinC nº 309 estabeleceu o Grupo de Trabalho responsável pela revisão do PNC, tarefa prevista na Lei de Criação do PNC (art. 11, parágrafo único). Também foi instituída a Lei nº 13.018, que dispõe sobre a Política Nacional Cultura Viva, com o objetivo de ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais a partir de parceria entre a União, estados, municípios e sociedade civil (Brasil, 2014).

Em 2015 tem-se mais avanços na regulamentação dos direitos autorais. Ocorreu a promulgação, pela Presidência da República, do Decreto 8.469 (revogado adiante pelo Decreto nº 9.574/2018), que regulamentou a Lei nº 12.853/2013 com o objetivo de disciplinar a gestão coletiva de direitos autorais, o exercício da atividade de cobrança dos mesmos e outros regramentos relacionados ao tema (Brasil, 2015).

O ano de 2016 traz a Portaria nº 61 do Ministério da Cultura, disciplinando a colaboração voluntária de atores públicos e privados com o plano. A colaboração seria efetivada pelo Termo de Adesão Voluntária (TAV), no qual seriam estabelecidas as ações dos parceiros vinculadas às diretrizes do PNC (Brasil, 2016a).

Em 2018, tem-se a Portaria nº 27 que dispõe sobre o funcionamento do Portal Web SIMCULTURA, gerenciado pelo MinC, com a função de disponibilizar estatísticas, indicadores, informações e dados abertos relacionados ao setor cultural brasileiro (Brasil, 2018b). A Lei nº 13.696 institui a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE) como *“estratégia permanente de planejamento, apoio, articulação e referência para a execução de ações voltadas para o fomento da leitura no País”* (Brasil, 2018c). Ainda em 2018, o Decreto nº 9.574 consolida os atos normativos editados pelo poder Executivo federal que dispõem sobre gestão coletiva de direitos autorais e fonogramas (Brasil, 2018d).



Em 2019, o Decreto nº 9.891, editado pela Presidência da República, dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), estabelecendo suas funções, sua composição, dentre outras coisas (Brasil, 2019a). A Portaria nº 794, editada pelo Ministério da Cidadania, órgão a qual estava vinculada a Secult, estabeleceu os parâmetros para os entes federados aderirem ao SNC.

Em 2020, a Portaria nº 621 do Ministério do Turismo, novo órgão de vinculação da Secult, revogou a Portaria nº 794 e reestabeleceu as diretrizes para os acordos de cooperação federativa entre os entes (Brasil, 2020a). Com a pandemia de Covid-19, decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 e estabelecida pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo Nº 6 de 20 de março de 2020, o foco da política nacional de cultura passa a ser dirimir os efeitos da pandemia para o setor cultural. A Lei nº 14.017 (Lei Aldir Blanc) “*dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública*” (Brasil, 2020b). A Lei nº 14.036 alterou a Lei 14.017 para estabelecer a forma de repasses da União aos demais entes para minorar os efeitos da pandemia sobre o setor cultural (Brasil, 2020c). Ainda em 2020, tem-se a Medida Provisória nº 1.012, que ampliou o prazo de vigência do PNC para 12 anos.

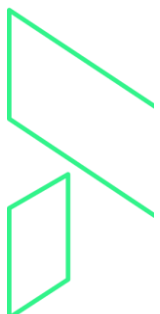
Em 2021, houve a edição da Portaria Secult/Mtur nº 4, que estabelece o “*Acordo de Cooperação federativa como instrumento para adesão dos Sistemas Estaduais e Distrital de Bibliotecas Públicas ao Sistema Nacional de Bibliotecas*”. A Lei nº 14.150 alterou a Lei Aldir Blanc para estabelecer o auxílio emergencial aos profissionais do setor cultural, além de estender os prazos de utilização dos recursos pelos entes subnacionais (Brasil, 2021c). A Lei nº 14.156 prorroga a vigência do PNC para dezembro de 2022 (Brasil, 2021a).

Por fim, em 2022, tem-se a revogação da Lei 14.156/2021 pela Medida Provisória nº 1.129, de 7 de julho de 2022, que altera a Lei 12.343/2010 para prorrogar a vigência do plano por mais dois anos, até final de 2024, totalizando 14 (quatorze) anos para o atual PNC (Brasil, 2022a).

Figura 10: Linha do Tempo: normativas para a implementação do PNC



Fonte: Elaboração própria.



Para analisar a regulamentação do Plano Nacional de Cultura, buscamos associar as normas apresentadas na Figura 10 com as metas estruturantes do plano. Quais metas apresentam mais normas associadas e para quais não foram identificadas normativas? O que as normativas apontam sobre a temporalidade de regulamentação das metas?

Há normas gerais que têm efeitos sobre todas as metas estruturantes. É o caso da Portaria nº 123/2011 do Ministério da Cultura (MinC) que instituiu as 53 metas do PNC, um passo importante para implementação, monitoramento e avaliação de todo o plano. A Portaria 309/2014 do MinC busca viabilizar o processo de revisão do plano por meio de um grupo de trabalho. Ainda, a Medida Provisória 1.129/2022 aumenta a vigência do PNC para 14 anos. O Quadro 5 apresenta as normas mais específicas e associadas a cada uma das metas estruturantes:

Metas 1 e 37: de forma indireta, tivemos logo no início da vigência do PNC a Portaria 131/2011, que instituiu comissão interna no MinC para tratar do Fundo Nacional de Cultura, um importante mecanismo de transferência intergovernamental para incentivar a adesão e institucionalização do plano nos níveis subnacionais de governo. Em 2012, a Emenda Constitucional nº 71, que acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura, fortalece a institucionalização do processo de implementação dessas metas. A Portaria nº 794/2019, substituída pela Portaria 621/2020, estabeleceu os parâmetros para os entes federados aderirem ao SNC. Por fim, tem-se a Lei Aldir Blanc (14.017) e suas alterações (Lei nº 14.036/2020 e Lei nº 14.150/2021), que propiciaram aportes importantes de recursos aos estados, DF e municípios para mitigar os problemas da pandemia de Covid-19 sobre o setor cultural, um dos mais afetados com as medidas de isolamento social. A carência de normas para regulamentar as transferências fundo a fundo entre os níveis de governo foi apontado pelos gestores da Secult como um dificultador da adesão e institucionalização dos sistemas subnacionais de cultura. A Lei Aldir Blanc (14.017), com alta adesão de estados e municípios, aponta como os recursos

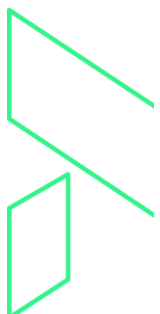
disponíveis e sua devida regulamentação podem impulsionar a governança dos entes governamentais em prol da cultura.

Metas 2 e 41: a implementação dessas metas contou com as portarias nº 120/2011 e nº 27/2018, nas quais foram definidos processos relacionados ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). A meta 2 apresentou baixa regulamentação, problemas para aferir seu desempenho e indicativo de baixo desempenho, principalmente junto aos municípios.

Meta 26: a Lei 12.761/2012 instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador e criou o Vale-Cultura, condição necessária para o cumprimento da meta de alcançar 12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo vale-cultura a partir de incentivos fiscais.

Metas 38 e 39: os direitos autorais constam com uma regulamentação dada pela Lei 12.853/2013, pelo Decreto nº 8.469/2015 e pelo Decreto nº 9.574/ 2018. A Lei 12.853/2013 implementa os mecanismos que regulam a gestão coletiva de direitos autorais, aspecto relacionado à meta 38. Com relação a Meta 39, o Artigo 98-B normatiza os aspectos relacionados ao registro público de obras intelectuais. O Decreto nº 9.574/2018 auxilia indiretamente a implementação das metas, já que consolida atos do Poder Executivo sobre a gestão coletiva de direitos autorais e fonogramas.

Meta 46: o Decreto nº 7.559/2011 instituiu o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), contribuindo para o alcance dessa meta, que envolve outros setores da cultura representado no CNPC. A Lei nº 13.696/2018, que instituiu a Política Nacional de Leitura e Escrita, tem associação com a meta, conforme Relatório de Acompanhamento do PNC de 2020, ao estabelecer diretrizes básicas para cumprimento dos objetivos estratégicos das políticas públicas para a setor de livro e leitura (BRASIL, 2021b). Outros planos setoriais foram elaborados antes do PNC, é o caso de artes visuais, circo, culturas indígenas, culturas populares, em 2010. O Decreto nº 8.124/2013 contribui para a implementação da meta ao instituir o Plano Setorial de Museus. Os planos de arquivos, artesanato, design, cultura afro-brasileira e moda constam como elaborados em 2016, mas não



identificamos suas normativas nesse ano. De qualquer forma, conforme relatórios de monitoramento do PNC e fala dos gestores os setores finalísticos da política nacional de cultura precisam avançar na implementação de seus colegiados e planos por meio de normas. O Decreto nº 9.891/2019 afeta diretamente a meta ao alterar os setores da cultura representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

Meta 49: a participação social foi um elemento central no processo de elaboração do PNC, mas parece ter perdido fôlego na implementação do plano. A Conferência Nacional de Cultura foi realizada em 2013, com ampla participação social e envolvimento das unidades subnacionais, cumprindo parte dessa meta. Contudo, a Conferência de 2017 não foi realizada. O Decreto nº 9.891/2019, ao estabelecer que as Conferências Nacionais de Cultura devem ocorrer a cada quatro anos, contribui para a institucionalização dessa arena institucional. A pandemia de Covid-19 impossibilitou a realização da Conferência em 2021, que está prevista para ocorrer em 2022.

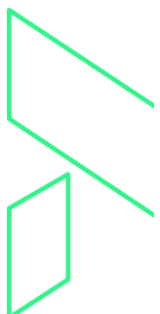
Metas 50, 51 e 52: são as metas de insumos do PNC. Com relação a Meta 50, o Fundo Social do Pré-Sal (FS) foi aprovado em 22 de dezembro de 2010 pela Lei nº 12.351 e menciona a cultura como política beneficiária de seus recursos, algo que não foi regulamentado posteriormente. A Portaria 131/2011 se relaciona com a meta 51 ao instituir a comissão interna no MinC para tratar do Fundo Nacional de Cultura. Contudo, a efetiva implementação dessa meta deveria ser alcançada por aportes adicionais de recursos por meio das leis de planejamento orçamentário, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, destacadamente, a Lei Orçamentária Anual (LOA), algo que não foi observado, conforme apontam os dados do Relatório de Acompanhamento do PNC 2020 (BRASIL, 2021b) e o Relatório sobre o Financiamento Público da Cultura no Brasil (BIANCHI; GALVÃO e ADAMCZYK, 2022). A meta 52 tem sua implementação diretamente relacionada à Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet/Lei de Incentivo à Cultura). Essa lei institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cuja finalidade é captar e canalizar recursos para o setor de cultura por meio do Fundo Nacional da

Cultura (FNC) e de incentivo fiscais a projetos culturais (Art. 2º). Uma regulamentação importante para o FNC e os incentivos fiscais do Pronac são as portarias do órgão nacional da cultura que estabelecem o Plano de Trabalho Anual do Pronac. Essas portarias apresentam critérios para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura e dos incentivos fiscais, sendo a Portaria MTur nº 796, de 11 de dezembro de 2020, a última identificada no período considerado.

Quadro 5: Regulamentação das metas estruturantes do PNC

Nº	Descrição	Normas Associadas
1	Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados	- Portarias nº 131/ 2011; - EC nº 71/2012; - Portarias nº 794/2019 e nº 621/2020; - Lei nº 14.017/2020; - Lei nº 14.036/2020; - Lei nº 14.150/2021.
2	100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	- Portaria nº 120/2011; - Portaria nº 27/2018.
3	Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada	--
7	100% dos segmentos culturais com cadeias produtivas da economia criativa mapeadas	--.
26	12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura)	- Lei nº 12.761/2012;
37	100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas	- Portarias nº 131/ 2011; - EC nº 71/2012; - Portarias nº 794/2019 e nº 621/2020; - Lei nº 14.017/2020; - Lei nº 14.036/2021; - Lei nº 14.150/2021.
38	Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada	- Lei nº 12.853/2013; - Decreto nº 8.469/2015; - Decreto nº 9.574/2018.
39	Sistema unificado de registro público de obras intelectuais protegidas pelo direito de autor implantado	- Lei nº 12.853/2013; - Decreto nº 8.469/2015; - Decreto nº 9.574/2018.
41	100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC	- Portaria nº 120/2011; - Portaria nº 27/2018.
46	100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados	- Decreto nº 7.559/2011; - Decreto nº 8.124/2013; - Lei nº 13.696/2018; - Decreto nº 9.891/2019.
48	Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país	--
49	Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)	- Decreto nº 9.891/2019.
50	10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura	- Lei nº 12.351/2010.
51	Aumento de 37% acima do PIB dos recursos públicos federais para a cultura	- Portaria 131/2011; - Portarias de Plano de Trabalho Anual do Pronac.
52	Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura	- Portarias de Plano de Trabalho Anual do Pronac.

Fonte: Elaboração própria



Há uma profusão de normativas internas do órgão gestor nacional da política de cultura. Identificamos 360 portarias de 2011 a 2021, sendo 127 (35%) portarias nos dois primeiros anos de vigência do plano, 2011 e 2012. No entanto, identificamos poucas normativas mais diretamente relacionadas à implementação do PNC, principalmente leis e decretos relativos às metas estruturantes, o que aponta para a hipótese de baixa regulamentação do plano. Esse aspecto é enfatizado pelos gestores da Secult em oficinas, quando apontam que a falta de normativas dificultaram a implementação de algumas metas, como as metas 1, 2, 37 e 41. De forma inversa, algumas metas, como as 38 e 39, foram favorecidas por maior avanço em suas normativas.

3.1.2 Análise do público beneficiário no desenho e na implementação das metas do PNC

Com o objetivo de tangenciar quais seriam os principais beneficiários do plano nacional de cultura, foram analisadas as informações sobre as metas de produto, resultado e impacto em duas fontes de informações: Metas do PNC (BRASIL, 2011a) e Relatórios de Acompanhamento do PNC (BRASIL, 2022b). As metas se referem aos bens e serviços que deverão ser entregues aos beneficiários da política para promover mudanças positivas em suas vidas e solucionar algum problema social, sendo, portanto, as que melhor possibilitam caracterizar públicos beneficiários. Essas metas correspondem a 49 (83%) das 53 metas do PNC e foram classificadas junto com os gestores nacionais da Secult a partir de questionário *no Google Forms* e em oficina de avaliação do desenho do plano, conforme apresentado no Capítulo 2.

O Quadro 6 apresenta as metas de produto, resultado e impactos do plano e os beneficiários indicados nas informações de cada meta. Verificamos que 73% (36) dessas metas não identificam um beneficiário específico, remetendo a benefícios difusos para toda a sociedade brasileira, o que é congruente com a perspectiva universal da política.

Para outras 4 metas, deduz-se como beneficiários a população de parcela dos municípios brasileiros, destacadamente os mais populosos:

Meta 22: Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato.

Meta 24: 60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais.

Meta 30: 37% dos municípios brasileiros com cineclube.

Meta 31: Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural, na seguinte distribuição: 35% dos municípios com até 10 mil habitantes com pelo menos um tipo; 20% dos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes com pelo menos dois tipos; 20% dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes com pelo menos três tipos; 55% dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes com pelo menos três tipos; 60% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos; 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos.

As outras 9 metas apontam para grupos mais específicos de beneficiários. Duas metas (4 e 6) apontam para os povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares:

Meta 4: Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada.

Metas 6: 50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural.

As metas 12, 13 e 14 remetem à formação em arte na educação básica em escolas públicas, tendo como beneficiários potenciais os professores de arte e alunos:

Meta 12: 100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural.

Meta 13: 20 mil professores de Arte de escolas públicas com formação continuada.

Meta 14: 100 mil escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de Arte e Cultura.

As metas 11, 17, 26 e 29 apresentam como potenciais beneficiários, respectivamente, trabalhadores e pessoas com deficiência:

Meta 11: Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural.

Meta 17: 20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC).

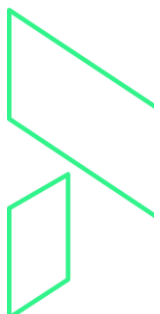
Meta 26: 12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura)

Meta 29: 100% de bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais atendendo aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvendo ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência.

Quadro 6: Público beneficiário das metas do PNC

Nº da Meta*	Classificação	Beneficiários Potenciais
1	Resultado	Sociedade brasileira
3	Produto	Sociedade brasileira
4	Produto	Comunidades e povos tradicionais
5	Resultado	Sociedade brasileira
6	Produto	Comunidades e povos tradicionais
7	Produto	Sociedade brasileira
8	Produto	Sociedade brasileira
9	Produto	Sociedade brasileira
10	Impacto	Sociedade brasileira
11	Impacto	Trabalhadores do setor de cultura
12	Resultado	Alunos das escolas públicas
13	Resultado	Professores de arte
14	Produto	Alunos das escolas públicas
15	Resultado	Sociedade brasileira
16	Resultado	Sociedade brasileira
17	Resultado	Trabalhadores
18	Resultado	Sociedade brasileira
19	Resultado	Sociedade brasileira
20	Impacto	Sociedade brasileira
21	Resultado	Sociedade brasileira
22	Resultado	População dos municípios atendidos
23	Resultado	Sociedade brasileira
24	Resultado	População dos municípios atendidos
25	Resultado	Sociedade brasileira
26	Produto	Trabalhadores formais
27	Resultado	Sociedade brasileira
28	Impacto	Sociedade brasileira
29	Resultado	Pessoas com deficiência
30	Produto	População dos municípios atendidos
31	Produto	População dos municípios atendidos
32	Resultado	Sociedade brasileira
33	Resultado	Sociedade brasileira
34	Produto	Sociedade brasileira
35	Resultado	Sociedade brasileira
36	Resultado	Sociedade brasileira
37	Produto	Sociedade brasileira
38	Produto	Sociedade brasileira
39	Produto	Sociedade brasileira
40	Produto	Sociedade brasileira
41	Produto	Sociedade brasileira
42	Produto	Sociedade brasileira
43	Produto	Sociedade brasileira
44	Resultado	Sociedade brasileira
45	Resultado	Sociedade brasileira
46	Produto	Sociedade brasileira
47	Produto	Sociedade brasileira
48	Produto	Sociedade brasileira
49	Produto	Sociedade brasileira
53	Impacto	Sociedade brasileira

Fonte: Elaboração própria. * O texto de descrição de cada meta consta no Anexo 1 desse relatório.



A conclusão sobre o público beneficiário das metas é de que prevalece de uma perspectiva difusa para toda a sociedade brasileira, com algumas ações focalizadas em públicos que precisam de um tratamento diferenciado para acessar o direito à cultura. Essa perspectiva é congruente com o problema da cultura e suas causas, conforme apresentado no Capítulo 1.

O documento “Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais” (BRASIL, 2008), referência principal para a lei que criou o plano, apontava o PNC como meio para superação do problema central da cultura, que seria a *“falta de compreensão e promoção da diversidade cultural do país e desigualdades no acesso à produção e fruição cultural”*. O documento apontava como uma das causas das desigualdades a concentração de bens e serviços culturais em determinadas regiões e estados do país. Dentre os dados apontados, temos:

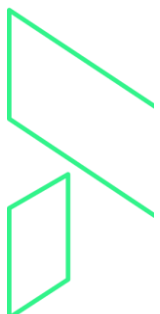
A infraestrutura cultural, os serviços e os recursos públicos alocados em cultura demonstram uma grande concentração em regiões, territórios e estratos sociais. (p. 12)

Os 1.095 estabelecimentos de cinema existentes no país estão presentes em apenas 8,7% dos municípios. (p. 34)

Enquanto São Paulo concentrava em 2005 a maior oferta de graduação em música, com 47 cursos superiores, cinco estados do Norte não dispunham de nenhum curso desse tipo no mesmo período: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins. (p. 37)

O desequilíbrio regional na oferta de salas de teatro é contundente. Enquanto São Paulo apresenta a maior concentração de teatros (306), as unidades federativas da região Norte contam com apenas 46 espaços. Os festivais ocorrem em sua maioria no Sudeste, Sul e Nordeste do País”. (p. 39)

O desenho voltado para um público mais amplo e com ênfase na inclusão de públicos específicos pode ser alterado no processo de implementação da política, levando à concentração de ações e, portanto, de produtos, resultados e impactos para determinados públicos, com a reprodução ou produção de desigualdades no acesso ao direito à cultura.



Como o PNC atuou para dirimir as desigualdades e ampliar o acesso à produção e fruição cultural em todo o territorial brasileiro? Não temos como responder a essa questão porque somente duas metas (24 e 48) têm indicadores de desempenho diferenciados por recortes territoriais (macrorregiões) e são duas metas com problemas de informações para sua aferição, conforme Brasil (2021b).

Dada a prevalência de indicadores que consideram o agregado nacional para aferir o desempenho das metas, são escassos os dados de distribuição territorial. Contudo, os dados disponíveis nos Relatórios de Acompanhamento do PNC de 2020 (BRASIL, 2021) nos possibilita uma hipótese como resposta parcial à questão acima a partir de alguns indicadores de seis metas estruturantes:

Meta 1: Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados.

Meta 2: 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

Meta 3: Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada.

Meta 24 - 100% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais.

Meta 26: 12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura).

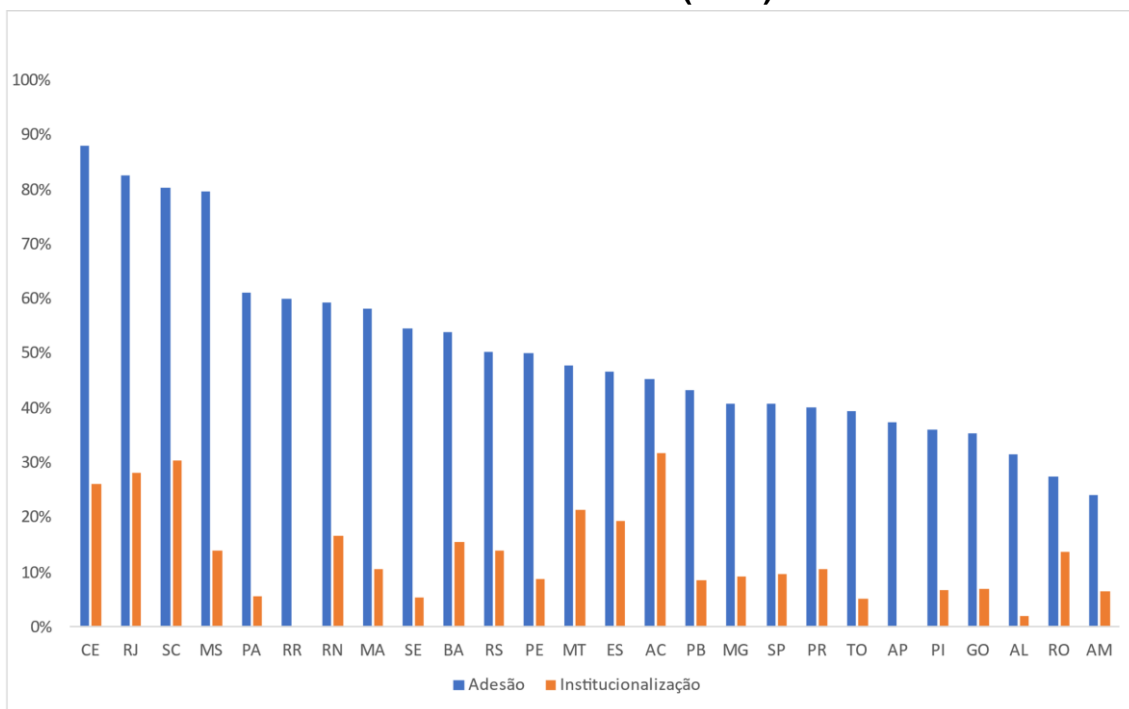
Meta 48: Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país.

Para a meta 1, houve a adesão de todos os 26 estados e do DF ao Sistema Nacional de Cultura (publicaram Acordo de Cooperação Federativa para desenvolvimento do SNC) até o final de 2020, bem como a adesão de 2.711

municípios (81% da meta).¹⁴. Em relação à instituição do Sistema de Cultura estadual, distrital ou municipal, temos que 18 estados e o DF (70,4%), assim como 674 (20,2%) municípios, aprovaram leis de criação do Sistema Estadual, Distrital ou Municipal de Cultura. O Gráfico 1 apresenta os dados de adesão ao SNC e de adesão e institucionalização de sistemas locais de cultura, agregados por estado.

Observamos que no indicador de adesão ao SNC, os municípios do Ceará (88%), do Rio de Janeiro (83%), de Santa Catarina (80%) e de Mato Grosso do Sul (80%) são os com melhor desempenho. Em institucionalização de sistema local, os municípios do Ceará (26%), Rio de Janeiro (28%) e Santa Catarina (31%) também se sobressaem em desempenho. Na parte de baixo do gráfico, no grupo dos cinco estados com municípios que menos aderiram ao SNC, temos: Piauí (36%), Goiás (36%), Alagoas (32%), Rondônia (27%) e Amazonas (24%). Com menor adesão e institucionalização temos: Roraima e Amapá, Alagoas, Tocantins e Sergipe.

Gráfico 1: Adesão e institucionalização dos municípios ao Sistema Nacional de Cultura (2020)



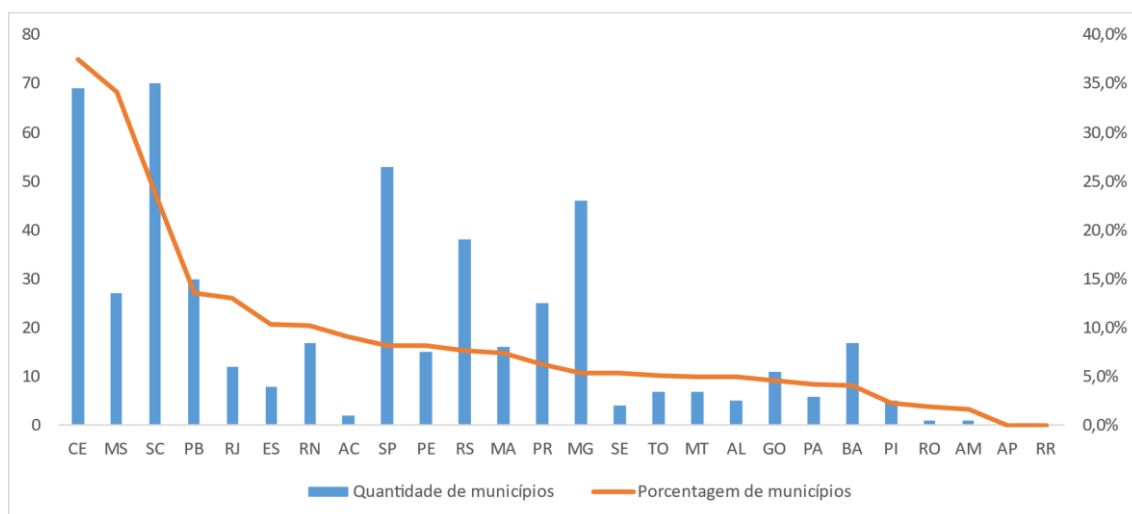
¹⁴ A meta é de 60% dos 5.570 municípios brasileiros, o que corresponde a 3.342 municípios.

Fonte: Brasil. (2022d). Portal do Governo. Ver Sistema Nacional de Cultura – Ver SNC. Disponível em: <http://ver.snc.cultura.gov.br/> [Acesso em: 20 mai. 2022].

Dados referentes a 5.542 municípios para 31 de dezembro de 2020. Foram considerados institucionalizados somente municípios que constam com tendo aderido ao SNC.

A meta 2, de atualização do SNIIC pelos entes federados, apresenta problemas nas informações para aferição dos indicadores e os dados apresentados são de 2017. Para esse ano, tem-se 25 estados e 493 municípios (14,8% da meta) atualizando o SNIIC. O Gráfico 2 apresenta a distribuição do número e percentual do total de municípios de cada estado que atualizavam o Sistema. Como na meta 1, os municípios do Ceará (38%), Mato Grosso do Sul (34%) e Santa Catarina (24%) se destacam dentre aqueles com melhor desempenho. Na outra ponta, as informações indicam que Roraima e Piauí não têm municípios atualizando o SNIIC e que somente 2% dos municípios de Rondônia, Amazonas e Amapá o fizeram.

Gráfico 2: Quantidade de municípios atualizando o SNIIC (2017)



Fonte: Relatório de Acompanhamento 2020 (BRASIL, 2021b). Dados de 31/12/2017.

A meta 3, que também apresenta problemas de informações para o monitoramento, aponta bom desempenho para os municípios de todos os estados para o ano de 2017, sem disponibilidade de dados fidedignos mais atualizados. Para esse ano, a cartografia da diversidade das expressões culturais foi realizada em 100% dos municípios do Acre, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rondônia e Roraima. Os demais estados apresentam

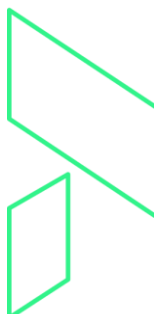
desempenho semelhante e acima de 94%. O pior desempenho é do estado do Amazonas, com 82% dos municípios.

Os dados disponíveis sobre desempenho dos municípios em alguns indicadores, agregados para os estados, apontam desempenhos diferenciados no cumprimento das metas, com alguns estados com bom desempenho e outros com mau desempenho, o que recomenda a utilização de mais indicadores com recortes territoriais. Isso possibilitaria diagnosticar oportunidades e desafios territoriais a serem considerados na implementação do PNC a partir de governança federativa.

Os dados de desempenho macrorregional estão disponíveis para as metas 24, 26 e 48 (Brasil, 2021b). A meta 24 tem indicadores estabelecidos para cada uma das cinco macrorregiões do país, devendo alcançar 60% de municípios de cada região “com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais”. Sem a possibilidade de aferir a circulação dos projetos pelo país, os indicadores da meta consideram “a quantidade de municípios fomentados com recursos públicos federais” em cada região. Não está claro no documento que definiu a meta (Brasil, 2011a) e nem no Relatório de Acompanhamento 2020 (Brasil, 2021b) se a meta seria a média alcançada para os dez anos do plano ou se ela deveria ser alcançada para todos os anos a partir de 2010. A Tabela 3 mostra que o desempenho da meta para 2020 foi similar e ruim para todas as regiões.

Tabela 3: Indicadores da meta 24: quantidade de municípios fomentados com recursos federais

Região	No. de Municípios	Ponto da Meta para 2020	Desempenho em 2020
Norte	449	269 (60%)	4 (1%)
Nordeste	1.793	1.076 (60%)	10 (1%)
Centro-Oeste	467	280 (60%)	8 (2%)
Sudeste	1.668	1.001 (60%)	18 (1%)
Sul	1.188	713 (60%)	7 (1%)



NACIONAL	5.565	3.339 (60%)	47 (1%)
-----------------	--------------	------------------------	--------------------

Fonte: Relatório de Acompanhamento 2020 (BRASIL, 2021b).

O único indicador da meta 26 considera o número de trabalhadores cadastrados como beneficiários do Vale-Cultura. Tendo como propósito alcançar 12 milhões de trabalhadores formais, a meta alcançou em 2020 somente 559.937 trabalhadores. O melhor desempenho da meta ocorreu destacadamente no Sudeste (305.948), seguida de longe pelo Sul (83.811), Nordeste (67.934), Centro-Oeste (44.406) e Norte (33.214), refletindo a concentração territorial de trabalhadores formais.¹⁵

Por fim, a meta 48 também apresenta problemas de informações para o monitoramento, segundo o Relatório de Acompanhamento 2020, sendo seus dados mais atualizados referentes ao ano de 2017. Nesse ano, foi alcançado o número total de 95.501 usuários cadastrados na Plataforma de Governança Colaborativa, algo próximo aos 100 mil propostos. No entanto, como a meta deve considerar “a distribuição da população nas macrorregiões”, tem-se um indicador diferente para cada região brasileira. As regiões Norte e Centro-Oeste ultrapassaram sua meta com 23.790 (286%) e 8.328 (113%) usuários cadastrados, respectivamente. Abaixo da meta estão, em ordem decrescente, o Nordeste com 27.332 (98%), o Sul com 12.116 (84%) e o Sudeste com 23.481 (56%).

¹⁵ Para 24.624 trabalhadores beneficiados pelo Vale-Cultura não há informação sobre a região em que estão localizados.

3.2 A governança do Plano Nacional de Cultura

3.2.1 O desenho da governança do Plano Nacional de Cultura

O Plano Nacional de Cultura apresenta seus objetivos no artigo segundo do capítulo I da Lei 12.343/2010, dentre os quais identificamos como mais diretamente relacionados à governança os incisos:

- XI - qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado;
- XIII - descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura;
- XIV - consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais; e
- XVI - articular e integrar sistemas de gestão cultural.

No capítulo II da mesma lei, o artigo terceiro trata das atribuições do Poder Público em relação ao plano e destaca competências de governança, mecanismos de cooperação e incentivos e o papel do órgão gestor nacional da política na coordenação do seu processo de implementação, conforme trechos selecionados abaixo. Observamos o apontamento dos principais atores envolvidos: sociedade civil, setores internos da cultura, setor privado e entes federados. Como estratégias de articulação e coordenação desses atores temos: a organização de instâncias consultivas; o Sistema Nacional de Cultura – SNC; o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e a colaboração voluntária de atores públicos e privados. Como incentivo à cooperação é apontado a “assistência técnica e financeira aos entes da federação” do Poder Executivo Federal.

Art. 3 Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

(...)

IX - organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura;

(...)

XI - coordenar o processo de elaboração de planos setoriais para as diferentes áreas artísticas, respeitando seus desdobramentos e segmentações (...);

XII - incentivar a adesão de organizações e instituições do setor privado e entidades da sociedade civil às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura por meio de ações próprias, parcerias, participação em programas e integração ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

§ 2º A vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento.

§ 3º Os entes da Federação que aderirem ao Plano Nacional de Cultura deverão elaborar os seus planos decenais até 1 (um) ano após a assinatura do termo de adesão voluntária.

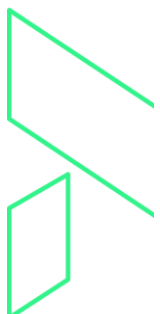
§ 4º O Poder Executivo federal, observados os limites orçamentários e operacionais, poderá oferecer assistência técnica e financeira aos entes da federação que aderirem ao Plano, nos termos de regulamento.

§ 5º Poderão colaborar com o Plano Nacional de Cultura, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como empresas, organizações corporativas e sindicais, organizações da sociedade civil, fundações, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a garantia dos princípios, objetivos, diretrizes e metas do PNC, estabelecendo termos de adesão específicos.

§ 6º O Ministério da Cultura exercerá a função de coordenação executiva do Plano Nacional de Cultura - PNC, conforme esta Lei, ficando responsável pela organização de suas instâncias, pelos termos de adesão, pela implantação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, pelo estabelecimento de metas, pelos regimentos e demais especificações necessárias à sua implantação.

O desenho de governança da lei de criação do PNC apresenta congruência com as metas estabelecidas em 2011, destacadamente as 15 metas definidas como estruturantes e tidas como prioritárias para execução das outras metas e alcance dos objetivos do plano. Mas há algumas lacunas importantes na tradução da lei para as metas, destacadamente em relação ao Fundo Nacional de Cultura.

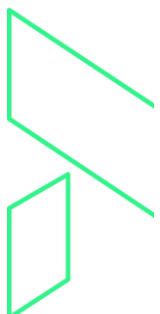
O Quadro 7 apresenta a perspectiva principal de governança para as metas estruturantes do PNC. A partir dessas características, apontamos alguns aspectos importantes sobre a governança do plano:



1) As governanças interna na Secult, federativa, público-privado, participativa e horizontal são relevantes para o alcance das metas do PNC. As metas 1 e 2 apontam aqueles que seriam os principais mecanismos de coordenação federativa do plano: o Sistema Nacional de Cultura (SNC), e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Essa perspectiva está em conformidade com Lei 12.343/2010, conforme apontado acima.

2) Dentre as metas estruturantes, tem-se os incentivos financeiros para coordenação da política junto aos entes federados subnacionais e privados. Contudo, tem-se maior clareza dos incentivos aos atores privados: Vale-Cultura (meta 26) e renúncia fiscal (meta 52). As metas 50 e 53 são dependentes de articulação entre a Secult e outros órgãos do governo federal e do Congresso Nacional para regulamentação de recursos do Pré-Sal para os projetos de cultura e maior aporte à cultura no Orçamento Geral da União (OGU), o que podemos caracterizar como uma governança horizonte na União.

3) A estrutura de incentivos do governo nacional aos entes governamentais aparece na Lei 12.343/2010, no capítulo II, § 4º, citado acima, como “assistência técnica e financeira aos entes da federação que aderirem ao Plano”, a depender dos limites orçamentários. Observe que no texto da lei tem-se um claro apontamento de condicionante para receber a assistência: a adesão ao plano. Adiante, no artigo 5º do capítulo III dessa lei, que versa sobre o financiamento do plano, é estabelecido que o Fundo Nacional de Cultura seria a via prioritária para repasse de recursos do governo federal aos outros entes. Contudo, as 53 metas e outras normativas de implementação e documentos consultados pouco esclarecem sobre essa assistência aos entes subnacionais. Isso aponta uma lacuna no desenho dos incentivos para obter a adesão dos entes subnacionais. A falta de regulamentação para as transferências fundo a fundo dificulta a governança porque não há clareza sobre os mecanismos de indução para adesão e institucionalização dos níveis subnacionais de governo ao Sistema de Cultura.



4) A menção ao uso de recursos federais para financiar as ações do plano executadas por entes subnacionais aparece na meta 24: “60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais”. O indicador considera como recursos federais os incentivos fiscais, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e recursos da Administração Direta para aferir o cumprimento da meta menciona o FNC. Dessa forma, o FNC não é o principal mecanismo de transferência para sua execução, admitindo outras vias de financiamento. Ainda, é uma meta que apresenta problemas de informações para seu acompanhamento e seu desempenho insatisfatório (BRASIL, 2021, p. 139-142).

5) A dimensão interna da governança é fundamental para a execução do PNC, porque envolve uma atuação articulada de diversos setores da Secult, ou seja, requer intersetorialidade. Esse aspecto está expresso na meta 46 que estabelece a constituição de instâncias colegiadas e planos elaborados e implementados para todos os setores da cultura representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). A perspectiva, quando da construção da meta, era de se chegar a 19 colegiados constituídos e com planos setoriais, sendo que 9 colegiados já estavam constituídos com 8 planos elaborados (BRASIL, 2011a). O acompanhamento mais recente da meta (BRASIL, 2021b, p. 214 e 215) aponta que para 24 setores representados no CNPC, 14 apresentam planos; apenas 7 planos apresentam tempo de vigência e metas; e um único plano apresenta acompanhamento, avaliação e controle social. Essas informações apontam para problemas de governança interna que comprometem a intersetorialidade do PNC, aspecto que orientou a elaboração da meta: “Neste sentido, o Plano Nacional de Cultura (PNC) e os planos setoriais se complementam e somam esforços na orientação das políticas públicas e da promoção da cultura no país.” (BRASIL, 2011a, p. 88)

6) A dimensão participativa da governança, que envolve a articulação com a sociedade civil, está expressa nas metas 48 e 49 e envolvem a construção de uma Plataforma para “governança colaborativa”, com o cadastro de usuários; e

a realização de duas conferências nacionais de cultura, com ampla participação social e de entes federados. Essa última meta envolve também governança federativa, dado que a conferência nacional é o ápice de um processo de mobilização e representação que se inicia nos níveis locais, com as conferências municipais de cultura. A III Conferência Nacional de Cultura foi realizada em 2013 e cumpriu os requisitos de participantes dos entes federados e da sociedade civil. A IV conferência, prevista para 2017, ainda não foi realizada (BRASIL, 2012, p. 221-227). A situação dessas duas metas indica que a dimensão de articulação do governo junto à sociedade social, algo que foi crucial na construção do plano, perdeu espaço no seu processo de implementação. Por outro lado, em oficina, os gestores da Secult apontaram que o Decreto nº 9.891/2019, ao estabelecer que as Conferências Nacionais de Cultura devem ocorrer a cada quatro anos contribui para a institucionalização da interlocução do governo com a sociedade civil.

Quadro 7: Governança das metas estruturantes do PNC

Nº	Descrição	Grupo	Governança
1	Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados	Institucionalização	Federativa
2	100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	Informação	Federativa
3	Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada	Informação	Federativa
7	100% dos segmentos culturais com cadeias produtivas da economia criativa mapeadas	Informação	Público-privado
26	12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura)	Financiamento	Público-privado-Incentivos
37	100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas	Institucionalização	Federativa
38	Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada	Institucionalização	Público-privado
39	Sistema unificado de registro público de obras intelectuais protegidas pelo direito de autor implantado	Informação	Público-privado
41	100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC	Informação	Federativa
46	100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados	Institucionalização	Interna
48	Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país	Informação	Participativa
49	Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)	Institucionalização	Participativa
50	10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura	Financiamento	Horizontal
51	Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura	Financiamento	Horizontal
52	Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura	Financiamento	Horizontal/ Público-privado

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2 Atores implementadores das metas do Plano Nacional de Cultura

A identificação dos atores responsáveis pela execução das metas do Plano Nacional de Cultura define quem deve se articular ou ser coordenado para implementar o plano, ou seja, os principais atores envolvidos na governança.

Análise do grau de responsabilidade da Secult com as 53 metas do PNC aponta que:

A governabilidade da Secretaria Especial a Cultura (SECULT) sobre as metas é variável, dado que o atingimento de algumas delas depende do envolvimento de outros Ministérios, do Poder Legislativo Federal e de Entes Federados. Em particular, **a SECULT é responsável pela execução de 16 metas.**

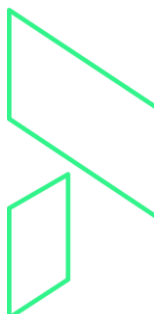
Em conjunto com outros órgãos da União, ela é corresponsável por outras 11 metas. Existe, ainda, um grupo de 26 metas que são de responsabilidade compartilhada entre Governo Federal, Estados e Municípios.” (BRASIL, 2021b, p. 20)

Em relação às metas estruturantes, conforme Quadro 8, a Secult teria seu mais alto grau de governabilidade sobre quatro metas (7, 26, 46 e 48). Outras quatro metas envolveriam outros órgãos do governo federal (38, 50, 51 e 52). Por fim, seis metas teriam como principais executores os entes subnacionais de governo (estados, Distrito Federal e municípios).

Os números indicam, portanto, maior controle da Secult na execução de 30% de todas as metas e de 27% das metas estruturantes. Os outros 21% das metas gerais e 33% das metas estruturadoras dependem da execução de outras instituições do governo federal, tanto do executivo como do legislativo. Os governos subnacionais seriam os principais responsáveis pelas metas, com 49% de todas as metas e 40% das metas estruturantes.

Para um quadro mais amplo dos atores envolvidos na implementação, vale incorporar a esse painel de responsabilidades públicas sobre o plano a importância da relação entre agentes públicos, representantes da sociedade civil e de instituições privadas de mercado para algumas metas estruturantes, conforme visto na subseção anterior.

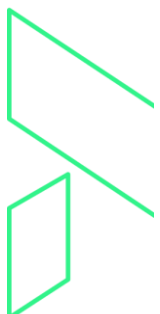
Outra camada adicional e fundamental nessa análise dos atores implementadores que precisam cooperar entre si para que o plano se efetive como política pública, com entregas de bens e serviços à sociedade e produção



de resultados e impactos positivos, é o da governança interna. A quarta coluna do Quadro 8 apresenta a unidade(s) responsável(is) pela execução de cada meta estruturante, indicando as unidades da Secult “*que exercem atividades que contribuem, direta ou indireta, para o cumprimento da meta*”. Essas unidades também cumpririam o importante papel de informantes sobre as atividades e desempenho das metas para o setor responsável pelo monitoramento do plano: Departamento do Sistema Nacional de Cultura (DESNOC) da Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural (SECDEC).

Observamos que três metas envolveriam de forma mais ampla a atuação da Secult junto a outros entes ou órgãos do governo federal, as metas 3, 50 e 51. A meta 3 está centrada na busca de informações culturais juntos aos municípios, mas apresenta problema de informação, dado que não é possível aferir “diversidade cultural” a partir das bases de dados disponíveis, Mapa da Cultura e Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). As metas 50 e 51 são de financiamento e deveriam indicar de forma mais precisa os responsáveis da Secult para buscar junto aos outros órgãos do Poder Executivo e do Congresso Nacional o aumento de fontes e recursos para o financiamento da política de cultura. A meta 2 não apresenta definição de responsável interno no último relatório de acompanhamento do PNC, ou seja, não apresenta qual setor do âmbito da Secult deveria atuar junto aos entes subnacionais de governo para impulsionar a alimentação continuada do SNIIC. Em relatórios anteriores de acompanhamento, houve o apontamento de responsáveis internos até 2018: Secretaria de Articulação Institucional (SAI) e Secretaria de Políticas Culturais (SPC), para 2013, 2014 e 2015; Subsecretaria de Gestão Estratégica- SGE e Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional – SADI, para 2016 e 2017; e somente SGE para 2018. Desde 2018 a meta não é aferida por falta de informações confiáveis no Mapa de Cultura.

Oito metas apresentam somente uma unidade interna responsável, sendo que duas são de execução direta da Secult (7 e 26), outras três envolvem outros órgãos do governo federal (38, 39 e 52) e três envolvem outros entes (1, 37 e 49). A meta 48 envolve duas unidades internas responsáveis diretamente pela



sua implementação. A meta 41 apresenta três unidades responsáveis indiretamente pela execução, que depende de informações prestadas pelas bibliotecas, museus e arquivos ao SNIIC, algo que não tem ocorrido, além dos problemas do SNIIC para extração desse tipo de informação. Por fim, a Meta 46 envolve dez unidades interna em sua execução direta. Como visto na subseção anterior, é a meta que envolve a formação de colegiados e a construção e implementação de planos setoriais de cultura, algo importante para institucionalização da política nacional de cultura em uma perspectiva intersetorial.

As informações sobre os agentes implementadores, externos e internos à Secult, para as metas estruturantes do PNC apontam para um painel de enorme complexidade na governança, com indefinições importantes sobre unidades responsáveis pela articulação de atores externos na execução das metas. Nos casos em que há essa definição, observa-se problemas para obter as informações de atores externos. Mas, mesmos nas metas cujas execução são mais diretamente de responsabilidade da Secult, tem-se problemas de coordenação e implementação, como fica evidenciado na Meta 26. A conclusão, com base nas informações analisadas, é que não há um desenho preciso da governança do PNC e que sua implementação é problemática, o que, provavelmente, tem efeitos importantes sobre os resultados da política.

Quadro 8: Atores responsáveis pelas metas estruturantes do PNC

Nº	Descrição	Principal Responsável*	Unidade da Secult responsável**
1	Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados	Outros entes	SECDEC/DESNC
2	100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	Outros entes	Indefinido
3	Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada	Outros entes	Unidades finalísticas da cultura
7	100% dos segmentos culturais com cadeias produtivas da economia criativa mapeadas	SECULT	SECDEC/DEPEC
26	12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura)	SECULT	SEFIC
37	100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas	Outros entes	SECDEC/DESNC
38	Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada	Governo Federal	SNDAPI
39	Sistema unificado de registro público de obras intelectuais protegidas pelo direito de autor implantado	Governo Federal	SNDAPI
41	100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC	Outros entes	SECDEC/DLLLB, Ibram e FCRB
46	100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados	SECULT	SECDEC/DEDIC, SNAV, Ancine, Ibram, SECDEC/DEPEC, SECDEC/DLLLB, FCRB, FCP, Funarte e Iphan
48	Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país	SECULT	SECDEC/DESNC e SNAV
49	Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)	Outros entes	SECDEC/DESNC
50	10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura	Governo Federal	Secult
51	Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura	Governo Federal	Unidades finalísticas da cultura
52	Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura	Governo Federal	Sefic

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2022b). * Anexo 3.

** Siglas:

Ancine - Agência Nacional do Cinema

FCP - Fundação Cultural Palmares

FCRB - Fundação Casa de Rui Barbosa

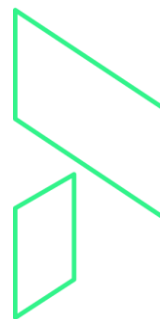
Funarte - Fundação Nacional de Artes

Ibram - Instituto Brasileiro de Museus

Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SNDAPI - Secretaria Nacional de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual

SECDEC/DEDIC – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural/
Departamento de Promoção da Diversidade Cultural
SECDEC/DEPEC – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade
Cultural/Departamento de Empreendedorismo Cultural
SECDEC/DESNC – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade
Cultural/Departamento do Sistema Nacional de Cultura
SECDEC/DLLLB – Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade
Cultural/Departamento da Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas
SEFIC - Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
SNAV - Secretaria Nacional do Audiovisual



4.O ORÇAMENTO E O FINANCIAMENTO DO PNC

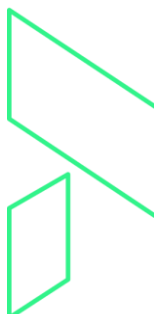
O planejamento orçamentário da União envolve a elaboração de três leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A partir da apresentação desse planejamento, esse capítulo, em sua primeira seção, analisa o desenho e o contexto de implementação dos insumos orçamentários do Plano Nacional de Cultura (PNC) e a aderência do PNC aos programas da cultura inscritos no PPA da União. A metodologia utilizada foi a análise documental e destacou as três metas orçamentárias de insumos do Plano Nacional de Cultura:

- **Meta 50** - 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura;
- **Meta 51** - Aumento de 37% acima do PIB dos recursos públicos federais para a cultura;
- **Meta 52** - Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura.

A análise de congruência entre o planejamento orçamentário da cultura no PPA e o PNC foi feito a partir dos três planos plurianuais vigentes desde a elaboração das metas do plano (PPA 2012-2016; PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023). O objetivo foi verificar em que medida os programas definidos para cultura e sob gestão do MinC/Secult estão alinhados com o PNC.

As fontes documentais foram complementadas com informações obtidas por meio de uma oficina de orçamento e financiamento, realizada com gestores da Secult que têm atuação nos processos orçamentários e financeiros da secretaria ou no acompanhamento das metas do plano.

Elaboradas as três leis orçamentárias da União (PPA, LDO e LOA), elas serão executadas anualmente a partir das receitas estimadas e gastos autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo haver divergência entre o que foi planejado e o que foi realizado (recursos arrecadados e gastos



executados). Portanto, é na análise da execução das despesas no orçamento público do governo federal que podemos verificar como os insumos desenhados para o Plano Nacional de Cultura foram implementados.

A seção dois desse capítulo apresenta algumas características sobre a definição e execução orçamentária e financeira da Secult e sintetiza os resultados de desempenho das duas metas financeiras implementadas, as metas 51 e 52, até 2020. Isso foi feito a partir de análise documental, de dados e das informações obtidas na oficina com os gestores.

4.1 Planejamento orçamentário da Secult e do PNC

4.1.1 Planejamento orçamentário de políticas públicas: PPA, LDO e LOA

O orçamento é um plano que faz a **previsão** de receitas e, a partir dessa previsão, **autoriza** os gastos a serem realizados por um governo para o período de um ano, visando o alcance de objetivos sociais. O orçamento é o instrumento por meio do qual se define o financiamento de planos, programas, projetos e ações das instituições da administração pública.

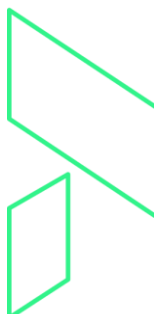
A Constituição Federal de 1988 (art. 165) estabelece que o planejamento orçamentário da União será realizado a partir de três leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA apresenta os programas dos órgãos e entidades da administração pública para o período de quatro anos, com suas diretrizes, objetivos e metas. A LDO é uma lei anual que define as diretrizes e as prioridades a serem consideradas na LOA. A LOA é o orçamento propriamente dito, a lei que estima as receitas e autoriza os gastos às unidades administrativas para suas manutenções e para a execução anual da programação do governo (PPA), considerando as diretrizes vindas da LDO. Dessa forma, é na LOA “que o cidadão identifica a alocação dos recursos que o governo recolhe sob a forma

de tributos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no orçamento.” (BRASIL, 2018, p. 37)

A elaboração inicial de cada lei orçamentária pelo Poder Executivo envolve um trabalho de coordenação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) junto aos poderes, órgãos e entidades da administração pública federal. Uma vez elaborado, o projeto de cada lei segue para apreciação do Congresso Nacional, onde sofre alterações por meio de emendas, que podem modificar os programas, as diretrizes, a previsão de receitas e os gastos apresentados pelo Poder Executivo. No caso da LOA, as principais emendas parlamentares são as individuais e de bancada, elas possibilitam aos deputados e senadores alocarem recursos em políticas públicas de seus interesses, podendo definir ainda o destino territorial dessas políticas.

No processo de elaboração da LOA, são definidas várias características de uma despesa autorizada: qual órgão ou entidade realizará a despesa (classificação institucional); a qual função e subfunção de governo se destina (classificação funcional); a qual programa está associada (classificação programática); se sua execução será feita diretamente pelo governo federal ou se o recurso será transferido para outros executarem: estados, municípios e entidades privadas (modalidade de aplicação). Em relação à classificação programática, deve-se especificar a ação orçamentária que irá prover bens e serviços para execução dos programas inscritos no PPA.

Elaboradas e aprovadas as leis, elas são publicadas e começam a ser executadas. O PPA e a LDO são executados a partir da LOA, que pode sofrer alterações durante sua vigência. Isso significa que as receitas estimadas e os gastos autorizados podem ter uma execução mais ou menos próxima daquilo que foi previamente planejado. Isso ocorre por dois motivos principais. O primeiro é quando a receita arrecadada é inferior ao que havia sido previsto na LOA e os gastos autorizados são bloqueados no orçamento para equilibrar a entrada e saída de recursos públicos do caixa governamental, o que é denominado como **contingenciamento**. Esses bloqueios de gastos afetam as áreas de governo de



forma distintas. Há também a possibilidade de aumentar os recursos para as ações orçamentárias durante sua execução, o que é feito através da autorização dos chamados **créditos adicionais**. O segundo motivo de distanciamento entre planejado e executado é a capacidade da unidade orçamentária. Planejamentos inadequados dos gastos ou baixa capacidade para executá-los pode significar a não efetivação dos gastos autorizados.

Portanto, os programas orçamentários nacionais da cultura são definidos no PPA e os gastos autorizados para financiar esses programas estão estabelecidos na LOA da União. Uma condição fundamental para o sucesso de um plano setorial de longo prazo, como é o Plano Nacional de Cultura, é sua articulação com o processo orçamentário. Por um lado, é preciso que o plano setorial tenha clareza em seu desenho dos insumos orçamentários necessários para sua implementação. Por outro, o planejamento orçamentário, com suas três leis, deve refletir em sua estrutura programática e de gastos as prioridades do plano setorial. Nas próximas seções iremos analisar esses dois aspectos orçamentários do PNC.

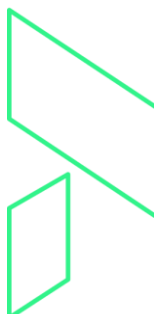
4.1.2 O desenho e o contexto de implementação dos insumos orçamentários do PNC

As diretrizes orçamentárias para execução do PNC estão expressas em seu desenho. A Lei 12.343/2010 dedica o Capítulo III ao financiamento do plano e estabelece que:

Art. 4º Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias da União e dos entes da federação que aderirem às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura disporão sobre os recursos a serem destinados à execução das ações constantes do Anexo desta Lei.

Art. 5º O Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, será o principal mecanismo de fomento às políticas culturais.

Art. 6º A alocação de recursos públicos federais destinados às ações culturais nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deverá observar as diretrizes e metas estabelecidas nesta Lei.



Parágrafo único. Os recursos federais transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deverão ser aplicados prioritariamente por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura, na forma do regulamento.

Art. 7º O Ministério da Cultura, na condição de coordenador executivo do Plano Nacional de Cultura, deverá estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura de forma a atender os objetivos desta Lei e elevar o total de recursos destinados ao setor para garantir o seu cumprimento.

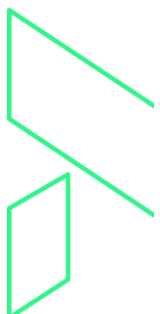
O Capítulo III, portanto, deixa claro que o financiamento do PNC: 1) envolve o alinhamento das leis orçamentárias dos entes governamentais com as diretrizes e metas do PNC; 2) tem o Fundo Nacional de Cultura (FNC) como principal mecanismo de financiamento das políticas de cultura; 3) estabelece que as transferências intergovernamentais de recursos federais devem considerar as diretrizes e metas do PNC e priorizar o mecanismo fundo a fundo; 4) define como atribuição do órgão gestor nacional do plano estimular a diversificação e o aumento dos recursos para a política de cultura.

As 53 metas do PNC (BRASIL, 2011a), estabelecidas para possibilitar a implementação da lei que instituiu o plano e seu acompanhamento e aperfeiçoamento, apresenta três metas orçamentárias. Essas metas são classificadas como “metas estruturantes de financiamento” e “relacionam-se à sustentabilidade orçamentária e financeira das políticas culturais, no âmbito dos fundos públicos e dos subsídios ao consumo e à produção.” (2021b). São elas:

1) Meta 50 - 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura.

O Fundo Social do Pré-Sal (FS) foi aprovado em 22 de dezembro de 2010 pela Lei Nº 12.351, ou seja, logo depois da Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010. Seus recursos seriam compostos principalmente por receitas obtidas com a exploração de petróleo e gás natural na área do pré-sal. A descoberta de reservas de petróleo no pré-sal em 2006 gerou enormes expectativas no setor público e na sociedade, sendo vista como uma nova fonte expressiva de recursos para o financiamento das políticas sociais, dentre elas a cultura.

O art. 47. da lei do Fundo Social aponta que sua finalidade é:



Constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; **II - da cultura**; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Para viabilizar essa finalidade, segundo a lei:

Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual – LOA (Art. 47, § 1º)

A meta 50 é a formalização da expectativa de recursos do pré-sal para a cultura, o que foi enfatizado nas conferências estaduais de cultura e na III Conferência Nacional de Cultura de 2013, quando “ficou entre as propostas mais votadas” (BRASIL, 2021b, p. 229). Contudo, o que se seguiu foi algo diverso, a exploração do pré-sal não avançou como esperado e frustrou as expectativas de arrecadação. Persiste até a atualidade indefinições na regulamentação da partilha de recursos do Fundo Social, algo que tem sido objeto de disputas no Executivo e Congresso Nacional. Não há regulamentação sobre a destinação de recursos para a política de cultura, tendo ocorrido somente a definição de financiamento para as políticas de educação e saúde, conforme Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Isso explica por que o sistema de monitoramento do PNC não obteve informações para aferir seu desempenho: “Até o presente momento não é possível aferir o desempenho da meta, pois não há dados disponíveis para mensurar o indicador desta meta.” (Brasil, 2021b, p. 274).

Gestores da Secult ratificaram em oficina o descrito no Relatório de Acompanhamento 2020 do PNC ao apontarem que desconhecem qualquer recurso do pré-sal direcionado à cultura. Destacam que os 10% do Fundo Social para a cultura definidos na meta foram estabelecidos sem uma devida consideração de sua viabilidade e que é pouco provável que a meta se mantenha no próximo plano. A conclusão é que a meta não foi cumprida e os dados apurados indicam que a cultura não foi beneficiada por recursos do Fundo Social do Pré-Sal.

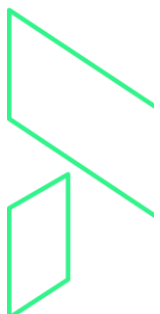
2) Meta 51 - Aumento de 37% acima do PIB dos recursos públicos federais para a cultura.

A meta 51 é calculada considerando a despesa orçamentária executada pela União na função cultura dividida pelo Produto Interno Bruto (PIB) do país, em porcentagem, e sem considerar os recursos provenientes das leis de incentivo fiscal. (BRASIL, 2021b, p. 229). O texto da meta e a explicação de sua fórmula de cálculo são confusos, conforme destacam os gestores da Secult, inclusive por sua vinculação ao PIB. Se retomamos o documento de 2011 que estabeleceu as 53 metas, verificamos que o sentido era aumentar em 37% os gastos do governo federal na função cultura, em percentual do PIB, considerando uma linha de base de 2010 de 0,036%, o que significa uma meta próxima de 0,049 do PIB para 2020 (Brasil, 2011a, p. 94). Nos relatórios de acompanhamento do PNC, elaborados de 2013 a 2020, a linha de base sofreu alterações até 2015, quando é fixada em 0,032% do PIB, o que significa que a meta a ser alcançada é de 0,043% (na verdade, com o arredondamento, seria 0,044% do PIB) (BRASIL, 2022b) Outro aspecto impreciso da meta é seu cumprimento ser fixado para 2020, sem uma definição intermediária de valores ou um indicador que aponte o aporte médio durante a vigência do plano e não somente em seu último ano.

Não há registro, e nem os gestores da Secult souberam informar, como foi estabelecido o valor de 37% para a meta. O documento que instituiu as metas indica que foi considerado o bom desempenho dos gastos em cultura na década anterior ao plano e a perspectiva de sua continuidade:

O montante de recursos públicos gastos pelo governo federal na função cultura passou de 0,02% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2000 para 0,036% do PIB em 2010. Isso representa um crescimento de 80% em 10 anos, para um crescimento do PIB de 44% no mesmo período. (BRASIL, 2011a, p. 94)

Essa meta está associada à meta 50, os 10% de recursos do Fundo Social do Pré-Sal, que, se efetivados, contribuiriam para o aumento de recursos federais para a cultura, em percentual do PIB. A meta 51 não contabiliza os recursos de renúncias fiscais, que se restringem à meta 52. Um outro aspecto



importante apontado no desenho da meta é que: “a distribuição desses recursos deverá levar em conta os critérios de desconcentração dos investimentos e maior equidade regional.” (BRASIL, 2011a, p. 94)

A maior equidade seria buscada, predominantemente, a partir de projetos financiados pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), uma das fontes de recursos da cultura definidas pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida até 2019 como Lei Rouanet, em homenagem ao secretário de cultura Sérgio Paulo Rouanet que conduziu sua elaboração. A partir de 2019, a lei passou a ser denominada Lei de Incentivo à Cultura nos documentos oficiais de governo. A lei institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de cultura, e estabelece sobre o FNC:

Art. 4º Fica ratificado o Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que passará a denominar-se Fundo Nacional da Cultura (FNC), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac e de:

I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;

IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos socioculturais **e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.**

A implementação do plano ocorreu em um contexto econômico muito distinto do observado na década que o precede. Conforme Gráfico 3, o crescimento do PIB de 2001 a 2010 foi em média 3,4%, o que contrasta com a média de 0,3% de 2011 a 2020.

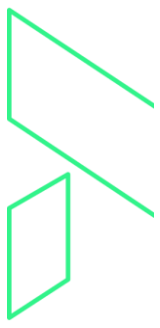
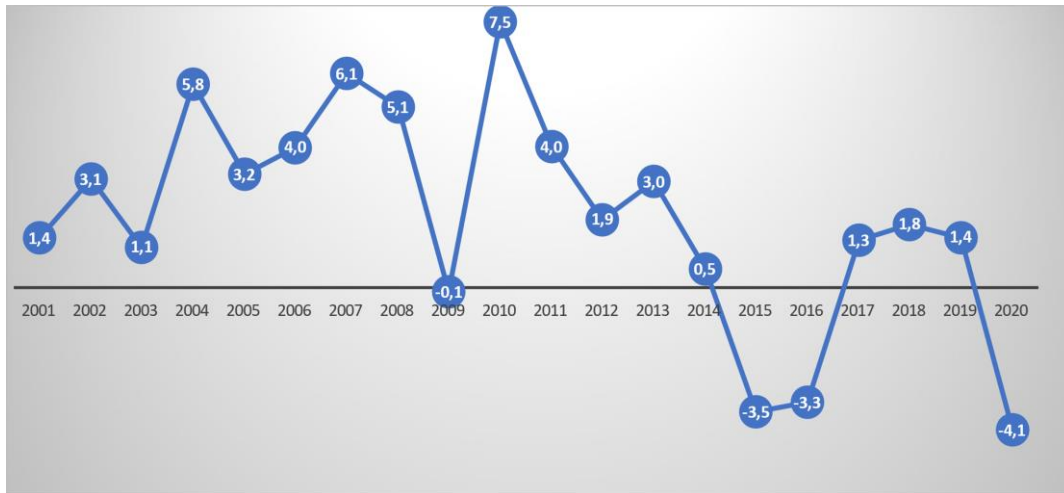


Gráfico 3: Variação do PIB brasileiro, 2000 a 2020

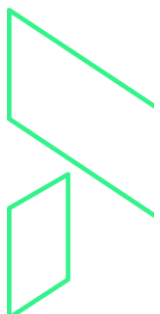


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial. (2022). Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg?locations=BR>

Ao cenário de instabilidade econômica, que repercutiu diretamente nas finanças públicas, se somaram instabilidades políticas que afetaram o órgão gestor nacional da cultura. De 2001 a 2010, o Ministério da Cultura teve 3 (três) ministros, enquanto de 2011 a 2020 foram 14 (catorze) ministros, três deles interinos. Em janeiro de 2019, o órgão perdeu o status de Ministério e passou à condição de Secretaria Especial da Cultura, vinculada ao Ministério da Cidadania, recém-criado. Em maio de 2020 sofreu nova reformulação e passou a se vincular ao Ministério do Turismo (Decreto nº 10.359/ 2020).

3) Meta 52 - Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura.

A meta 52 é calculada a partir da “soma das renúncias fiscais federais pelo uso das leis de incentivo à cultura, no ano, dividido pelo Produto Interno Bruto (PIB) do país no ano, em relação ao indicador em 2010” (BRASIL, 2021b, p. 234-235). A redação da meta e do seu cálculo são confusas, menos que a meta 51 porque faz menção à linha de base a ser considerada. O documento de 2011 apresenta que a “renúncia fiscal do governo federal, em 2010, foi de R\$

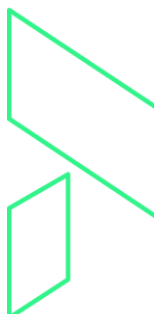


1.298.844.000,00, o que representou 0,05% do PIB.” O aumento proposto elevaria o total de renúncias para 0,06% do PIB (BRASIL, 2011a, p. 96). Semelhante ao observado na meta 51, a linha de base sofreu alterações no processo de implementação, provavelmente em função de melhor apuração do que seria o gasto em incentivo fiscal em proporção do PIB. No Relatório de Acompanhamento do PNC de 2020, a linha de base de 2010 é de 0,0246% e a meta a ser alcançada é de 0,0291% do PIB (BRASIL, 2021b, p. 234).

O financiamento da política cultural por meio de incentivos fiscais possibilita que parte do Imposto de Renda devido por pessoas físicas ou jurídicas possa ser destinados a projetos culturais aprovados pelo órgão gestor nacional da cultura (Secult). Esses recursos são uma das principais fontes de financiamento da área da cultura, conforme a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet/Lei de Incentivo à Cultura).

Posteriormente, outras duas leis estabeleceram incentivos fiscais à cultura, mas não são computadas na meta 52. A Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual, estabeleceu mecanismos de incentivos fiscais a partir do imposto de renda para investimentos na produção de obras audiovisuais. Em 2012, foi instituído outro incentivo fiscal, pela Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, o Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura). Os resultados propostos para esse incentivo estão descritos na meta 26, que estabelece 12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Vale Cultura durante a vigência do PNC.

O financiamento da política de cultura por meio de incentivos fiscais é uma perspectiva distinta do gasto direto, no qual há maior autonomia do governo para definir o destino dos recursos, em termos de setor, programa, projeto, ação e território. Os incentivos fiscais precisam estar bem desenhados e combinados com outros mecanismos de financiamento das políticas de cultura para atender a perspectiva da política nacional de cultura de inclusão e acesso universal aos bens e serviços culturais, como reconhece as diretrizes que informaram a elaboração do PNC:



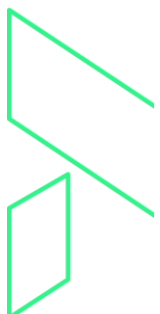
Atualmente, entre os principais desafios da política de cultura estão a limitação do orçamento público destinado ao setor e a necessidade de superação completa do ciclo de investimentos baseados em um sistema de renúncia fiscal guiado pelas decisões exclusivas dos agentes privados. Esse regime deve ser substituído por uma parceria mais efetiva em que as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) contribuam para o direcionamento equitativo do apoio financeiro. (BRASIL, 2008, p. 55)

A coordenação entre os entes para equilibrar incentivos fiscais e gastos diretos com a cultura em prol da equidade deveria ser tratado no âmbito do Sistema Nacional de Cultura. Os formuladores das metas 51 e 52, em 2011, apontaram como uma das estratégias o crescimento mais expressivo dos recursos diretos do governo federal e sua distribuição voltada a promover maior equidade.

A análise das três metas de financiamento do PNC aponta:

- 1) Alinhamento com a lei do plano (Lei 12.343/2010) na busca por diversificação e aumento dos recursos para a política de cultura.
- 2) O fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura e das transferências fundo a fundo, destacadas nas diretrizes do PNC (Brasil, 2008) e na sua lei de criação (Brasil, 2010a), não têm o mesmo destaque na definição das metas, o que deixa em aberto como os fundos seriam usados para o financiamento e promoção de incentivos aos entes subnacionais na implementação do plano.
- 3) Os contextos econômicos e políticos de implementação do PNC, considerando o período de 2011 a 2020, foram bastante distintos daquele observado no decênio anterior e que informaram a definição das metas financeiras, sendo desfavoráveis à implementação e alcance dos resultados almejados.

Como lidar com as mudanças bruscas de contextos em um plano de longo prazo?



A melhor forma seria a sua revisão periódica, algo previsto na lei de criação do PNC (Lei 12.343/ 2010, art. 11) e que informou um processo de revisão ocorrido entre os anos de 2014 e 2016. Esse processo resultou em uma proposta de aperfeiçoamento e atualização do plano, mas a proposta também foi afetada pela conjuntura. O contexto de instabilidade política do governo nacional, com efeito direto no MinC, impossibilitou a regulamentação e implementação da proposta de revisão.

Informações sobre proposições legislativas da Câmara dos Deputados (2022) apontam a busca por garantir recursos maiores e estáveis para a cultura a partir de propostas de emenda constitucional (PEC) para fixar mínimos percentuais de receitas de impostos e transferências da União, estados, DF e municípios para gastos com a cultura, semelhante ao que ocorre com as políticas de educação e saúde.

A primeira proposta nesta direção é a PEC 324/2001, que estabelece a aplicação anual de “nunca menos que 6% (seis por cento) da receita de impostos em favor da produção, preservação, manutenção e o conhecimento de bens e valores culturais.” Essa proposta estava em tramitação na Câmara dos Deputados em abril de 2022, onde se originou, e apensou outras propostas subsequentes com objetivos semelhantes, mas que apresentaram diferentes percentuais para a vinculação de receitas a gastos com cultura:

- PEC 427/2001: estipula o percentual de 5% das receitas dos entes governamentais;
- PEC 150/2003: estabelece os percentuais de aplicação anual da receita de impostos em 2% para União; 1,5% para os Estados e o Distrito Federal; e 1% para os municípios. Esses mesmos valores estão presentes na PEC 421/2014;
- PEC: 310/2004: estabelece 2% das receitas tributárias da União.

Fonte: Câmara Dos Deputados (2022).

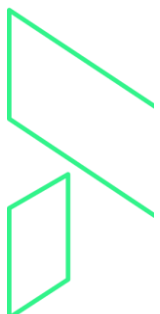
4.1.3 Análise de aderência do PNC aos programas de cultura dos Planos Plurianuais da União

A Secult é responsável pela elaboração do planejamento da política nacional de cultura por meio de três instrumentos principais: 1) os planos nacionais de cultura, que são de longo prazo e para todos os setores da cultura; 2) os planos dos setores da cultura representados no Conselho Nacional de Política Cultural (meta 46 do PNC); 3) e o planejamento orçamentário da política, via PPA, LDO e LOA.

Os planos deveriam estar alinhados entre si e convergirem para um desenho e implementação voltados ao alcance das metas do PNC. Sendo o orçamento insumo fundamental para implementação do PNC, as leis orçamentárias deveriam expressar em suas estruturas de gastos uma maior priorização para as políticas de cultura, com aumentos nos recursos diretos e de incentivos fiscais (metas 51 e 52) e na definição dos programas e ações orçamentários. Vale indagar em que medida o planejamento orçamentário da Secult está alinhado com o PNC.

Não é possível, dado o escopo dessa pesquisa, um estudo de congruência entre as três leis orçamentárias e o PNC com suas 53 metas. No período que segue a criação das metas do plano, estiveram vigentes: três PPAs (2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023), onze LDOs e onze LOAs (de 2012 até 2022). Essa subseção terá como recorte a relação entre as metas de cada um dos três PPAs e as 15 metas estruturantes do PNC. Para isso, foram selecionados os programas temáticos/finalísticos da cultura do PPA (presentes no Anexo I das leis do Plano Plurianual), sendo analisada sua versão mais atualizada, o que corresponde a versão do último ano de vigência para os PPAs 2012-2015 e 2016-2019, já finalizados, e 2021 para o PPA 2020-2023.

O PPA 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012) foi elaborado durante o ano de 2011, após a Lei do PNC (12.343/2010) e antes do estabelecimento das 53 metas (Portaria MinC nº 123 de 13/12/2011), com ajustes anuais que puderam incorporar aspectos definidos nas metas do plano.



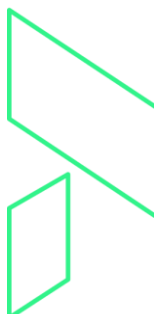
Em sua versão final, o PPA apresentou 6 objetivos e 65 metas do programa da cultura inscrito nesse plano (Programa Temático: 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso), sob a responsabilidade do Ministério da Cultura. No Anexo 2 desse relatório, apontamos a associação de 7 (sete) metas estruturantes (de um total de 15) com as metas do PPA 2012-2015.

Há outras metas do PPA que guardam congruência com metas não estruturantes do PNC, sendo exemplar as metas de capacitação de trabalhadores da cultura e de pessoas em áreas diversas da cultura (metas 17 e 18). O PNC é também destacado no Relatório Final de Avaliação desse PPA:

O Ministério da Cultura – MinC, pautado pelas grandes diretrizes de governo, implementou a Política de Cultura no âmbito do Programa Temático do PPA 2012-2015 Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, orientada pelo Plano Nacional de Cultura – PNC como elemento estruturante da política. Da mesma forma, o Sistema Nacional de Cultura e a Participação Social foram as principais estratégias da ação política em articulação com estados e municípios. (BRASIL, 2016b, p. 310)

No Anexo 3 desse relatório, para o PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016), observamos os 7 (sete) objetivos e as 31 metas do programa da cultura (Programa Temático: 2027 - Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento), sob responsabilidade do Ministério da Cultura até 2019, quando passa a ser competência do Ministério da Cidadania. Identificamos 3 (três) metas estruturantes do PNC mais diretamente alinhadas a esse PPA. A mudança no nome do programa, as alterações nos nomes dos objetivos, o acréscimo de um sétimo objetivo (1085 - Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país) e as metas apontam a tônica do novo PPA em relação à cultura: dimensão essencial do desenvolvimento econômico.

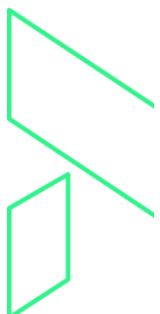
Conforme se observa no Gráfico 3, esse PPA foi construído no contexto de grave crise econômica, quando o país teve recuo de quase 7% em seu PIB em 2015 e 2016, algo que parece ter ditado a perspectiva programática do orçamento para a cultura no quadriênio. O Relatório Final de Avaliação desse PPA enfatiza esse ponto:



A cultura tem um papel fundamental no processo de retomada do crescimento econômico e no desenvolvimento do País. Esse quadro está sustentado nas dimensões da cultura e seus desdobramentos na sociedade. Nesse sentido, no período de 2016 a 2019, o Programa 2027 centrou-se na compreensão das dimensões: simbólica, cidadã e econômica.” (BRASIL, 2019b, p. 74)

O Anexo 4 desse relatório apresenta um objetivo e uma meta para o programa finalístico da cultura no PPA 2020-2023 (5025 – Cultura), sob responsabilidade do Ministério do Turismo. Todo o PPA é bastante conciso e, no caso da cultura, a única meta existente (051D - Ampliar em 60,45% o número de projetos e ações culturais fomentados e incentivados) está indiretamente alinhada à meta 52 do PNC, referente ao aumento de 18,5% da renúncia fiscal em proporção ao PIB. Contudo, não é certo que a perspectiva da meta do PPA seja de elevação das renúncias fiscais. O pouco de informação disponível sobre a programação da cultura para o quadriênio parece enfatizar a manutenção da perspectiva da cultura como meio para promoção do desenvolvimento econômico. No Relatório de Resultados Intermediários desse PPA (BRASIL, 2021d), outro alinhamento com o PNC é indicado em um dos dois resultados apresentados. O Resultado Intermediário 0291 (Ampliar a quantidade de municípios com adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) está diretamente relacionado à meta 1 do PNC.

A análise de congruência realizada entre as metas dos três Planos Plurianuais da União e as 15 metas estruturantes do Plano Nacional de Cultura aponta para um declínio no alinhamento da programação orçamentária de médio prazo com o planejamento da política de cultura de longo prazo. A única meta que tem presença constante nos três PPAs é a Meta 1, referente ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Esse achado foi enfatizado pelos gestores da Secult na oficina de orçamento e financiamento. Segundo eles, há desconhecimento do PNC por outros ministérios, como o Ministério de Economia, que reformou a estrutura do PPA 2020-2023, nos moldes de uma conformação antiga, estabelecendo que cada programa só pode ter um objetivo. Isso trouxe limitações para incorporar o PNC no PPA porque é difícil traduzir em um só objetivo um plano tão amplo. Por ocasião da elaboração desse PPA, houve



dificuldade das equipes para se chegar a um acordo sobre o que comporia o PPA e o resultado foi a meta única de aumentar o número de projeto incentivados, algo limitado para refletir toda a extensão do PNC.

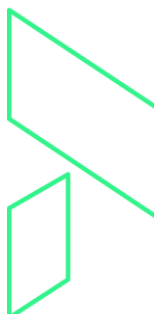
Sobre o processo de elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a conclusão dos gestores é que o PNC não é um ponto de partida que se desdobra no planejamento orçamentário. O PNC funcionaria como um *checklist*, no qual os programas e ações orçamentárias propostos não podem estar em desacordo com o Plano Nacional de Cultura, ou seja, precisam ter alguma associação com ele. Além das leis orçamentárias, os projetos definidos para o Fundo Nacional de Cultura também deveriam estar mais alinhados ao PNC. As unidades setoriais, ao apresentarem um projeto para o Fundo, precisam vinculá-lo a uma meta do plano, o que é feito. Contudo, ao final da execução do exercício do Fundo, quando se apresentam os resultados dos projetos, esse alinhamento não é tão claro.

4.2 Execução orçamentária e financeira da Secult e do PNC

4.2.1 Aspectos sobre a definição e a execução orçamentária e financeira da Secult

As despesas da Secult são definidas a partir de diretrizes orçamentárias do Ministério da Economia, dentre elas um limite de gastos para a Secult. Com esse limite estabelecido, é estabelecido um valor para cada secretaria¹⁶ a partir do aprendizado de anos anteriores e dos projetos de cada unidade. Feita a divisão de recursos entre as secretárias, cabe a elas estabelecer o valor destinado às ações orçamentárias. Quando há queda nos recursos para a

¹⁶ Secretaria Nacional do Audiovisual; Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural; Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura; Secretaria Nacional de direitos Autorais e Propriedade Intelectual; e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural.

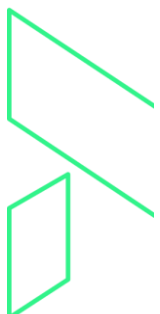


programação orçamentária, evita-se a realização de cortes lineares para as secretarias e busca-se definir quais projetos são prioritários.

O planejamento orçamentário do órgão é realizado com escassez de pessoal, os gestores apontaram que uma pessoa sozinha tem que organizar a elaboração orçamentária das secretárias e ajudar algumas vinculadas.

Na etapa de execução dos gastos, são feitos alguns remanejamentos para evitar perdas de orçamento, alocando recursos de ações com baixa execução para outras que podem potencializar seus gastos. Como o volume de recursos da Secult é reduzido, a execução dos gastos tem sido alta. Conforme gestores, em 2021, houve a execução de mais de 90% das despesas discricionárias. A leitura é que não há dificuldade para executar o volume atual do orçamento, que também conta com ações bem amplas, o que gera poucas alterações, como os remanejamentos. No entanto, os gestores apontam que, se o volume orçamentário fosse maior, essa dificuldade apareceria, o que enfatiza os desafios relacionados ao número de pessoal qualificado na gestão orçamentária e financeira da cultura no órgão gestor nacional.

A execução orçamentária dos programas e ações culturais também sofreu os efeitos das mudanças estruturais no órgão gestor nacional da cultura. A perda de status de ministério no início de 2019 e a mudança de vinculação do Ministério da Cidadania para Ministério do Turismo, em maio de 2020, trouxeram paralísias temporárias na execução do orçamento e afetaram os recursos para as metas do PNC. A mudança de vinculação ministerial da Secult, segundo gestores, teve como efeito a baixa execução orçamentária do órgão, excluídas as vinculadas, principalmente até setembro de 2020. As mudanças nos setores e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) exigiram dois meses de ajustes para o retorno da dinâmica de execução orçamentária. Em relação à perda de status ministerial, umas das metas mais afetadas teria sido a do Vale Cultura (meta 26), em função de menor poder político da Secult nas barganhas para definição do orçamento. Segundo gestores, perdeu-se a previsão de renúncia fiscal na LDO e na LOA.



As emendas parlamentares ao orçamento da cultura têm uma dinâmica distinta das definições orçamentárias feitas no âmbito da Secult. Se, por um lado, trazem novos recursos para a política, por outro lado, são definições que passam pelos interesses dos parlamentares e demandam articulação junto a eles. Segundo gestores, houve redução nos recursos discricionários disponíveis para a Secult e, com isso, ampliou-se a participação das emendas parlamentares no financiamento da política nacional. As emendas representariam mais de 50% dos recursos discricionários da Secult, sem considerar as entidades vinculadas, e mais de 40%, incluindo as vinculadas. No Fundo Nacional de Cultura, representam mais de 50% das despesas discricionárias.

Ainda segundo os gestores, falta maior articulação para captar recursos de emendas parlamentares para os projetos prioritários da cultura e a tendência que prevalece é de pulverização das emendas para várias ações dispersas de cultura. A perda da condição de Ministério teria enfraquecido a capacidade de articulação da Secult junto aos parlamentares, com baixa presença de representantes do órgão executivo da cultura no Congresso Nacional para apresentar os projetos da cultura e buscar apoio financeiro para as ações mais importantes. O que é feito, todos os anos, é a elaboração de uma cartilha com os programas das secretarias finalísticas, algo bem amplo e que não aponta as prioridades da política nacional de cultura.

O aumento da participação das emendas nas despesas discricionárias tem efeitos diretos sobre o PNC. Os gestores apontam que as emendas são fontes importantes para o financiamento de metas do PNC e que algumas metas são financiadas predominantemente por emendas. Estimam, por exemplo, que mais de 90% da execução das metas 18 (aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura) e 19 (aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento) são realizadas com emendas parlamentares.

4.2.2 Desempenho das metas financeiras do PNC

Sobre o desempenho das metas financeiras do PNC, cabe indagar:

- A metas 51 e 52 foram alcançadas, possibilitando recursos adicionais à Secult a partir de financiamento direto e incentivos fiscais para a cultura?
- Em que medida o PNC é priorizado nos gastos orçamentários da Secult?

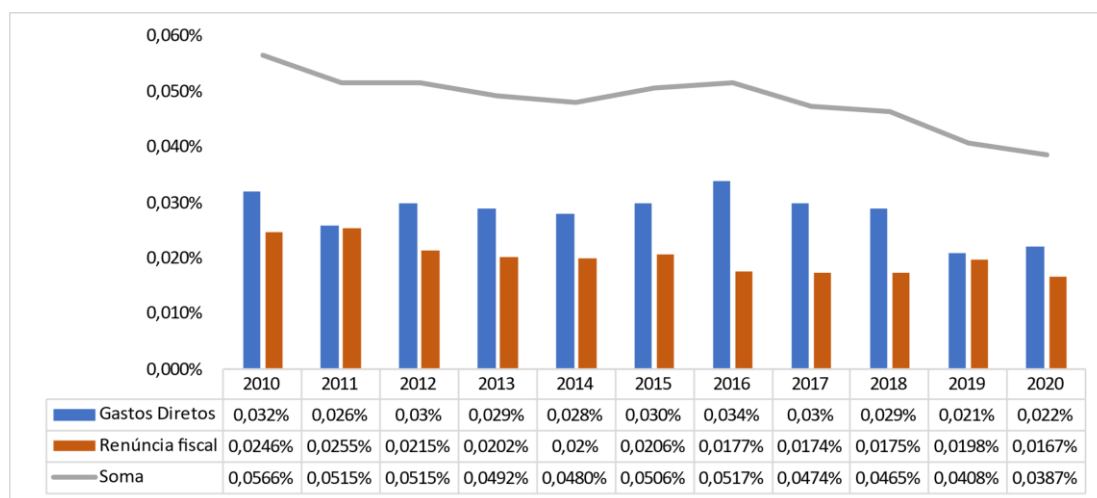
Para responder a essas questões utilizaremos o último Relatório de Acompanhamento do PNC, que apresenta os resultados das metas 51 e 52 desde 2010 (BRASIL, 2021); e o relatório *Financiamento da Cultura no Brasil*, que compõe essa pesquisa de avaliação *ex post*, tendo sido elaborado pela equipe do Evidência Express (EvEx) da Enap (BIANCHI; GALVÃO e ADAMCZYK, 2022) com dados de 2014 a 2020. Essas fontes são complementadas com informações da oficina de orçamento e financiamento do PNC realizada com gestores da cultura.

As metas 51 e 52, conforme já apresentado, são os principais insumos implementados para o financiamento do PNC. As duas adotam o PIB como referência para definir patamares de aumento nos gastos do governo federal com a cultura. A meta 51 estipula aumento de 37% nos gastos diretos, sem incluir os incentivos fiscais, o que significa alcançar 0,043% do PIB e a meta 51 define aumento de 18% nos gastos a partir de incentivos fiscais definidos na Lei nº 8.313/ 1991 (Lei Rouanet/Lei de Incentivo à Cultura), o que corresponde a 0,0291% do PIB. A soma das duas metas elevaria os gastos federal com cultura para 0,0721% do PIB.

O Gráfico 4 apresenta os gastos executados pelo governo federal em funções e subfunções associadas à cultura¹⁷ (meta 51) e os gastos com renúncias fiscais da Lei 8.313/1991 (meta 52).

¹⁷ São considerados recursos executados para cultura o total pago no ano referente ao orçamento vigente e de outros orçamentos (Restos a Pagar) do Ministério do Turismo (função 13 - cultura) e de outros órgãos (subfunções: 391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico - e 392 – Difusão Cultural) (BRASIL, 2021b).

Gráfico 4: Gastos orçamentários e tributários em cultura do Governo Federal, em % do PIB (2010-2020)



Fonte: Relatório de Acompanhamento do PNC (BRASIL, 2021). O dado de gasto direto para 2017 teve como fonte o Relatório do EvEx (2022).



Sobre a meta 51, podemos concluir que ela:

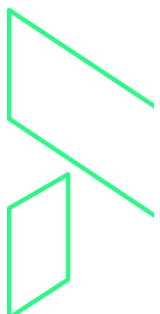
- Esteve longe de ser alcançada durante a vigência do plano, chegando a 2020 com metade (50%) do valor estipulado. Mesmo se desconsiderarmos esse ano, afetado pela pandemia de Covid-19, a situação não é diferente em 2019 (0,021%) e em anos anteriores, quando apresenta nível em torno de 0,03% do PIB, o que significa valores inferiores a linha de base de 2010 (0,032%).

- Relatório do EvEx (BIANCHI; GALVÃO e ADAMCZYK, 2022) aponta que houve diminuição nos gastos na função cultura do governo federal também em valores absolutos, foi de R\$ 5,6 em 2014 para 5,2 bilhões em 2019 e caiu para 4,6 bilhões em 2020. O mesmo relatório aponta que diminuiu a participação da função cultura no total de gastos do governo federal, era 0,041% em 2014 e foi para 0,025% em 2019.

Os gestores da Secult apontam dois fatores explicativos para o desempenho ruim da meta 51. Primeiro, as mudanças na estrutura do órgão gestor nacional combinada com o contexto de crise econômica. Esse fator afetou a classificação funcional de algumas ações de administração geral, que deixaram de ser “cultura”. Contudo, mais importante, houve perdas de despesas discricionárias, que estavam caindo desde 2014 e atingiram o menor nível em 2016, começou a se recuperar em 2019 e voltou a cair com a mudança de ministério, em 2020.

Outro fator explicativo do desempenho ruim da meta é o seu desenho. Além de uma redação confusa, gestores apontam que atrelar o orçamento ao PIB traz dificuldade para mensurar o aumento real dos recursos orçamentários para a cultura. A meta pode ter melhor desempenho porque o PIB caiu, sem aumento real dos recursos. O contrário também pode ocorrer, o PIB cresceu e isso levou a diminuição no alcance da meta, mas sem perdas reais de recursos para cultura.

A definição de uma meta mais adequada de aumento de recursos da União para cultura é um desafio que exigirá debate qualificado entre os envolvidos: políticos, gestores, sociedade civil e outros. Parte dos desafios está



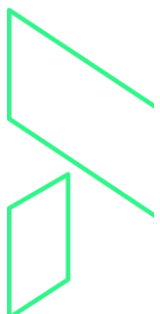
associado à conjuntura atual de baixo crescimento do PIB, de exigência de cumprimento de metas primárias e teto de gastos (EC nº 95/2016). Alguns gestores consideram que mais importante é a perspectiva apresentada na meta 53, de aumentar a participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB), enfatizando a importância das atividades culturais na promoção do desenvolvimento regional e nacional. Essa meta não foi apurada na vigência do PNC por falta de informações.

Sobre a meta 52, observamos no Gráfico 4 que:

- O total de recursos destinados aos incentivos fiscais, a partir da Lei Rouanet/Lei de Incentivo à Cultura, apresentou recuo no período de vigência do PNC, chegando a 2019 com 0,0198% de participação no PIB, patamar inferior em 19,5% à linha de base de 2010 (0,0246%), recuo que alcançou 32% em 2020 (0,0167%), se distanciando ao longo do tempo da meta de 0,0291% do PIB.

Três fatores são apontados pelos gestores da Secult como causas do desempenho da meta 52. O primeiro seria a dependência de atores externos para o cumprimento da meta, ou seja, a baixa governança da Secult sobre a definição de renúncias fiscais para a cultura. O Ministério da Economia, por exemplo, é quem define o teto dos incentivos fiscais na LDO. O segundo fator é a baixa captação de recursos para os projetos aprovados, conforme apontam BIANCHI; GALVÃO e ADAMCZYK (2022, p. 19), o que parece estar relacionado à situação econômica do país e à imagem das leis de incentivo fiscal, que perderam credibilidade ao longo dos anos. O terceiro fator é a capacidade burocrática da Secult na gestão dos projetos com recursos captados. Há um passivo enorme de projetos para analisar, alguns podem levar até 15 anos para ter a prestação de contas avaliada. Muitas empresas não querem doar e ficar amarradas vários anos com essa pendência.

Indagados sobre a concentração dos incentivos em determinadas regiões e equipamentos culturais, os gestores enfatizaram a natureza desigual que permeia a distribuição dos incentivos fiscais. Contudo, apontam que, em certo grau, a desigualdade é uma “disfunção esperada” em incentivo dessa natureza,



sendo preciso um olhar mais amplo sobre o financiamento da cultura. As empresas querem doar para locais onde elas têm mais público, elas querem que a marca dela apareça para um maior número de pessoas, o que favorece os grandes mercados consumidores de cultura de entretenimento das regiões Sul e Sudeste. Muitas tentativas foram feitas, desde 2008 para desconcentrar os recursos da lei, principalmente do Sudeste, mas não se obteve efetividade.

Um olhar amplo para o financiamento da política significa a busca por equilíbrio entre o incentivo de mercado e o financiamento do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Por meio das despesas discricionárias, o FNC pode privilegiar o fomento à cultura em regiões que não são assistidas pelas leis de incentivos. Esse equilíbrio foi pensado nos anos 1990, por ocasião de criação da Lei Rouanet, mas não foi buscado pelo Ministério e as despesas discricionárias do FNC não conseguiram acompanhar os incentivos. No seu auge, em 2013, o Fundo teve em torno de 300 milhões, enquanto a Rouanet já ultrapassava 1 bilhão.

Em conclusão, conforme aponta a soma do desempenho das duas metas de financiamento do Plano Nacional de Cultura no Gráfico 4, tem-se que a trajetória dos insumos para a política de cultura foi decrescente durante a vigência do PNC, com queda mais acentuada a partir de 2017.

5.RESULTADOS E IMPACTOS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

Esse capítulo apresenta o desenho e a implementação dos processos de monitoramento e avaliação do PNC e o desempenho do plano a partir dos indicadores das suas 53 metas globais e 15 metas estruturantes.

A primeira seção trata do monitoramento e da avaliação do PNC. Esses processos podem ser entendidos como componentes fundamentais de uma política pública, possibilitando aperfeiçoamentos constantes e a compreensão do que a política entregou (produtos) para a sociedade e com quais resultados e impactos.

Conforme Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, p. 21:

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização (negritos nossos).

O **monitoramento** de uma política pública como o Plano Nacional de Cultura possibilita responder periodicamente:

- ✓ O que foi feito? (processos executados a partir do uso de insumos da política)
- ✓ O que foi feito aponta na direção correta para o alcance dos objetivos e metas planejados?
- ✓ O que é preciso aperfeiçoar ou corrigir?

A **avaliação** de uma política pública possibilita verificar os resultados alcançados a partir de uma intervenção governamental e, desta forma,

estabelecer relações causais entre as ações realizadas (política, programa, projeto) e as mudanças almejadas (objetivos e metas).

Conforme Crumpton et al. (2016, p. 985):

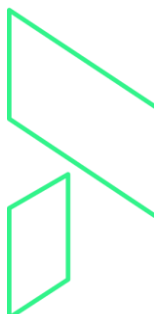
Avaliar envolve julgar valores da política implementada e tem como objetivo fornecer informações que possam melhorar a escolha de decisões na esfera pública. Requer definição de critérios a serem adotados e o conjunto de atributos e características das políticas ou programas a serem avaliados. Os critérios geralmente adotados são: eficiência, eficácia, eficácia/impacto, abrangência, qualidade técnica e científica, satisfação e aceitação dos usuários.

A **avaliação ex post**, realizada após a implementação de uma fase ou a conclusão de uma política pública, envolve analisar o desenho formulado para a política em função de um problema social (avaliação de desenho); a sua implementação, a governança, os resultados e os impactos alcançados, conforme “*Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*” do Governo Federal (BRASIL, 2018).

A **avaliação ex post de resultados e impactos**, objeto desse capítulo, pode ser entendida como a busca por apresentar o desempenho de uma política e explorar relações causais entre as ações realizadas e as mudanças sociais almejadas (metas). Essa avaliação pode responder:

- ✓ A política foi realizada com economia de recursos? (eficiência)
- ✓ As atividades foram realizadas conforme o planejado? (eficácia)
- ✓ O problema social, objeto de intervenção, foi resolvido ou minimizado e resultou em melhorias nas condições de vida da população? (efetividade)

Feito o monitoramento ou a avaliação de uma política pública em curso, tem-se informações que possibilitam tomadas de decisão para a realização de ajustes necessários a partir do diagnóstico do que funcionou e do que não caminhou conforme o planejado. Esses ajustes podem ser no desenho e/ou na implementação da política.



A primeira seção apresenta o desenho e a implementação do monitoramento (acompanhamento) e algumas iniciativas de avaliação do Plano Nacional de Cultura. A metodologia utilizada envolveu análise documental e o processamento de informações obtidas por meio de uma oficina de resultados e impactos do plano, realizada com gestores da Secult e de suas instituições vinculadas.

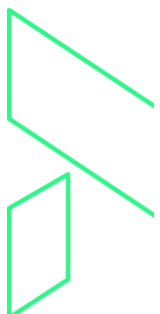
A segunda seção do capítulo apresenta o desempenho das 53 metas do Plano Nacional de Cultura (Brasil, 2011a) no período de 2013 a 2020, quando se tem a elaboração de 9 (nove) relatórios anuais de acompanhamento do plano¹⁸. Os dados de desempenho das metas, expostos nos relatórios e utilizados para as análises dessa seção, têm como fontes as planilhas de Excel preenchidas pelos setores da Secult envolvidos com a execução das metas.

Do universo de 53 metas, quatro não apresentam indicador numérico de desempenho (metas 4, 38 e 39 e 42) e outras duas não apresentam informações sobre o desempenho (metas 5 e 53)¹⁹, o que restringe a análise a 47 metas (89%) do PNC.

Vale destacar três problemas sobre a aferição de desempenho das metas que têm efeitos sobre o monitoramento e a avaliação do PNC. O primeiro, apontando em capítulos anteriores desse relatório, é a redação confusa de algumas metas, o que dificulta a compreensão do desempenho alcançado ao longo do tempo, sendo exemplar as metas 51 e 52 de insumos, que estabelecem aumento de recursos para a política em relação ao PIB. O segundo problema consiste em metas que incorporam num mesmo texto aspectos distintos da política. A meta 1, por exemplo, propõe o “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UFs)

¹⁸ Agradeço à Artur Tannure Pacheco, discente do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, que colaborou com a organização e análise dos dados apresentados nessa seção do relatório.

¹⁹ A meta 50 consta nos relatórios de acompanhamento como sem informação de desempenho. No entanto, as informações obtidas pela pesquisa, em legislações e oficinas com gestores de finanças da Secult, indicam que não houve destinação de recurso do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura. Por isso, assumiu-se que seu desempenho foi de 0%.

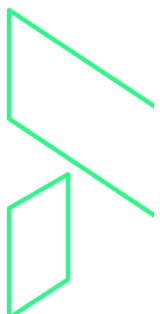


e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados”, o que significa duas ações de dois diferentes entes subnacionais em uma única meta. Para contornar esse problema, buscamos analisar o desempenho interno dos indicadores de algumas metas, para os casos em que as variações de desempenho nos indicadores da meta eram expressivas e estavam camuflados na média geral. Por fim, o terceiro e mais importante dos problemas é a falta de informações para aferir o desempenho de algumas metas. Além das 3 metas apontadas sem qualquer informação em todo o período (metas 5, 42 e 53), há metas com lapsos temporais, isto é, que começaram sua medição tardiamente; que pararam de ser medidas antes de 2020; que não foram apuradas em determinados anos; ou que possuem indicadores sem informações.

Esses problemas, que merecem atenção em um próximo plano para a cultura, não invalidam o enorme esforço de monitoramento das 53 metas realizado e a ampla gama de dados e informações produzidas, que abarcam grande parte do desempenho das metas (47) para a maioria dos anos da série 2013-2020. Isso possibilita um quadro robusto do que foi o desempenho global do PNC e de suas metas estruturantes, conforme veremos na seção dois. As perguntas que guiaram a análise foram:

- Qual foi o desempenho das metas do PNC de 2013 a 2020?
- Qual o foi o desempenho das metas estruturantes do PNC?
- Quais aspectos facilitaram ou dificultaram o alcance das metas estruturantes que apresentam entregas e resultados mais diretos para a sociedade?

Para responder as questões, utilizou-se de estatísticas descritivas para apresentar o desempenho de 47 metas globais e 13 metas estruturantes, sem a pretensão de medir e explicar os resultados e impactos sobre a sociedade, o que exigiria informações que não estão disponíveis e um desenho de pesquisa quantitativo centrado em algumas metas.



Uma análise nesse formato foi realizada pela equipe do Evidência Express (EvEx) da Enap, como complemento a essa pesquisa, buscando explorar causalidades entre o volume de despesas executadas pelos municípios na função cultura e o desempenho das metas 11 (*Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural*); 31 (*equipamentos culturais nos municípios*) e 32 (*100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento*). Os resultados obtidos a partir de análise de regressão indicaram associação somente entre despesa em cultura per capita do município e maior probabilidade do ente local de cumprir as demandas da meta 31, ou seja, possuir os equipamentos culturais que propõe a meta de acordo com a faixa populacional do município (BIANCHI; GALVÃO e ADAMCZYK, 2022).

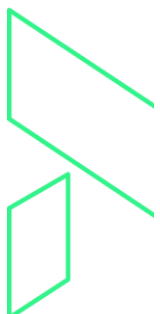
5.1 O Monitoramento e a avaliação do PNC

5.1.1 O desenho do monitoramento e da avaliação do PNC

O capítulo IV da Lei nº 12.343/2010 é dedicado ao “Sistema de Monitoramento e Avaliação” do PNC, estabelecendo que:

Art. 8º Compete ao Ministério da Cultura **monitorar e avaliar periodicamente** o alcance das diretrizes e eficácia das metas do Plano Nacional de Cultura com base em indicadores nacionais, regionais e locais que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso da cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais. (negritos nossos)

A lei que criou o PNC também estabeleceu nesse capítulo quarto o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC (Art. 9º), que deveria prover informações para “formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral”, com alimentação e atualização obrigatórias para todos os entes da federação que “vierem a aderir ao PNC”.



O capítulo V (Disposições Finais) da lei estabeleceu que o PNC “será revisto periodicamente, tendo como objetivo a atualização e o aperfeiçoamento de suas diretrizes e metas” (art. 11), e que sua primeira revisão ocorreria após 4 anos de sua vigência, até dezembro de 2014, e seria de competência do Comitê Executivo do Plano Nacional de Cultura (art. 12).

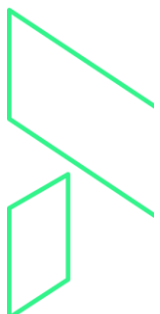
A mesma lei estabeleceu que as metas para os dez anos de vigência do PNC serão fixadas “a partir de subsídios do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e serão publicadas em 180 (cento e oitenta) dias a partir da entrada em vigor desta Lei” (art. 12, § 2º); Em dezembro de 2011, a Portaria nº 123 do Ministério da Cultura (MinC) estabeleceu as 53 metas do Plano Nacional de Cultura.

5.1.2 A implementação do monitoramento e da avaliação no PNC

O monitoramento (acompanhamento) do PNC passa a ser ação contínua do Ministério da Cultura a partir de 2012 e tem como principais produtos os 9 (nove) relatórios anuais de acompanhamento das metas e das atividades do PNC para o período de 2012 a 2020, disponibilizados para consulta na Plataforma do Plano Nacional de Cultura. Os seis últimos relatórios foram elaborados pelo Departamento do Sistema Nacional de Cultura da Secretaria Nacional da Economia Criativa e da Diversidade Cultural (SECDEC/DEDIC), que na atualidade é parte da estrutura da Secretaria Especial da Cultura (Secult) do Ministério do Turismo.

O capítulo 1 dos relatórios de acompanhamento apresenta informações sobre como é realizado o monitoramento das metas. Nos relatórios de acompanhamento da Secult é exposto que o monitoramento abarca duas frentes de informações coletadas junto aos setores da Secult responsáveis, diretamente ou indiretamente, pelas metas do plano: apuração dos indicadores das metas e das atividades realizadas no ano de referência (Brasil, 2021b. p. 16; Brasil, 2022b).

As principais fontes de informações são, portanto, as secretarias e instituições vinculadas à Secult, que informam as atividades realizadas e o



desempenho das metas no ano de apuração (ano subsequente à elaboração do relatório de acompanhamento) por meio de um questionário denominado “Diagnóstico das metas do PNC”. As informações sobre as atividades e o desempenho das metas compõem uma base de dados formada por “fichas de monitoramento das metas”, elaboradas a partir de planilhas de Excel e preenchidas pelas “unidades finalísticas da cultura responsáveis pela execução” da meta. Outras fontes oficiais de dados, como SIAFI, Siga Brasil, Siconv, GEOCaps, Salic, Inep/MEC, IBGE²⁰, também são utilizadas.

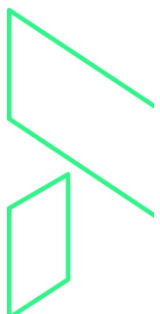
As informações para apuração das metas não são completas e apresentam imprecisões em alguns casos. Para o ano de 2020 é apontado que a informação foi satisfatória para 35 metas, pouco satisfatória para 11, insatisfatório para 5 e inexistente para 2 metas (Brasil, 2021b, Anexo V).

Parte dos problemas de informação decorre da não implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC, criado pela lei que instituiu o PNC (Lei. 12.343/2010). Esse sistema integraria várias plataformas de informações, seria alimentado por setores da Secult e por entes da federação, que tivessem aderido ao plano, e teria um módulo de monitoramento, mas não evoluiu conforme o esperado. Segundo gestores, ele foi criado por servidores e teve avanços importantes durante um período, algo que pode ser resgatado na atualidade, mas instabilidades na gestão da Secult impactaram no desenvolvimento do SNIIC, que ficou “órfão” em 2019, assim como seu módulo Mapa da Cultura²¹:

Cumprir registrar que com a reforma ministerial realizada desde 2019, a unidade que era responsável por acompanhar o desenvolvimento do SNIIC e do Mapa foi extinta, e as atividades de gestão do sistema não foram alocados em outra unidade, o que prejudicou a análise e o

²⁰ SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal; Sigabrazil - Sistema de informações orçamentárias que reúne diversas bases de dados; Siconv - Sistema de Convênios do Governo Federal; GEOCAPES - Sistema de Informações Georreferenciadas; Salic - Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura; Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/ Ministério da Educação; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

²¹ Módulo do SNIIC “que tem o intuito de coletar, armazenar e difundir os dados e informações sobre agentes, espaços e eventos culturais em âmbito nacional” (Brasil, 2021b, p.17)

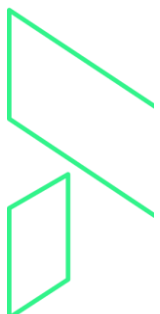


fornecimento de informações de algumas metas do Plano que dependiam dos dados que eram obtidos por meio do sistema. (Brasil, 2021b, p. 19)

O monitoramento do PNC tem sido um trabalho minucioso, árduo e quase artesanal, o que significa pouco uso de tecnologias de informação e muito empenho dos setores internos da Secult para obter e qualificar as informações. O trabalho coordenado pela SECDEC tem como facilitador mecanismos padronizados de coleta de informações, as “fichas de monitoramento das metas”. O relatório de acompanhamento também tem uma estrutura padronizada de exposição das informações, o que ocorre desde a sua primeira edição em 2013. Ele apresenta três grupos de informações sobre cada meta a partir de telas permeadas de elementos gráficos, tabelas, mapas e outros: “TELA 1 – Síntese das informações do monitoramento”; “TELA 2 – Tabela e gráfico com informações sobre a execução da meta”; “TELA 3 – Análise do desempenho da meta” (Brasil, 2021b, p. 46-49). Gestores reportam dificuldades na coleta de dados junto a alguns setores da Secult, o que pode resultar em falta de informações sobre algumas metas no relatório anual.

No aspecto da avaliação, o PNC teve três avaliações globais, computando a presente avaliação *ex post* realizada pela UFMG em parceria com a Enap e a Secult. Os gestores da Secult e de instituições vinculadas apontam que são escassas as avaliações de planos ou programas setoriais de cultura. Informações sobre a meta 46 apontam que somente a área de museu possui plano setorial com sistema de monitoramento e avaliação (Brasil, 2021b, p. 215). Em oficina com os gestores, foi lembrada a avaliação do projeto “Trilhas Literárias” e a avaliação de impacto econômico da Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991), essa última realizada pela FGV em 2018. Não foi possível apurar quantas e quais foram as avaliações setoriais realizadas.

A primeira experiência de avaliação global foi a realizada pelo órgão nacional da política (avaliação interna), entre 2014 e 2016, no processo de revisão do plano. A Portaria 309/2014 instituiu um grupo de trabalho do Ministério da Cultura - GT MINC PNC para a revisão do PNC. Esse grupo realizou 11 (onze)



reuniões e consolidou um documento: “*Plano Nacional de Cultura (PNC) - Proposta de Revisão das 53 Metas do PNC*”. O documento foi submetido à consulta pública e resultou no: *Plano Nacional de Cultura - Relatório da 1ª Fase da Consulta Pública de Revisão das Metas do PNC*, de maio de 2016. Contudo, em função de mudanças na direção do MinC e instabilidades no governo, o processo de revisão não foi implementado.

A segunda avaliação do PNC foi externa e qualitativa (“*Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura – PNC*”). A pesquisa de avaliação foi realizada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob a coordenação dos professores Antonio Albino Canelas Rubim e Ângela Maria Menezes de Andrade, e teve como objetivo:

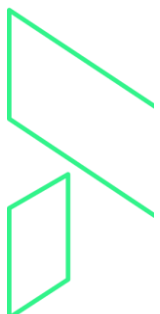
Realizar uma avaliação qualitativa do Plano Nacional de Cultura vigente (Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010) e uma análise crítica sobre as metas (Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011) e estratégias de monitoramento e avaliação do PNC, tendo como base os documentos produzidos pela Coordenação-Geral do Plano Nacional de Cultura (CGPNC), setor responsável pelo acompanhamento do PNC, atualmente vinculada à Secretaria da Diversidade Cultural - SDC. (UFBA, 2018, p. 11)

O relatório da pesquisa de avaliação da UFBA apresenta 32 (trinta e duas) recomendações direcionadas à elaboração do segundo Plano Nacional de Cultura, buscando o aperfeiçoando dos seguintes aspectos do atual plano: 1) Gestão e participação democráticas; 2) Procedimentos gerais; 3) Informações; 4) Metas; 5) Indicadores; 6) Monitoramento e avaliação; e 7) Planos de cultura.

5.2 Desempenho das metas globais e estruturantes do Plano Nacional de Cultura

5.2.1 Desempenho das metas do PNC em 2020

A Tabela 4 apresenta o desempenho das 47 metas globais e das 13 metas estruturantes (destacadas em vermelho), com informações numéricas



disponíveis do PNC em 2020, em ordem decrescente. Para o conjunto das 47 metas analisadas, apenas 3 (três) foram concluídas (3, 18 e 31), ou seja, alcançaram o desempenho proposto, sendo que todas elas fizeram isso com patamares superiores a 100% e o melhor desempenho foi o da Meta 31, referente à presença de equipamentos culturais nos municípios, que alcançou em 2020 desempenho de 187%.

Ademais, o desempenho global das metas foi heterogêneo. Na parte de baixo da tabela, temos duas metas com desempenho nulo (17 e 50) e a meta 19 com o pior desempenho, -50% (n= 251), único negativo. Esse dado indica que a meta 19 apresentou recuo em 2020 em relação a sua linha de base estabelecida em 2010, quando apresentou 481 pessoas capacitadas.

Tabela 4: Desempenho das metas do PNC

Meta	Desempenho em 2020
31	187%
18	153%
3	139%
10	96%
22	96%
48	95%
9	91%
32	91%
36	86%
28	84%
7	83%
45	82%
27	80%
12	77%
44	75%
1	68%
20	68%
52	58%
2	57%
37	52%
43	50%
51	50%
41	46%
35	45%
49	44%
34	41%
40	40%
21	38%
30	34%
23	29%
29	27%
13	25%
33	24%
8	21%
16	21%
47	8%
25	6%
14	5%
26	5%
6	4%
11	4%
46	4%
15	2%
24	2%
17	0%
50	0%
19	-50%

*Não foram consideradas 6 metas: as metas 4, 38, 39 e 42 não apresentam desempenho numérico e constam em relatório com o status de "Iniciado"; já as metas 5 e 53 são casos de falta de informação.

A Tabela 5 apresenta estatísticas descritivas para as 47 metas globais e 13 estruturantes. A média de todas as metas (geral) é de 50%, um pouco abaixo das metas estruturantes (54%), o que aponta que a relevância atribuída às metas estruturantes, definidas como “as ações que são essenciais e urgentes para a consecução do plano como um todo e, sobretudo para a viabilização das demais metas” (Brasil, 2021b, p. 20), não significou desempenho muito superior ao conjunto das metas.

Em termos de desvio padrão (DP), tem-se valores altos para os dois grupos de metas. O valor para as 47 metas indica que o desempenho varia, em média, 44% em relação ao valor da média geral (50%), o que é uma alta dispersão, superior ao DP das metas estruturantes (37%), que também é elevado. Ao analisar a média conjuntamente com o desvio padrão das metas globais, obtém-se um coeficiente de variação geral de 88%²², o que reforça a conclusão de que as metas tiveram desempenho muito díspares entre si.

Tabela 5: Descrição do desempenho das metas do PNC (2020)

Metas	Média	Mediana	Desvio Padrão
Geral*	50%	45%	44%
Estruturantes**	54%	52%	37%

*Não foram consideradas as metas 4, 5, 38, 39, 42, 53.

**Não foram consideradas as metas 38 e 39.

Para melhor visualizar e diferenciar o desempenho das metas, agrupamos seus resultados em dois grupos de quintis, conforme Tabela 6. No primeiro grupo, as 47 metas são divididas em cinco grupos quase simétricos (10 e 9) e possibilita verificar a qual faixa de desempenho corresponde cada grupo. A segunda divisão por quintis distribuiu as metas em intervalos de 20% de desempenho. O que sobressai na análise é o primeiro quintil, com 20% das metas tendo desempenho igual ou abaixo de 5%, sendo três delas estruturantes

²² O coeficiente de variação é usado para medir a dispersão de uma distribuição de frequências (no caso, o desempenho das metas) independente da escala de sua média e desvio padrão. Valores acima de 30% indicam uma alta dispersão.

(26, 46 e 50). Na segunda divisão por quintil, tem-se que 12 metas estão abaixo de 20% de desempenho e 12 metas acima de 80%, ambos grupos com três metas estruturantes.

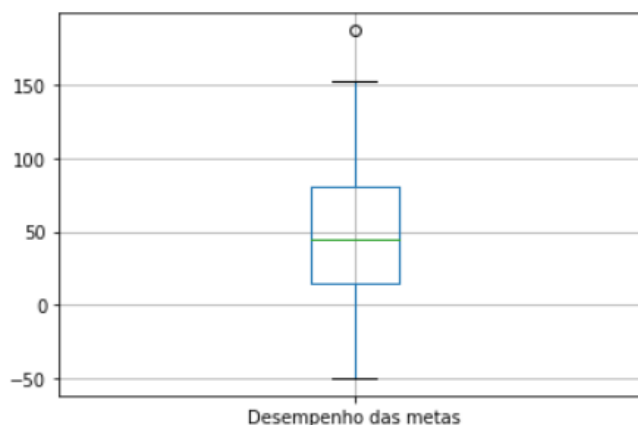
Tabela 6: Desempenho das metas do PNC por faixas de quintis (2020)

Quintis 1	Metas	N.
$d \leq 5\%$	6, 11, 14, 15, 17, 19, 24, 26, 46, 50	10
$5\% < d \leq 36\%$	8, 13, 16, 23, 25, 29, 30, 33, 47	9
$36\% < d \leq 55\%$	21, 34, 35, 37, 40, 41, 43, 49, 51	9
$55\% < d \leq 83\%$	1, 2, 7, 12, 20, 27, 44, 45, 52	9
$83\% \leq d$	3, 9, 10, 18, 22, 28, 31, 32, 36, 48	10
Quintis 2	Metas	N.
$d \leq 20\%$	6, 11, 14, 15, 17, 19, 24, 25, 26, 46, 47, 50	12
$20\% < d \leq 40\%$	8, 13, 16, 21, 23, 29, 30, 33, 40	9
$40\% < d \leq 60\%$	2, 34, 35, 37, 41, 43, 49, 51, 52	9
$60\% < d \leq 80\%$	1, 12, 20, 27, 44	5
$80\% < d$	3, 7, 9, 10, 18, 22, 28, 31, 32, 36, 45, 48	12

*Não foram consideradas as metas 4, 5, 38, 39, 42, 53.

As 47 metas foram ainda separadas em quartis no Gráfico 5, tipo boxplot, que permite visualizar a distribuição das metas em escala. O gráfico indica que um quarto das metas se localiza na faixa entre -50% e 14% de desempenho, um quarto na faixa entre 14% e 45% (que é a mediana), um quarto na faixa entre 45% e 81% e um quarto na faixa entre 81% e 153%, sendo a meta 31 (187%) um *outlier*, isto é, um valor excepcional quando comparado aos demais.

Gráfico 5: Bloxpot de desempenho das metas do PNC (2020)



5.2.2 Cronologia do desempenho das metas

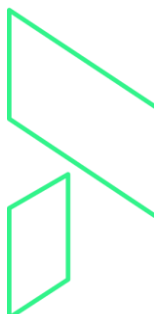
Ao analisar as metas ao longo dos anos, percebe-se que o ponto de partida não foi padronizado, ou seja, nem todas as metas começaram com desempenho 0%. Ao calcular a média de desempenho de 31 metas que possuem informações disponíveis para o ano de 2010, tem-se no primeiro ano de vigência do PNC, ou seja, naquilo que deveria ser a linha de base (o marco 0% de aferição de desempenho), o valor de 30%, diferente das demais 16 metas que começaram com desempenho de 0%, o que seria recomendado.

As tabelas 7 e 8 apresentam o desempenho médio anual das 47 metas globais e das 13 metas estruturantes, respectivamente, desde 2010. O “N” da última coluna corresponde ao número de metas com informações disponíveis para o ano. Os gráficos 6 e 7 ilustram a evolução dos dois grupos de metas a partir de 2013, quando temos menos lacunas temporais nas informações de desempenho das metas.

É possível verificar uma tendência temporal entre as metas, tanto nas gerais como nas estruturantes: Há um rápido crescimento no desempenho médio até 2015, seguido por dois anos de quedas (2016 e 2017) e posterior retomada de crescimento em 2018, mas sem superar o patamar de 2015 para o conjunto das metas e com leve avanço nas metas estruturantes em relação a esse ano.

Tabela 7: Desempenho médio anual das metas do PNC (2010-2020)

Ano	Desempenho Médio*	N.
2010	30%	31
2011	21%	35
2012	39%	37
2013	34%	44
2014	40%	44
2015	50%	44
2016	40%	41
2017	39%	42
2018	47%	42



2019	49%	42
2020	50%	41

*Não foram consideradas as metas 4, 5, 38, 39, 42, 53.

Gráfico 6: Desempenho médio anual das metas do PNC (2010-2020)

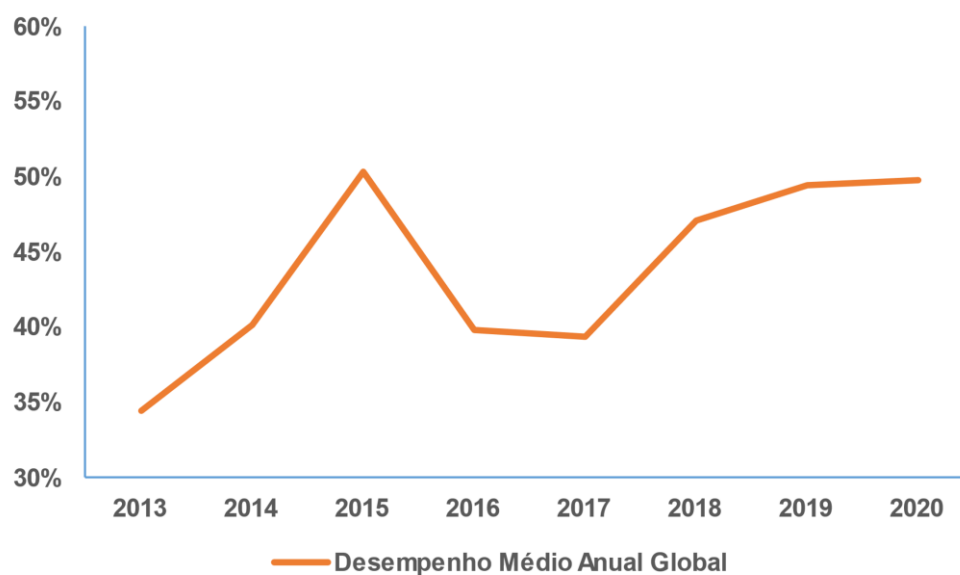


Tabela 8: Desempenho médio anual das metas estruturantes do PNC (2010-2020)

Ano	Desempenho Médio (Estruturantes)*	N.
2010	29%	8
2011	26%	7
2012	31%	8
2013	33%	12
2014	36%	12
2015	52%	12
2016	51%	11
2017	46%	13
2018	54%	12
2019	56%	12
2020	54%	13

*Não foram consideradas as metas 38 e 39.

Gráfico 7: Desempenho médio anual das metas estruturantes do PNC

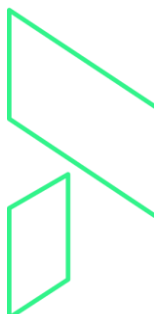


5.2.3 Desempenho de indicadores das metas

A maioria das metas (n=31) possui um indicador para o cálculo de seu desempenho, mas há 15 metas cujo desempenho médio é aferido a partir de indicadores com resultados distintos²³. Isso significa que a média não reflete a variação dos indicadores dentro da meta, ou seja, a média é pouco precisa na identificação dos sucessos e desafios internos à meta.

A Tabela 9 apresenta o coeficiente de variação dos indicadores dessas 15 metas, em ordem decrescente. Observa-se disparidades internas nos indicadores dessas metas, sendo que muitas diferenças podem ser explicadas pela falta de informação de alguns indicadores. Nas metas 29 e 40, por exemplo, há indicadores que carecem de informações, fazendo com que a média do desempenho delas sempre seja calculada com algum indicador valendo 0%, o que abaixa o desempenho da meta. Nas outras metas, a disparidade é resultado de desempenhos distintos dos indicadores. Para as quatro metas estruturantes desse grupo, tem-se que:

²³ A meta 49, que propõe a realização de duas conferências nacionais de cultura com ampla participação governamental e social, é calculada utilizando mais de um indicador. Contudo, foi desconsiderada porque sua média é calculada somente para dois anos (2013 e 2017).



A **meta 41** (100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC) apresenta desempenho médio de **46%** e o maior coeficiente de variação para as metas estruturantes. A disparidade ocorre entre os museus (102%), que totalizaram mais que o previsto; os arquivos públicos (35%), que atingiram parcialmente a meta; e as bibliotecas públicas (0%), que não tiveram integração com o SNIIC²⁴.

A **meta 2** (100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), também relacionada ao SNIIC, tem desempenho médio de **57%**. A divergência ocorre entre os desempenhos dos indicadores dos estados/Distrito Federal e dos municípios. O indicador estadual (Percentual de unidades da federação atualizando o SNIIC) atingiu um desempenho de 100%, enquanto o indicador municipal (Percentual de municípios atualizando o SNIIC) atingiu um desempenho de somente 14,8% (indicador ponderado de acordo com o ponto da meta).

A **meta 1** (Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados) tem desempenho médio de **68%**. Mas, novamente, há distorção entre o desempenho dos indicadores estaduais/distrital e os indicadores municipais. Os indicadores estaduais/distrital têm 100% de desempenho na adesão ao PNC e 70,4% no indicador de criação de sistema de cultura a partir de legislação. Já os indicadores municipais apresentam desempenho de 81% para adesão ao PNC e desempenho de 20,2% na institucionalização de sistemas municipais de cultura.

A **meta 37** (100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas) apresenta

²⁴ Conforme apontando, as informações sobre desempenho das metas foram analisadas a partir de planilhas de Excel que compõem as “Fichas de acompanhamento das Metas”, com algumas diferenças de informações em relação ao Relatório de Acompanhamento 2020.

desempenho médio de **52%**, com menores distorções entre os indicadores. A principal variação interna diz respeito ao desempenho inferior dos municípios com mais de 500 mil ha (37%) e que são capitais (33%). Em contraposição a esses indicadores, temos os estados/DF com desempenho de 63% e o desempenho de 75% para todos os municípios, considerado que a meta era de 20% dos municípios.

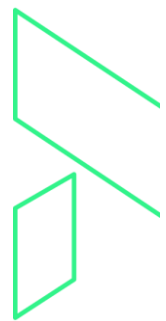


Tabela 9: Descrição estatística de indicadores de algumas metas do PNC (2020)

Meta	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
40	40%	40%	101%
41	46%	42%	93%
29	39%	36%	91%
2	57%	43%	74%
43	50%	31%	63%
34	41%	25%	62%
31	187%	86%	46%
1	68%	30%	43%
22	96%	41%	43%
24	2%	1%	42%
28	84%	28%	34%
37	52%	18%	34%
16	21%	4%	22%
44	75%	15%	20%
36	86%	11%	12%

Elaboração própria.

5.2.4 Aspectos que favoreceram ou dificultaram o desempenho de metas estruturantes selecionadas do PNC

Para uma análise qualitativa de fatores que podem ter facilitado ou dificultado a realização das metas do PNC, foi feito um recorte de 6 (seis) metas estruturantes que mais diretamente entregam bens e serviços à sociedade (metas de produtos) ou apontam algum resultado social (metas de resultados). Isso significou excluir as metas estruturantes de insumos (50, 50 e 52), que foram analisadas no capítulo 4 desse relatório, e as metas de processos ou mais relacionadas a entregas internas do PNC (2, 3, 7, 37, 46 e 49).

A Tabela 10 apresenta uma descrição do desempenho das seis metas selecionadas, que tem duas metas estruturantes (38 e 39) qualitativas, que não foram trabalhadas nas subseções anteriores, e outras quatro metas quantitativas que apresentam desempenho médio de 54% e DP de 33%, valores similares aos observados na Tabela 5 para as 13 estruturantes com informações disponíveis.

Tabela 10: Desempenho de algumas metas estruturantes selecionadas

Metas Selecionadas	Desempenho em 2020
1	68%
26	5%
38	INICIADO
39	INICIADO
41	46%
48	95%
Média	54%
Mediana	57%
Desvio Padrão	33%

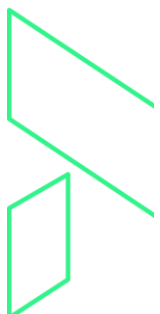
Elaboração própria.

Os principais facilitadores ou dificultadores no processo de implementação dessas metas foi identificado e discutido em oficina com gestores da Secult, tendo destaque as respostas apresentadas por representantes dos setores envolvidos com cada meta. A Tabela 11 apresenta os resultados obtidos na oficina para cinco metas. A análise sobre a meta 38 é apresentada em texto abaixo.

A **meta 1** (Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados) depende dos entes federados aderirem e implementarem seus próprios sistemas de cultura.

O governo federal seria um indutor desse processo e conta com alguns facilitadores. O principal seria o SNC ser um dispositivo constitucional. Há também a articulação federativa que ocorre nos fóruns estaduais e municipais de gestores e secretários de cultura. A adesão do ente ao PNC possibilita sua preparação para a implementação das transferências fundo a fundo, o que seria outro facilitador. Essa adesão também facilita a comunicação com o governo federal.

Como dificultadores, tem-se a falta de uma lei para regulamentar o Sistema Nacional de Cultura e o repasse fundo a fundo, com a diretrizes gerais para seu funcionamento, o que leva a não operacionalização das transferências



e a frustração de expectativas dos entes que aderiram ao SNC em busca de novos recursos. Sem a garantia de recursos, somado ao fato de muitos municípios desconheceram o SNC e as suas finalidades, tem-se baixa institucionalização dos sistemas de cultura municipais (criação em lei de órgão gestor, plano, conselho, conferência e fundo de cultura). Há, portanto, um problema de governança federativa que envolve, principalmente, os municípios e tem entre suas causas a falta de regulamentação de alguns componentes do SNC, como os repasses fundo a fundo e as Comissões Intergestores de Cultura.

A **meta 26** (12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador - Vale Cultura) é apontada como audaciosa, ou seja, pouco factível, principalmente considerando *a posteriori* as condições econômicas e políticas do país após 2010.

Seus facilitadores estiveram concentrados no início do programa, quando foram estabelecidos os incentivos fiscais às empresas beneficiárias. Nesse momento, houve forte divulgação da política e foram produzidas algumas normativas.

Os dificultadores principais foram o fim do incentivo fiscal concedido às empresas beneficiárias em 2016 e a perda de divulgação e promoção do programa. As mudanças na alta gestão e na estrutura do órgão gestor nacional é outro dificultador que levou a ter que explicar e repactuar as iniciativas pensadas para a implementação do programa. O desempenho da meta ao longo do tempo mostra os efeitos dos dificultadores, com pouco aumento no número de trabalhadores beneficiados a partir de 2016. Os gestores entendem que o programa poderia, se mantido os incentivos, ter atingido 2 milhões de trabalhadores em 2020, ao invés de 559.937. A nova meta foi proposta no processo de revisão do PNC, mas o processo de revisão não foi implementado.

As metas **38** (Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada) e **39** (Sistema unificado de registro público de obras intelectuais protegidas pelo direito de autor implantado) são qualitativas e estão

sob a competência da Secretaria Nacional de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual – SNDAPI.

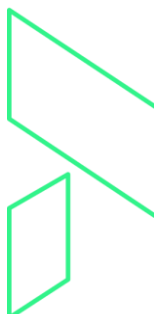
Os gestores entendem que a **meta 38** foi superada internamente porque a SNDAPI esgotou sua participação sobre ela ao elaborar um projeto para criação de um Instituto Brasileiro de Direito Autoral (IBDA). As próximas fases dependem de outros órgãos do governo e do legislativo nacional. Também apontam que a SNDAPI, criada em substituição a um Departamento, assumiu muitas competências pensadas para a instituição pública federal proposta na meta.

Em relação à **meta 39**, o interesse da Biblioteca Nacional, órgão vinculado à Secult, em informatizar e modernizar o sistema de registro de obras intelectuais é um facilitador porque possibilita a primeira implantação do sistema de registro, cuja criação e gestão são de competência da SNDAPI. A Biblioteca Nacional pode servir de modelo e impulsionar outras adesões e o propósito de um sistema unificado de registro. Outros facilitadores: o projeto do sistema está pronto, ele foi apresentado à STII- Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Inovação, é considerado de baixa complexidade e de fácil desenvolvimento e implantação.

O principal dificultador para essa meta são as constantes mudanças na gestão, que alteram os interesses, os focos e as prioridades e atrasam o desenvolvimento do projeto. Outro dificultador é a dependência da área de tecnologia da informação (TI), que tem outros projetos prioritários a serem desenvolvidos antes. Outro potencial dificultador é a adesão e implantação do sistema em órgãos de registros de obras intelectuais que não são vinculados à SECULT.

A **meta 41** (100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC) foi analisada somente por gestores do Instituto Brasileiro de Museus – Ibram.

Em relação aos indicadores de museus, os gestores apontaram como facilitadores a Lei 11.904/2009, que institui o estatuto de museus. Essa lei obriga os museus a manterem registros de suas obras culturais e estabeleceu



diretrizes para outra normativa de registro nacional dos museus. Outros dois facilitadores contribuíram para a governança federativa da meta: a interlocução do Ibram com o setor museal por meio de instâncias colegiadas, como os Fóruns Nacionais; e o estabelecimento de redes municipais e estaduais de museus.

Como complicadores, tem-se a falta de sistematização dos procedimentos de monitoramento da meta ao longo de diferentes gestões do Ibram. Outro dificultador é a descontinuidade do suporte e alimentação do SNIIC e dos mapas culturais, que continham informação sobre os museus. As bases próprias do Instituto estão desatualizadas porque se trabalhava com os registros dos mapas culturais.

A **meta 48** (Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país) teve bom desempenho (95%), alcançado em 2017 e sem atualização para os anos seguintes.

O principal facilitador foram os processos de consultas públicas que exigiam o cadastro na plataforma do CNPC para a participação. Dentre esses processos, se destaca a seleção de membros da sociedade civil para o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, que ocorreu em 2015.

Em relação aos dificultadores, tem-se que as diversas plataformas definidas na meta para a participação social não se tornaram instrumentos de governança colaborativa. As várias mudanças na gestão e reestruturações da pasta da cultura impactaram, inclusive, na aferição da meta 48, uma vez que a Plataforma de Cultura Digital foi extinta, o que inviabilizou a aferição da meta a partir de 2017. Os únicos dados disponíveis são os da plataforma do CNPC, que disponibiliza informações sobre o CNPC (agenda, atas e resoluções) e permite acessar as páginas dos conselhos estaduais de cultura. Mas para a governança seria preciso avançar na divulgação dessa plataforma e, principalmente, na definição e implementação de mecanismos de interlocução e de participação dos cadastrados junto ao CNPC.

Tabela 11: Facilitadores e dificultadores na implementação de metas estruturantes do Plano Nacional de Cultura

Meta	Facilitadores	Dificultadores
1	O SNC ser um dispositivo constitucional.	Falta de regulamentação de componentes do SNC.
	Articulação federativa por meio dos fóruns de gestores de cultura.	Ausência do repasse fundo a fundo.
	A adesão prepara o ente federado para receber recursos federais, via fundo de cultura, quando esse for regulamentado.	Falta de conhecimento de alguns entes federados sobre o SNC.
	A adesão facilita a integração do ente federado com o governo federal.	Não obrigatoriedade da adesão.
26	Incentivo fiscal às empresas beneficiárias do programa até 2016.	Fim do incentivo fiscal em 2016.
	Divulgação inicial do programa.	Ausência de divulgação continuada do programa.
	Normativas produzidas.	Mudanças de gestão com alteração da estrutura da Secult.
39	Interesse da Biblioteca Nacional em informatizar e modernizar o sistema de registro de obras intelectuais.	Mudanças constantes na gestão da Secult.
	O projeto do sistema está pronto e foi apresentado à STII.	O desenvolvimento e implantação do sistema não depende só da SNDAPI, mas da área de TI que conta com outros projetos tidos como prioritários.
	Sistema com baixa complexidade para ser desenvolvido e implantado, tendo em vista modelos disponíveis que podem ser copiados e aprimorados.	Risco de falta de interesse e não adesão ao novo sistema de órgãos de registros de obras intelectuais não vinculados à SECULT.
41	Registro de museus previsto na Lei 11.904/2009.	Falta de sistematização dos procedimentos de monitoramento da meta.
	Ampliação dos contatos entre Ibram e setor museal (por colegiados, Fóruns Nacionais etc.).	Descontinuidade do suporte e alimentação do SNIIC e Mapas Culturais.
	Estabelecimento de redes (municipais/estaduais) de museus.	--
48	Processo de consulta pública do CNPC.	Falta de divulgação perene da plataforma ao público.
	Processos seletivos dos membros da sociedade civil do conselho.	Falta de clareza sobre a utilidade da plataforma para a sociedade.
	--	Problemas de gestão da plataforma desde 2017.

Fonte: Elaboração própria.

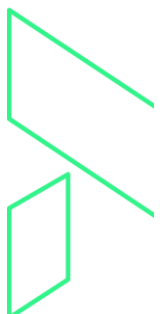
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE CULTURA

A Emenda Constitucional nº 48/2005 acrescentou o parágrafo 3º ao art. 215 da Constituição Federal de 1988 para definir que “a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual”. A Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010, criou o primeiro plano nacional de cultura da atual ordem constitucional com vigência de 10 (dez) anos, que foi prolongada para 12 (doze) anos (Brasil, 2021b) e, posteriormente, para 14 (quatorze) anos (Brasil, 2022a).

De 2005 até a aprovação da Lei 12.343/2010, houve um amplo processo participativo de construção do plano, que envolveu seminários, audiências públicas, ciclos de palestras, reuniões setoriais, participação pela internet e debates. A participação social na construção do PNC foi um aspecto positivo para uma política que envolve a atuação de múltiplos atores governamentais, do mercado e da sociedade civil. A participação tende a gerar conhecimento, responsabilização e maior controle social da política.

Contudo, a construção do PNC prescindiu de um diagnóstico mais preciso da realidade brasileira e da cultura. Também pouco considerou o conhecimento produzido e as ferramentas disponíveis para o planejamento de políticas públicas. O resultado foi um plano amplo e pouco preciso em relação aos insumos, ações e resultados a serem alcançados.

Em 2011, as 53 (cinquenta e três) metas do plano foram estabelecidas pela Portaria nº 123/2011 do MinC (Brasil, 2011c), cumprindo exigência do art. 12 da Lei 12343/2010. Houve dificuldade para traduzir o estabelecido na lei do plano em metas e indicadores factíveis de implementação e passíveis de monitoramento e avaliação. As metas possibilitaram, a partir de 2012, o monitoramento contínuo do plano e resultou na produção de 9 (nove) relatórios anuais de acompanhamento produzidos até o final de 2021.

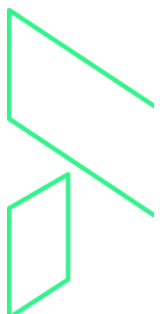


A pesquisa de “Avaliação *ex post* do Plano Nacional de Cultura”, executada pela UFMG em parceria com a Enap e a Secult/Mtur, teve como objetivo principal prover informações relevantes para a elaboração do novo PNC. Para isso, examinou dez anos de vigência do plano a partir de documentos, dados governamentais e oficinas com gestores nacionais da cultura. O resultado desse estudo está exposto nesse relatório final e abarcou 5 (cinco) componentes do PNC: 1) Diagnóstico do problema da cultura; 2) Desenho da política; 3) Implementação e governança; 4) Orçamento e financiamento; e 5) Resultados e impactos.

A conclusão geral é que o atual PNC é um importante ponto de partida para institucionalizar uma política cultural capaz de responder às diversas demandas sociais apresentadas à área, conforme explicitadas no texto da lei que instituiu o plano. Em vias de finalização, o plano deixa importantes aprendizados para a elaboração do novo plano plurianual. Esse capítulo apresenta as principais conclusões e recomendações para as cinco dimensões estudadas do plano.

6.1 Diagnóstico do problema da cultura

O diagnóstico da política de cultura feito pelos formuladores do plano, captado a partir de documentos da época, foi amplo e não definiu claramente quais eram as causas do problema central da cultura no país que deveriam ser enfrentadas a partir de um planejamento decenal. Por exemplo, não foi considerado que a política de cultura era uma área sem estrutura governamental institucionalizada e capacidades estatais consolidadas nos níveis nacional, regional e local. Há um reconhecimento desse problema nos níveis subnacionais de governo, mas pouca menção às capacidades estatais no nível central de governo.



Passados dez anos de vigência do PNC, o diagnóstico atual, feito a partir das percepções de representantes da Secult e de suas instituições vinculadas, é que a cultura não conquistou a condição de política de Estado e a situação é de precariedade do sistema nacional de cultura desde o órgão central da política. Essa precariedade se manifesta nas causas apontadas para o problema da cultura: baixa institucionalização da política cultural; falta de governança; falta de memória institucional; falta de recursos humanos e financeiros; políticas públicas mal formuladas, entre outras.

A partir da avaliação do diagnóstico da situação da cultura, apontamos como recomendações para a elaboração do novo PNC:

- 1) Adotar ferramentas de planejamento estratégico para elaborar o novo plano de forma participativa. Isso significa discutir e qualificar junto à sociedade uma proposta inicial bem estruturada de um novo plano decenal, o que pode acelerar o processo de debate público e resultar em um desenho de intervenção estatal mais eficiente, eficaz e efetivo.
- 2) Valorizar e fortalecer a política de cultura no nível nacional e avançar no seu fortalecimento, de forma sustentável, nos governos regionais e locais. A valorização significa a construção de capacidades estatais no órgão gestor da política nacional, inclusive para que esse possa atuar na promoção dessas capacidades nos outros entes de nossa federação.

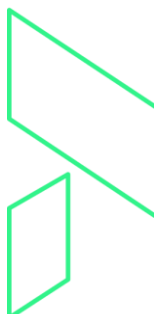
6.2 Avaliação do desenho do Plano Nacional de Cultura

Na perspectiva de desenho de uma política pública, a Lei 12.343/2010 retrata uma multiplicidade de interesses e desejos presentes na sociedade brasileira em relação à cultura, mas é pouco clara e objetiva na apresentação das ações prioritárias que deveriam guiar a atuação do Estado brasileiro, com

vistas a atacar o problema central de pouco reconhecimento, produção e usufruto universal das culturas.

A exigência de se estabelecer metas de acompanhamento foi uma decisão crucial do plano que resultou nas 53 metas construídas ao longo de 2011, com grande esforço de gestores e da sociedade civil, dada a abrangência do plano e a falta de informações precisas e relevantes sobre as muitas frentes de ações que deveriam ser desenvolvidas. O resultado, o documento *Metas do Plano Nacional de Cultura*, representa um avanço importante no desenho da política e foi o que possibilitou o acompanhamento do que foi planejado desde 2012 até a atualidade. A estrutura desse documento é elogiável, com número e descrição das metas, definição de indicadores para seu monitoramento, situação atual e fontes de informações. Contudo, conforme analisado nesse relatório, algumas recomendações despontam para a construção do próximo plano:

- 1) Ter como referência as metas estabelecidas no atual plano para a construção de um novo plano, considerando todo o aprendizado gerado na construção das metas e em seu acompanhamento.
- 2) Utilizar o Modelo Lógico na definição das metas possibilitará maior clareza sobre o caminho para se chegar aos resultados. Isso significa estabelecer relações fundamentais entre as metas na perspectiva que: precisamos de tais insumos para realizar tais atividades que possibilitarão tais bens e serviços que, por sua vez, trarão os resultados e impactos esperados para a sociedade na área de cultura. A análise das metas atuais aponta que algumas podem ser reclassificadas quando se adota essa metodologia e que há um desequilíbrio entre metas de insumos e atividades e as de produtos, resultados e impactos. É preciso mais e melhores metas para insumos e atividades.
- 3) Identificar dentre as metas as que são estruturantes, ou seja, prioritárias, é positivo, mas essa definição pode ser qualificada com a utilização do Modelo Lógico para identificar quais insumos,



atividades, produtos, resultados e impactos são os mais importantes para resolver o problema da cultura. Há também lacunas perceptíveis na classificação atual das metas prioritárias. Um exemplo é a capacitação de agentes culturais, considerado pelos gestores da Secult como um dos objetivos centrais da política, e que deve ser uma meta estruturante de processo.

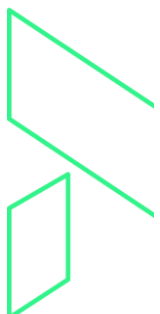
- 4) Construir, acompanhar e atualizar um plano de ações com a descrição das atividades prioritárias, insumos necessários, responsáveis, prazos para realização, indicadores de cumprimento e fontes de verificação. Esse plano deve ser desagregado em outros planos de ação, para os setores da Secult e para estados e municípios, com maior detalhamento do escopo de atuação de cada instituição, o que resultará em planos setoriais e subnacionais que convergem para o plano de ação nacional da cultura.
- 5) Utilizar a teoria do programa como metodologia para o desenho do plano, o que permite testar a propriedade dos pressupostos explícitos ou implícitos da política. A construção de uma teoria do programa a partir dos documentos oficiais do PNC reforçou que há lacunas na definição de insumos e atividades para se chegar aos resultados propostos. E mesmo a relação entre produtos, resultados e impactos é imprecisa.

6.3 A implementação e a governança do PNC

A implementação de um plano é sua efetivação, ou seja, aquilo que faz a política sair do papel e prover bens e serviços para as mudanças almejadas na sociedade. O Plano Nacional de Cultura teve um desenho amplo e estabeleceu 53 metas para serem alcançadas em dez anos. O desenho pouco delineou sobre os processos que deveriam ser seguidos, o que poderia envolver planos de ações para cada uma das metas. Disso resulta a dificuldade de rastrear

retrospectivamente e avaliar os processos adotados para a execução do plano. A partir das informações disponíveis sobre a legislação e metas do PNC, concluímos e recomendamos para a implementação do próximo plano:

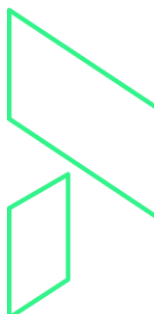
- 1) Construir um marco normativo robusto para viabilizar a execução do PNC e o alcance das metas. A sugestão é que o desenho do novo plano de cultura estabeleça os principais processos/atividades de cada meta, incluindo as normativas necessárias para sua execução.
- 2) O desenho das metas de produto, resultado e impacto aponta como beneficiários do plano um público amplo da sociedade brasileira, tendo algumas metas focalizadas em públicos mais específicos, que precisam de tratamento diferenciado para exercer e difundir o direito à cultura: as comunidades e povos tradicionais, os alunos de escolas públicas, os trabalhadores e as pessoas com deficiência. O próximo plano deve manter a perspectiva dominante de um desenho de público beneficiário amplo para suas metas, dada sua diretriz de universalidade. Deve manter também o tratamento diferenciado a determinados grupos mais vulneráveis no acesso ao direito à cultura. Dessa forma, identificar quem são esses grupos e como devem ser tratados para serem incluídos é um ponto relevante para o desenho do novo plano.
- 3) Promover a cultura como direito universal passa pela correção de desigualdades territoriais, o que torna importante ter mais metas com indicadores distintos para regiões, estados ou municípios. No presente plano, tem-se apenas duas metas (24 e 48) com indicadores para as macrorregiões e o acompanhamento do plano apresenta poucos dados de desempenho das metas municipais por estado ou macrorregião. Os dados disponíveis apontam desempenhos desiguais entre os municípios, agregados por

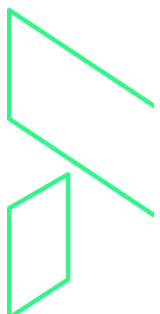


estados, o que reforça a perspectiva de estabelecer e acompanhar o desempenho territorial de algumas metas para impulsionar oportunidades e corrigir problemas na implementação do plano.

Com respeito à governança do Plano Nacional de Cultura, esse é um aspecto fundamental para sua implementação e bom desempenho. São vários entes, organizações e atores que devem atuar de forma coordenada a partir de uma governança desenhada e implementada pelo órgão gestor nacional da política. Esse é um dos maiores desafios para o aperfeiçoamento da política e algumas recomendações nessa direção são:

- 1) Os entes subnacionais apresentam o maior número de metas gerais e estruturantes sob sua responsabilidade. A tarefa do órgão gestor nacional de coordenar 26 estados, o DF e 5.570 municípios é árdua, principalmente em um contexto de baixas capacidades estatais dos níveis locais na política de cultura. O Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) são ferramentas importantes de coordenação, mas teve baixa implementação. É preciso avançar mais na definição desses sistemas e das responsabilidades dos atores em sua implementação, por meio de normativas e estruturas de incentivos aos atores envolvidos.
- 2) A adesão ao SNC e a institucionalização de sistemas regionais e locais de cultura para implementação do plano (meta 1) requer incentivos financeiros e técnicos do governo federal. É preciso avançar na regulamentação e no fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura (FNC) como mecanismo de indução junto aos entes subnacionais, incorporando uma lógica de transferências fundo a fundo que condicione o recebimento de recursos à adesão ao SNC, à institucionalização em lei de sistemas de cultura (estaduais, distrital e municipais) e à execução de metas do PNC.

- 
- 3) Para a governança interna e externa do plano, é preciso ter informações fidedignas dos diversos atores para o monitoramento da situação da cultura em todo o território nacional, o que possibilita a tomada de decisões tempestivas para aperfeiçoar a política. Um sistema de monitoramento e avaliação apropriado e efetivo é o instrumento para isso, o que envolve definir funcionalidades, tipos de acesso e responsabilidades sobre a alimentação e processamento das informações. Isso também requer uma estrutura de incentivos.
 - 4) A governança federativa, no âmbito do Sistema Nacional de Cultura, requer canais de comunicação e tomada de decisões apropriados para coordenação dos níveis de governo. Nas políticas de educação, saúde e assistência social essa governança conta com a comissões tripartites e bipartites de gestores governamentais. É preciso pensar qual o desenho institucional mais adequado para essa coordenação intergovernamental da política de cultura.
 - 5) O apoio técnico do governo nacional aos entes subnacionais é outro aspecto importante na governança do plano e que perdeu vigor em sua implementação por problemas no órgão gestor nacional da cultura. As oficinas de capacitação para elaboração de planos municipais de cultura diminuíram ao longo do tempo e o número de servidores na Secult para atender e orientar os gestores subnacionais é insuficiente. O fortalecimento das capacidades estatais dos níveis subnacionais de governo requer uma maior institucionalização e desenvolvimento de capacidades estatais no órgão nacional da cultura.
 - 6) Há problemas de governança interna na gestão do plano que precisam ser equacionadas, conforme observado na meta 46, que estabelece os colegiados e planos como instrumentos de gestão

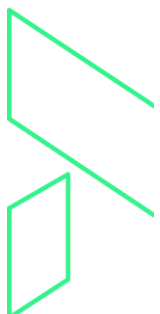


intersetorial. A nova estrutura do CNPC, estabelecida pelo Decreto 9.891/2019, não contempla os colegiados setoriais, que faziam parte da estrutura anterior do Conselho, definida pelo Decreto 5.520/2005, aspecto que poder ser mais um dificultador da governança interna. Os planos setoriais deveriam informar e serem informados pelo PNC a partir de seus colegiados. É preciso um desenho mais claro de governança interna para possibilitar planos setoriais articulados com o PNC.

- 7) A governança participativa é outro aspecto que perdeu força, sendo exemplar a não realização da Conferência Nacional de Cultura de 2017. Ela pode ser revigorada na elaboração do novo plano, mas precisa ter continuidade na sua implementação. Os conselhos de políticas de cultura também são espaços importantes de governança participativa que precisam ser fortalecidos.
- 8) O fortalecimento da capacidade de interlocução e de defesa de interesses da política nacional de cultura junto a outros órgãos do governo federal e junto ao Congresso Nacional é importante como estratégia e atividade para o cumprimento das metas. Essa governança visa a produção de normas e a obtenção de mais insumos, financeiros, humanos e técnicos, para a implementação do PNC.

6.4 O orçamento e o financiamento do PNC

Os insumos orçamentários e sua execução financeira são fundamentais para a implementação e o sucesso de qualquer plano. Ciente desse aspecto, o Plano Nacional de Cultura, em sua lei de criação, destacou a necessidade de aumentar e diversificar os recursos para a área da cultura, tarefa que seria de responsabilidade do órgão gestor nacional (MinC/Secult). Também destacou a necessidade de alinhamento das leis orçamentárias de todos os entes da



federação com o plano e apontou o Fundo Nacional de Cultura como principal mecanismo de financiamento da cultura e de correção dos desequilíbrios territoriais.

O contexto político e econômico de elaboração do plano se alterou profundamente, principalmente a partir de 2014, e observamos que não somente o plano não alcançou suas metas de aumento de recursos diretos do orçamento (meta 51) e de renúncias fiscais (meta 52), como os recursos nacionais para a cultura apresentaram recuo em termos absolutos, em percentual do PIB e em percentual de participação em relação ao ponto de partida, o ano de 2010.

Somada à perda de recursos, o PNC perdeu importância na elaboração do PPA e de outras leis orçamentárias no governo federal, principalmente a partir de 2019. O Fundo Nacional de Cultura, como consequência, tem recursos insuficientes e pouco alinhamento com as metas do PNC, sendo pouco efetivo como mecanismo de indução aos governos subnacionais na adesão e institucionalização do Sistema Nacional de Cultura e na correção dos desequilíbrios territoriais no fomento às atividades culturais.

A Lei nº 14.017, de 29 de Junho de 2020, conhecida como Lei Aldir Blanc reforça a importância dos recursos financeiros para obter a cooperação dos entes subnacionais às políticas públicas de iniciativa do governo nacional. A lei possibilitou aportes emergenciais da Secult/Mtur para os governos estaduais, distrital e municipais diminuïrem os impactos dos problemas da pandemia de Covid-19 sobre o setor cultural e obteve alta adesão, em curto espaço de tempo: “todos os estados, o Distrito Federal e 4.244 (76%) municípios tiveram seus planos de ação aprovados para o recebimento do auxílio emergencial” em 2020 (Brasil, 2021b, p. 14).

Os desafios que se apresentam ao novo plano nacional de cultura são enormes e um debate sobre o futuro que desejamos para a cultura brasileira nos próximos anos necessita levar em consideração o aprendizado institucional dessa última década. Como desenhar os insumos orçamentários para o novo plano?

Buscando contribuir para uma resposta satisfatória a essa questão, apresentamos as principais conclusões dessa pesquisa e algumas indagações e recomendações:

1) Várias estratégias têm sido adotadas para aumentar os recursos orçamentários diretos da cultura, sem sucesso até o momento. Dentre elas, identificamos:

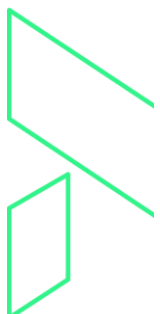
- A meta 50 busca garantir 10% do Fundo Social do Pré-Sal;

- Desde 2001 tramitam no Congresso propostas de Emenda Constitucional para definir um patamar mínimo de gastos dos entes federados para a cultura;

Essas estratégias serão mantidas para o próximo plano? Outras estratégias serão adotadas? O que será estabelecido em termos de metas e ações no novo plano para impulsionar os insumos orçamentários e financeiros?

- O aprendizado institucional aponta que as metas orçamentárias precisam de redações mais claras e que a definição de aumento nos recursos para a cultura deve trabalhar com patamares que sejam, ao mesmo tempo, objetivos, desafiadores e realísticos.

- A governança aparece como um elemento fundamental para a Secult articular outros atores do governo federal e os governos subnacionais. Essa governança envolve capacidades políticas que não estão dadas e que foram fragilidades nos constantes processo de mudanças na estrutura de gestão nacional da política. Exemplar são os efeitos negativos na execução do orçamentário da cultura em 2019 e 2020, em função da perda de status ministerial e da mudança da Secult do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo.



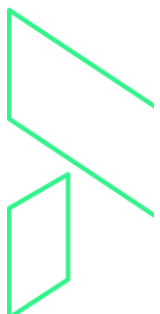
2) Ter mais recursos não garante que eles sejam destinados ao plano e que isso seja feito com eficiência, eficácia e efetividade. Para isso, importam vários fatores, dentre eles:

- Definir estratégias para alinhar o planejamento orçamentário da União, dos estados, DF e municípios com o PNC, o que significa que as três leis orçamentárias de todos os níveis de governo deveriam espelhar em seu planejamento quadrienal (PPA) e anual (LDO e LOA) as diretrizes e metas do plano. Isso envolve articulações, incentivos e acompanhamento para que o plano seja conhecido e priorizado pelos diversos setores da Secult que participam de sua elaboração e execução (governança interna); atuação junto aos parlamentares nacionais no processo de tramitação das leis orçamentárias; e coordenação dos entes subnacionais por meio do SNC (governança federativa).

- Aumentar os recursos para a cultura, principalmente pela via dos gastos diretos do governo federal, e distribuir os recursos por meio do Fundo Nacional de Cultura (FNC), que deve operar como mecanismo de indução subnacional para a implementação do PNC.

- Fundamental para uma política que identifica como problema central as inequidades na produção e fruição da cultura é ter mecanismos para correção das desigualdades territoriais identificadas. O FNC aparece como a principal estratégia nessa direção.

- As transferências de recursos federais para estados, DF e municípios devem considerar, portanto, duas diretrizes: correção de inequidades territoriais e implementação pelos entes subnacionais das metas do PNC que estão sob suas governanças, tendo como mecanismo indutor o repasse de recursos fundo-a-fundo. Isso requer fortalecer as instituições financeiras do Sistema Nacional de Cultura: o Fundo Nacional de Cultura, os fundos estaduais (FEC) e os fundos municipais (FMC).



- Ter o FNC como um instrumento de correção de desigualdades na distribuição dos recursos da cultura não significa renunciar a aperfeiçoamentos nessa direção nas leis de incentivos, tanto no plano nacional como subnacional. Para isso, é importante a avaliação desses mecanismos em termos de eficiência e equidade.

3) Outro aprendizado importante do atual PNC é que mudanças de contextos podem ocorrer e afetar negativamente a execução de um plano de longo prazo. A prescrição para lidar com esse tipo de situação é conhecida e consta na Lei 12.343/2010 (art. 11): revisões periódicas do plano. Essas revisões, informadas por um processo de monitoramento e avaliação do PNC, possibilita aperfeiçoamentos diversos, inclusive no ajuste entre recursos disponíveis e metas propostas.

4) Priorizar é outra recomendação importante para qualquer política pública, os recursos são limitados e não é possível atender todas as demandas. Isso é ainda mais importante e desafiador quando se trata de uma área tão ampla como a cultura, com diversos setores e atores envolvidos. A perspectiva de metas estruturantes do atual PNC, dentre as quais se encontram as metas de insumos, aponta nessa direção e deve ser mantida e aperfeiçoada. Isso significa que os insumos principais para o PNC devem ser redefinidos com cuidado e precisão e constarem como metas prioritárias da política.

6.5 Resultados e impactos do Plano Nacional de Cultura

O monitoramento e a avaliação de uma política pública são fundamentais para conhecer seu desenvolvimento e resultados e possibilitar aprimoramentos constantes. O Plano Nacional de Cultura estabeleceu em seu desenho um Sistema de Monitoramento e Avaliação e um Sistema Nacional de Informações

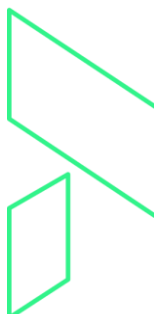
e Indicadores Culturais – SNIIC para prover informações para o monitoramento e a avaliação. Esses sistemas tiveram problemas em sua implementação.

Apesar das dificuldades envolvendo a obtenção de informações sobre as metas, o monitoramento não foi interrompido e resultou em 9 (nove) relatórios padronizados, que representam as principais fontes de informação sobre a implementação e os resultados do Plano Nacional de Cultura. Esses relatórios abarcam uma série histórica considerável e possibilitam controle institucional (Tribunal de Contas da União – TCU; Controladoria Geral de União – CGU e Ministério Público – MP) e social da política. Contudo, conforme gestores, os relatórios de acompanhamento têm divulgação limitada ao site da Secult e à Plataforma do PNC e pouco informa a tomada de decisões dos gestores da cultura, mesmo no âmbito interno do órgão nacional.

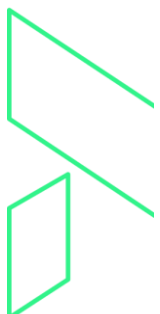
Sobre o processo de avaliação do PNC, a conclusão é que poucas avaliações foram realizadas e somente uma esteve voltada para obter informações para seu aperfeiçoamento, ainda assim tendo frustrada a implementação das revisões recomendadas. As outras duas avaliações realizadas, na qual se inclui a presente pesquisa, são recentes e *ex post*, voltadas para prover informações para elaboração do novo Plano Nacional de Cultura.

Recomendações para o monitoramento e a avaliação do próximo PNC:

- 1) Definir metas e indicadores parcimoniosos, claros, viáveis e prioritários para a política nacional de cultura, considerando o aprendizado adquirido com o atual PNC.
- 2) Construir um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A) com o uso de Tecnologias da Informação (TI) para alimentação, processamento e divulgação das informações em Plataforma do Plano.
- 3) Conceber o SM&A como um sistema de informação sobre as metas do plano, integrando bases de dados oficiais e possibilitando a alimentação por gestores nacionais e subnacionais.

- 
- 4) Possibilitar que as informações das metas do plano, alimentadas no SM&A, possam ser manipuladas por usuários e gerar painéis interativos com o uso de *softwares* de *Business Intelligence* (B.I.). Os painéis são produzidos por informações disponíveis em bases de dados atualizadas em tempo real e facilitam o acesso célere a informações para tomada de decisão dos gestores e controle institucional e social da política de cultura.
 - 5) Manter a produção de relatórios anuais padronizados sobre o PNC, com a sistematização e análise das informações disponíveis no SM&A.
 - 6) Realizar mais avaliações globais e setoriais sobre as metas do plano, que podem ter perspectivas distintas: avaliação *ex ante* ou *ex post*; avaliação de resultados ou impactos econômicos, culturais ou de inclusão social, entre outros.
 - 7) Para que as informações possam cumprir a função de aperfeiçoar a política pública, é preciso que os relatórios de monitoramento e de avaliações tenham ampla divulgação, sejam debatidos e resultem em tomadas de decisões para direcionar a política para os melhores resultados sociais.
 - 8) Definir e implementar mecanismos de revisão anual, a partir dos relatórios de monitoramento e avaliações setoriais, e uma revisão mais ampla no quinto ano de vigência do plano, que teria os subsídios do monitoramento, de ao menos uma avaliação global *ex post* e de avaliações setoriais.

Em relação ao desempenho das metas, mesmo com alguns problemas de informações para o monitoramento e a avaliação, é possível ter um quadro abrangente e robusto sobre os resultados do PNC até 2020. O desempenho de 47 metas globais e 13 metas estruturantes apontam para um resultado mediano do PNC e com alta desigualdade entre as metas, o que significa desempenhos



elevados (12 metas globais, sendo 3 estruturantes, tiveram desempenho acima de 80%) e desempenhos muito baixos (10 metas globais, sendo 3 estruturantes, tiveram desempenho igual ou inferior a 5%).

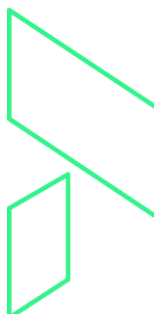
A análise temporal, principalmente a partir de 2013, quando as informações são mais completas, apontam uma evolução mais positiva até 2015, quando o conjunto das metas alcança o melhor patamar médio de desempenho (50%), com queda acentuada em 2016 e 2017, e recuperação posterior. As estruturantes conseguem uma recuperação melhor a partir de 2018, alcançando patamares acima do ano de 2015.

Por fim, em relação aos indicadores das metas, observou-se variações internas importantes para um conjunto de 15 metas, o que significa que alguns aspectos impulsionaram as metas e outros a puxaram para um desempenho inferior. Exemplar nesse aspecto são as metas estruturantes 1, 26, 37 e 41, que apontam desempenhos diferentes entre setores da cultura e entes da federação.

As recomendações para a melhoria do desempenho das metas de um próximo PNC passam pelo conjunto de recomendações feitas para os componentes anteriores, envolvendo aperfeiçoamentos no diagnóstico do problema da cultura, no desenho do plano, na sua governança, implementação e financiamento. É importante ter informações céleres e fidedignas para monitorar e avaliar os resultados do plano, de forma global e setorial, conforme recomendado acima.

Adicionalmente ao que foi apresentado ou enfatizando aspectos tratados, cabe apontar como recomendações:

- 1) Priorizar metas de resultados e impactos que apontem para maiores e melhores benefícios culturais à sociedade.
- 2) Definir insumos e processos internos e externos voltados para o alcance das metas prioritárias.
- 3) Melhorar a governança federativa, tendo como principal desafio a implementação do PNC no nível municipal.

- 
- 4) Melhorar a governança interna do PNC no âmbito da Secult, divulgando e pactuando com os setores cursos de ações fundamentais para o alcance das metas.
 - 5) Estabelecer estratégias para impulsionar elementos facilitadores e superar os obstáculos que se apresentem ao Plano durante sua vigência, conforme identificados pelo monitoramento e por avaliações realizadas.
 - 6) Adotar uma perspectiva de planejamento da cultura, ou seja, de um processo continuado de desenho da política a partir de informações qualificadas. Isso se contrapõe à perspectiva de um plano fechado que perdura ao longo do tempo com pouca aderência junto aos principais atores envolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCHI, Lorenzo; GALVÃO, César; ADAMCZYK, Willian. (2021). *Integração Municipal ao Sistema Nacional de Cultura: uma análise exploratória do período 2012-2021*. Evidência Express (EvEx), Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), out. 2021.

BIANCHI, Lorenzo; GALVÃO, César; ADAMCZYK, Willian. (2022). *Financiamento da Cultura no Brasil: uma análise exploratória entre 2014 e 2020*. Evidência Express (EvEx). Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mar. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL (2008), Ministério da Cultura. Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais. 2. ed. Brasília, DF. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/biblioteca-de-documentos/> [Acesso em: nov. 2021].

BRASIL (2009). Ministério da Cultura. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. Brasília, DF. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/biblioteca-de-documentos/> [Acesso em: nov. 2021].

BRASIL (2010a). Lei nº 12.343. *Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências*. Brasília, 2 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm [Acesso em: set. 2021].

BRASIL (2010b). Lei nº 12.351. *Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências*. Brasília, 22 dez. 2010.

BRASIL (2011a). Ministério da Cultura. *Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, jan. 2011.

BRASIL (2011b). *Portaria MINC nº 120, de 05 de dezembro de 2011. Institui a Coordenação Executiva do PNC e do SNIIC*. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-secult/2011/portaria-minc-no-120-de-5-de-dezembro-de-2011> [Acesso em: mar. 2022].

BRASIL (2011c). *Portaria MINC nº 123, de 13 de dezembro de 2011. Estabelece as metas do Plano Nacional de Cultura - PNC*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de->

conteudo-/publicacoes/atos-normativos-secult/2011/portaria-minc-no-123-de-13-de-dezembro-de-2011 [Acesso em: mar. 2022].

BRASIL (2011d). *Portaria MINC nº 131, de 21 de dezembro de 2011. Institui o Regimento Interno da Comissão do Fundo Nacional de Cultura - CFNC.* Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-secult/2011/portaria-minc-no-131-de-21-de-dezembro-de-2011> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2011e). *Decreto nº 7.559: instituiu o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL).* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7559.htm#:~:text=DECRETA%3A,fomento%20da%20leitura%20no%20Pa%C3%ADs. [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2011f). *Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2012). *Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012. Institui o Programa de Cultura do Trabalhador, cria o vale cultura e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12761.htm [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2013). *Lei nº 12.853, de 14 de agosto de 2013. Altera os arts. 5º, 68, 97, 98, 99 e 100, acrescenta arts. 98-A, 98-B, 98-C, 99-A, 99-B, 100-A, 100-B e 109-A e revoga o art. 94 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a gestão coletiva de direitos autorais, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12853.htm [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2014). *Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014. Institui Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2015). *Decreto nº 8.469, de 22 de junho de 2015. Regulamenta a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e a Lei nº 12.853, de 14 de agosto de 2013, para dispor sobre a gestão coletiva de direitos autorais.* Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8469&ano=2015&ato=36fUzY610dZpWT0c0> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2016a). *Portaria Minc nº 61, de 11 de maio de 2016. Disciplina a colaboração voluntária com o Plano Nacional de Cultura.* Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-secult/2016/portaria-minc-no-61-de-11-de-maio-de-2016> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL. (2016b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Ano-Base 2015, Volume II, Programas Temáticos.* Brasília, DF.

Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> [Acesso: mar. 2022].

BRASIL. (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm [Acesso em: mar. 2022].

BRASIL (2018a). Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*, [et al.]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, v. 2 (301 p.), 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504 [Acesso em: set. 2021].

BRASIL (2018b). *Portaria MINC nº 27, de 19 de março de 2018. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) - e seu portal web – e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-secult/2018/portaria-minc-no-27-de-19-de-marco-de-2018> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2018c). *Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018. Instituiu a Política Nacional de Leitura e Escrita*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13696.htm. [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2018d). Decreto nº 9.574, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre gestão coletiva de direitos autorais e fonogramas, de que trata a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9574.htm [Acesso em: abri.2022].

BRASIL (2019a). *Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9.891-de-27-de-junho-de-2019-179415068> [Acesso em: abri. 2022]

BRASIL (2019b). Ministério da Economia. *Plano Plurianual 2012-2015: Relatório de Avaliação - 2019, Avaliação dos Programas Temáticas, Exercício 2019*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> [Acesso: mar. 2022].

BRASIL (2020a). *Portaria nº 621, de 08 de setembro de 2020. Estabelece o Acordo de Cooperação Federativa como instrumento de integração dos entes federados ao Sistema Nacional de Cultura*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-621-de-8-de-setembro-de-2020-276379301> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2020b). *Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março*



de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2020c). *Lei nº 14.036, de 13 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 14.017.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14036.htm#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2014.017,mar%C3%A7o%20de%202020%2C%20e%20as [Acesso em abri. 2022].

BRASIL (2021a). *Lei nº 14.156, de 1º de junho de 2021. Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para aumentar o prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC) para 12 (doze) anos.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14156.htm#art1 [Acesso em: set. 2021].

BRASIL (2021b). *Plano Nacional de Cultura - Relatório 2020 de Acompanhamento das Metas.* 1ª ed., Brasília: Secult, out. 2021.

BRASIL (2021c). *Lei nº 14.150, de 12 de maio de 2021. Altera a Lei nº 14.017 (Lei Aldir Blanc), para estender a prorrogação do auxílio emergencial a trabalhadores e trabalhadoras da cultura e para prorrogar o prazo de utilização de recursos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.* Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.150-de-12-de-maio-de-2021-319572366> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL (2021d). Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda. *Plano Plurianual 2020-2023, Anexo I - Programas Finalísticos.* Brasília: DF, atualizado em maio de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> [Acesso em: mar. 2022].

BRASIL (2022a). Presidência da República. *Medida Provisória nº 1.129. Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para ampliar o período de vigência do Plano Nacional de Cultura.* Brasília, de 7 de julho de 2022.

BRASIL (2022b). Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: Monitoramento do PNC (Relatórios Consolidados).* Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/monitoramento-do-pnc/> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL. (2022c), Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura. *Plano Nacional de Cultura. Documentos: Legislações e Normativas.* Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/biblioteca-de-documentos/> [Acesso em: abri. 2022].

BRASIL. (2022d) Portal do Governo. *Ver Sistema Nacional de Cultura – Ver SNC.* Disponível em: <http://ver.snc.cultura.gov.br/> [Acesso em: 20 mai. 2022].

CALABRE, Lia. (2013). Participação social na construção de planos setoriais de políticas públicas: um estudo do Plano Nacional de Cultura. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 6, Anais. Brasília, DF: CONSAD.

CALABRE, Lia; ZIMBRÃO, Adélia. (2021). PNC 2010-2020 – um olhar sobre os percursos. In: *Plano Nacional De Cultura – Análises e Perspectivas, Revista Observatório Itaú Cultural*, N. 29 (jul. 2021/dez. 2021), São Paulo: Itaú Cultural.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2022). *PEC 324/2001 - Proposta de Emenda à Constituição*. Brasília: DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26341&ord=1> [Acesso em: abr.2022]

CRUMPTON, Charles D.; MEDEIROS, Janann J.; FERREIRA, Vicente R. S.; SOUSA, Marcos M.; NAJBERG, Estela. (2016). Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 50 (6), nov.-dez.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006 (Munic 2006). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e> [Acesso em: out. 2021].

JANNUZZI, Paulo M. (2005), Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. (2013). *Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias*. Brasília: IGEPP, v. 1.

RUBIM, Antonio A.C. (2008). Plano Nacional de Cultura em debate. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 1, n. 2, p. 59-72.

SECCHI, Leonardo (2015). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed., São Paulo: Cengage Learning

UFBA (2018.) *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. – Salvador: UFBA.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. (2006). *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília, DF: Unesco.

ANEXOS

Anexo 1: Metas do Plano Nacional de Cultura

NÚMERO	META
1	Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados
2	100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)
3	Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada
4	Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada
5	Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas
6	50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural
7	100% dos segmentos culturais com cadeias produtivas da economia criativa mapeadas
8	110 territórios criativos reconhecidos
9	300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local
10	Aumento em 15% do impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos turísticos brasileiros
11	Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural
12	100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural
13	20 mil professores de Arte de escolas públicas com formação continuada
14	100 mil escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de Arte e Cultura
15	Aumento em 150% de cursos técnicos, habilitados pelo Ministério da Educação (MEC), no campo da Arte e Cultura com proporcional aumento de vagas
16	Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com aumento proporcional do número de bolsas
17	20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC)
18	Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura
19	Aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento
20	Média de 4 livros lidos fora do aprendizado formal por ano, por cada brasileiro
21	150 filmes brasileiros de longa-metragem lançados ao ano em salas de cinema
22	Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato
23	15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UF) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC)
24	60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais
25	Aumento em 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional
26	12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura)
27	27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema
28	Aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música

Continuação...

29	100% de bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais atendendo aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvendo ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência
30	37% dos municípios brasileiros com cineclube
31	Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural, na seguinte distribuição: 35% dos municípios com até 10 mil habitantes com pelo menos um tipo; 20% dos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes com pelo menos dois tipos; 20% dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes com pelo menos três tipos; 55% dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes com pelo menos três tipos; 60% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos; 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos
32	100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento
33	1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento
34	50% de bibliotecas públicas e museus modernizados
35	Gestores capacitados em 100% das instituições e equipamentos culturais apoiados pelo Ministério da Cultura
36	Gestores de cultura e conselheiros capacitados em cursos promovidos ou certificados pelo Ministério da Cultura em 100% das Unidades da Federação (UF) e 30% dos municípios, dentre os quais, 100% dos que possuem mais de 100 mil habitantes
37	100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas
38	Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada
39	Sistema unificado de registro público de obras intelectuais protegidas pelo direito de autor implantado
40	Disponibilização na internet dos seguintes conteúdos, que estejam em domínio público ou licenciados: 100% das obras audiovisuais do Centro Técnico do Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira - 100% do acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) - 100% dos inventários e das ações de reconhecimento realizadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) - 100% das obras de autores brasileiros do acervo da Fundação Biblioteca Nacional (BN) - 100% do acervo iconográfico, sonoro e audiovisual do Centro de Documentação da Fundação Nacional das Artes (Cedoc/Funarte)
41	100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC
42	Política para acesso a equipamentos tecnológicos sem similares nacionais formulada
43	100% das Unidades da Federação (UF) com um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte tecnológica e inovação
44	Participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão, na seguinte proporção: 25% nos canais da TV aberta; 20% nos canais da TV por assinatura
45	450 grupos, comunidades ou coletivos beneficiados com ações de Comunicação para a Cultura
46	100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados
47	100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude
48	Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país
49	Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)
50	10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura
51	Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura
52	Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura
53	4,5% de participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB)

Fonte: Plano Nacional de Cultura - Relatório 2020 de Acompanhamento das Metas – 1ª ed, out. 2021

**Anexo 2: Congruência PPA 2012-2015 e Metas Estruturantes do PNC
- Programa Temático: 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso**

Metas por Objetivo	Meta Estruturante do PNC relacionada
Objetivo: 0779 - Formular e desenvolver política pública de cultura	
100% dos estados integrados ao Sistema Nacional de Cultura	1
30% municípios integrados ao Sistema Nacional de Cultura	1
III Conferência Nacional de Cultura realizada em 2013	49
Criação e implantação de Instituição Pública para regulação de direitos autorais	38
Encaminhar alteração da legislação que rege o direito autoral no país	38
Realizar a cartografia da diversidade cultural brasileira, identificando territórios culturais, agentes, grupos e populações com pouco acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural, ou com pouco reconhecimento social de sua identidade cultural	3
Objetivo: 0783 - Preservar, identificar, proteger e promover a memória e o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade	
Capacitar 883 profissionais na área de preservação do patrimônio cultural	
Produzir e distribuir 111.383 exemplares de material sobre o patrimônio cultural	
Realizar 52.000 procedimentos de fiscalização e monitoramento de bens do patrimônio cultural	
Realizar 168 ações de reconhecimento de bens culturais de natureza material e imaterial	
Realizar 321 ações de identificação de bens culturais de natureza material e imaterial	
Realizar 450 obras e serviços de conservação e manutenção de bens culturais protegidos	
Identificar e premiar 155 novos Pontos de Memória	
Integrar em rede 50% de bibliotecas e 50% dos arquivos que atuam no campo museológico brasileiro	
Identificar e difundir o patrimônio museológico de 40% das instituições museais brasileiras	
Preservar 3 milhões de bens do patrimônio arquivístico e bibliográfico brasileiro	
Ampliar continuamente o número anual de visitantes aos museus brasileiros	
11% de participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil	
Ampliar em 20% a exibição das obras brasileiras no segmento de TV por assinatura	
Expandir em 20% o total de salas do circuito comercial de cinema nas regiões Norte e Nordeste	
Implantar o Canal da Cultura	
Lançamento de média anual de 75 filmes brasileiros no circuito comercial de salas de exibição	
Objetivo: 0786 - Fomentar a criação, produção, difusão, intercâmbio, distribuição, fruição e consumo de bens, serviços e expressões culturais no Brasil e no Exterior	
Fomentar, valorizar e preservar a cultura e o patrimônio afro-brasileiro	
Fomentar/realizar 36 seminários ou oficinas para formação e qualificação de agentes públicos e da sociedade civil, como foco no público prioritário do Programa Cultura Viva, visando sua participação qualificada em instâncias colegiadas e na formulação e acompanhamento da política cultural, promovendo intercâmbio, produzindo e difundindo documentos com diretrizes e ações prioritárias.	
Disponibilização de linha de crédito específica para os setores criativos ofertada por bancos oficiais	
Chancelar 30 cidades criativas distribuídas nas 5 regiões do país	
Realizar 01 circuito nacional de feiras de livros implantado em parceria com o setor produtivo do livro	
Apoiar 130 projetos sociais de leitura	
Apoiar 400 bibliotecas comunitárias	
Conceder 400 bolsas de incentivo à criação, formação, produção, difusão e intercâmbio literário	
Criação da Rede Popular do Livro Acessível	
Ampliar em 1000 unidades os espaços não-comerciais de exibição de conteúdos audiovisuais, em todo o território nacional	
Qualificação de 10,5 mil artistas, técnicos e produtores de arte e cultura	
Disponibilização do vale-cultura a 6 milhões de brasileiros	
Fomento a 1,2 mil Projeto de Produção, Difusão e Circulação de Projetos, Atividades e Eventos Artísticos	
Implementação do Programa Nacional de Cultura – PROCULTURA	52

Continuação...

Promoção de 208 eventos de intercâmbio entre artistas, técnicos e agentes culturais	
Emitir certidão de autodefinição de comunidades remanescentes de quilombo e implementar projetos culturais de fomento, qualificação e capacitação para 300 comunidades quilombolas e de terreiros.	
100% dos Estados e Distrito Federal com estrutura técnica de apoio à produção e formação de mão de obra para o audiovisual	
Manter apoio e parceria com pelo menos 120 Pontões de Cultura, sendo pelo menos um em cada estado e no DF e pelo menos 15% em cada macro-região do país.	
Promover o funcionamento contínuo das Redes de Pontos de Cultura em todos os estados e no Distrito Federal, ampliando o número de pontos fomentados alcançando a marca de 5 mil, em pelo menos 30% dos municípios	
Realizar ações para o desenvolvimento sustentável de 300 comunidades remanescentes de quilombos, tradicionais e de terreiros	
Objetivo: 0787 - Implantar, ampliar, modernizar, recuperar, manter, gerir e articular a gestão e o uso de espaços e ambientes destinados a atividades artísticas, culturais, esportivas e de lazer	
Implantar e/ou modernizar 60 unidades museais.	
Acesso de 1,2 milhão de visitantes aos Espaços Culturais da União	
Implantar e induzir a gestão de 360 Centros de Artes e Esportes Unificados – CEU	
Modernizar ou implantar 241 bibliotecas públicas	
Digitalizar e disponibilizar 4.000 títulos da produção audiovisual nacional, por meio do projeto Programadora Brasil	
Objetivo: 0788 - Produzir, fomentar e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira	
Realizar 10 pesquisas, estudos e levantamentos sobre a cultura e o patrimônio afro-brasileiro de forma a subsidiar políticas públicas de inserção da comunidade negra no sistema político, social e econômico	
Implementar 30 incubadoras de empreendimentos criativos	
Implementar 27 birôs de serviços para suporte, assessoria e consultoria de empreendedores e empreendimentos criativos	
Institucionalizar 30 arranjos produtivos locais criativos distribuídos nas 5 regiões do país	
Qualificar 20.000 profissionais criativos	
Realizar o registro de 160.000 obras intelectuais	39
Apoio a formação de 12.000 agentes de leitura	
Realizar 300 oficinas de capacitação no setor museal	
5 elos da cadeia produtiva do audiovisual - formação, produção, distribuição, exibição e preservação - mapeados e com dados sistematizados	7
Realizar 10 atividades de formação, capacitação e qualificação do setor audiovisual, de acordo com os potenciais macrorregionais, com 2.000 pessoas capacitadas	
Atender 5.000 escolas pelo Programa Mais Cultura nas Escolas, em parceria com o MEC	
Produzir e difundir 316 estudos, pesquisas e eventos sobre a cultura no Brasil	
Atender 3.000 professores de Arte de escolas públicas, em parceria com o MEC, por programa de aperfeiçoamento	
Ofertar 60.000 vagas em cursos técnicos e profissionalizantes no campo da arte e cultura, em parceria com o MEC, por meio do PRONATEC	
Formar e qualificar 30.000 pessoas em gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura	
Atender 150 grupos, comunidades ou coletivos com projetos de formação e práticas de comunicação	
Ofertar 8.300 vagas para capacitação de agentes culturais em elaboração e gestão de projetos culturais	
Viabilizar a participação de 5.158 artistas, estudantes, técnicos e agentes culturais em atividades com aderência ao Plano de Trabalho Anual do FNC	

Elaboração própria a partir de BRASIL, 2019 (Anexo I)

**Anexo 3: Congruência PPA 2016-2019 e Metas Estruturantes do PNC
- Programa Temático: 2027 - Cultura: dimensão essencial do
Desenvolvimento**

Metas por Objetivo	Meta Estruturante do PNC relacionada
Objetivo: 0779 - Fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da Gestão Cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados	
04K4 - Implementar o Programa Ocupe Cultura, para o fortalecimento de arranjos institucionais, organizando e difundindo informações, circulação e o fomento de atividades nos espaços culturais	
04K5 - Apoiar a institucionalização de sistemas próprios em 100% dos estados aderentes ao Sistema Nacional de Cultura	1
04K6 - Apoiar a institucionalização de sistemas próprios em 30% municípios aderentes ao Sistema Nacional de Cultura	1
04LX - Intensificar o sistema de participação social do MinC.	49
Objetivo: 0783 - Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro	
04JP - Ampliar de 38 para 50 o número de bens culturais de natureza imaterial reconhecidos.	
04JQ - Ampliar em 5% a quantidade de bens tombados em macrorregiões do país.	
04JR - Apoiar 200 Pontos de Memória, em consonância com o Programa Cultura Viva.	
04JS - Fomentar 600 atividades culturais de povos, comunidades tradicionais e grupos de culturas populares.	
04JT - Identificar o patrimônio museológico de 300 instituições brasileiras.	
04QA - Fomentar 200 grupos, comunidades ou coletivos beneficiados com ações de comunicação para a cultura.	
Objetivo: 0785 - Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais+B26	
04LB - Ampliar a rede de núcleos de produção digital audiovisual de 17 para 30 unidades.	
04LC - Apoiar a produção regional de 200 obras audiovisuais	
04LD - Apoiar a produção de 163 obras audiovisuais voltadas a povos, comunidades tradicionais e grupos de culturas populares.	
04LE - Atingir a marca de 130 filmes brasileiros de longa-metragem em salas de cinema.	
04LF - Apoiar, de 2016 a 2019, 600 participações de obras audiovisuais brasileiras em festivais e mostras internacionais.	
04LG - Baixar de 70 mil para 52 mil o índice de habitantes por sala de cinema no país	
04LH - Obter 15% de participação do conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado produzido por produtora brasileira independente na programação dos canais de espaço qualificado da TV por assinatura no horário nobre anualmente.	
0785 - Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais	
02MR - Fomentar a criação, produção e circulação de 1500 projetos artísticos nas diversas linguagens, considerando todas as regiões do Brasil	
02MT - Apoiar 4.400 atividades de difusão cultural em intercâmbio, nacional e internacional	
03W6 - 3.680 Pontos de Cultura fomentados ao final do PPA-2016-2019.	
04ID - Ampliar de 5 para 20 o número de Laboratórios de Arte e Cultura Digital, sendo pelo menos dois em cada estado da federação	
Objetivo: 0787 - Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais	
04JZ - Beneficiar 2 milhões de trabalhadores pelo Programa de Cultura do Trabalhador - VALE-CULTURA	26
04K0 - Disponibilizar para consulta pública virtual obras culturais em domínio público ou licenciadas.	
04K1 - Ampliar o número de pessoas que frequentam museu, biblioteca, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música, aumentando em 20% em cada segmento	
04K2 - Implantar ou modernizar 600 equipamentos culturais de tipos diversos.	

Continuação...

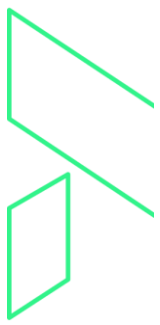
Objetivo: 0788 - Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural	
04KV - Criar e implementar Programa Nacional de Formação Artística e Cultural, com concessão de bolsas e/ou prêmios para 5 mil pessoas.	
04SE - Produzir e difundir 570 estudos, pesquisas e eventos sobre cultura no Brasil	
Objetivo: 1085 - Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país	
04JL - Instituir mecanismos de fomento e investimento na economia da cultura articulada entre os órgãos da administração direta e indireta com atuação no setor	
04JM - Mapear as cadeias econômicas de ao menos 6 segmentos culturais.	7
04JN - Apoiar 100 projetos de inovação e empreendedorismo em diversos setores culturais.	
04JO - Construir uma Política Nacional de Economia da Cultura	

Elaboração própria a partir de BRASIL, 2015 (Anexo I)

Anexo 4: Congruência PPA 2020-2023 e Metas Estruturantes do PNC - Programa Finalístico: 5025 – Cultura

Meta por Objetivo	Meta Estruturante do PNC relacionada
Objetivo 1215 - Consolidar a cultura como mais um eixo estratégico de desenvolvimento sustentável, provendo o acesso, a produção e a fruição da cultura, o exercício dos direitos culturais, a preservação e a difusão da memória e do Patrimônio Cultural	
051D - Ampliar em 60,45% o número de projetos e ações culturais fomentados e incentivados	52

Elaboração própria a partir de BRASIL, 2021c (Anexo I)



Realização:



SECRETARIA ESPECIAL
DA CULTURA

MINISTÉRIO DO
TURISMO 

