



FUNCULTURA 10 anos

Análise Executiva do Funcultura / ES

A Política Pública mais robusta e capilar da Cultura Capixaba.



FUNCULTURA / ES

Análise executiva

10 ANOS

© 2021 Secretaria da Cultura/Instituto Jones dos Santos Neves
As opiniões emitidas são exclusivas e de inteira responsabilidade do (os) autor (es), não exprimindo necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretária de Estado de Economia e Planejamento do governo do Estado do Espírito Santo.

FUNCULTURA / ES

Análise executiva

10 ANOS

Instituto Jones dos Santos Neves

ANÁLISE EXECUTIVA DO FUNCULTURA / ES.

Vitória, ES, 2023. 2. ed. 61 p.; il. tab. (Relatório de

Pesquisa) 1. Cultura, 2. Avaliação de Política Pública. 3.

Funcultura / ES. 4. Estado do Espírito Santo.

I. Borges, Ligia da Motta Silveira, Demura, Kiara de Deus.

II. Título. III. Série.

GOVERNADORIA

José Renato Casagrande

VICE-GOVERNADORIA

Ricardo de Rezende Ferraço

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP

Álvaro Rogério Duboc Fajardo

SECRETARIA DA CULTURA – SECULT SECRETÁRIO DA CULTURA

Fabrizio Noronha Fernandes

SUBSECRETARIA DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA

Maria Thereza Bosi de Magalhães

SUBSECRETÁRIO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

Joemar Bruno F. Zagoto

SUBSECRETÁRIA DE POLÍTICAS CULTURAIS

Carolina Ruas Palomares

GERENTE DE ECONOMIA CRIATIVA – GECRIA

Lorena Louzada Vervloet

INSTITUTO JONES DOS SANTOS
NEVES – IJSN

DIRETOR PRESIDENTE

Pablo Silva Lira

DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS

Pablo Medeiros Jabor

DIRETORIA DE INTEGRAÇÃO E PROJETOS ESPECIAIS

Antonio Ricardo Freislebem da Rocha

COORDENAÇÃO GERAL

Ligia da Motta Silveira Borges

ELABORAÇÃO

Ligia da Motta Silveira Borges

Kiara de Deus Demura

REVISÃO

Latussa Laranja Monteiro

COLABORAÇÃO - SECULT

Catarina Linhales

Marianne Malini de Lima

Marília de Almeida Gama

Matheus Boni Bittencourt

Renato Luiz Duarte de Morais

Rayssa Pereira do Nascimento Mendes



Prefácio

A boa política pública é contínua e crescente. Atravessa governos, sobrepondo-se aos ventos dos processos democráticos e aos poucos vai se enraizando, se consolidando. Ao mesmo tempo, é uma conquista da sociedade que precisa ser reafirmada e celebrada o tempo todo. Os 10 anos do Fundo Estadual de Cultura (Funcultura) marcam esse momento, traçam a virada para seu fortalecimento e perenidade.

Nesse período, seguiu seu objetivo como o principal mecanismo de fomento e incentivo à cultura do Espírito Santo, seja pelo seu alcance ou pelo volume de recursos. Abarcou a criação, a produção e a distribuição de produtos e serviços de interesse coletivo que utilizem o conhecimento, a criatividade e o capital intelectual.

Em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves, nos debruçamos em dados que nos auxiliam na construção de políticas públicas e na inovação, sempre em benefício da população capixaba.

Em seus primeiros dez anos de vida, o Funcultura movimentou mais de R\$ 90 milhões em mais de 3 mil projetos (2009-2019): impactando e acompanhando as transformações da cena cultural, fortalecendo nossas identidades e aprofundando o acesso nos territórios.

O acesso a esses dados é importante para a continuidade dessa e de outras políticas públicas de Cultura. Conhecer o impacto aqui retratado nos ajuda a compreender os pontos fortes e as oportunidades que existem em torno do Funcultura, além de lidar no dia a dia com os desafios.



Já durante a construção da pesquisa, conseguimos absorver em nosso processo algumas dessas melhorias e oportunidades.

Exemplo disso, é que, a partir de 2021, nosso Funcultura se diversificou, passando a atuar diretamente com os municípios através do Programa de Coinvestimentos da Cultura - Fundo a Fundo. Programa de ampliação do alcance e institucionalidade, através de recursos transferidos diretamente aos Fundos Municipais.

O setor cultural brasileiro carece de dados e informações, por isso, acredito, que a importância desse estudo, em parceria com o IJSN, extrapola as fronteiras do Espírito Santo, subsidiando decisões e processos em outros cantos do país.

O impacto sócio-econômico mensurado nos dados aqui apresentados é ainda instrumento para a sociedade civil na defesa do futuro e da sobrevivência longínqua do mecanismo, a partir da importância da política para o capixaba.

Sabemos e é sempre bom reafirmamos, que o Funcultura e a política dos Editais é uma conquista do setor cultural capixaba, do Conselho Estadual de Cultura e de centenas de agentes e gestores culturais que atuaram em seu desenho em um passado recente.

Agradeço a todos os secretários, servidores e equipes que tocaram o dia a dia da política por todos esses anos, em especial a Gerente Catarina Linhales, que coordenou o Funcultura desde o seu primeiro ciclo.

E a tantas e tantos fazedores da cultura do Espírito Santo dedico esse estudo realizado com muita dedicação e carinho. Desejo um bom proveito e vida longa ao nosso Fundo!

Fabricio Noronha Fernandes

Secretário de Estado da Cultura

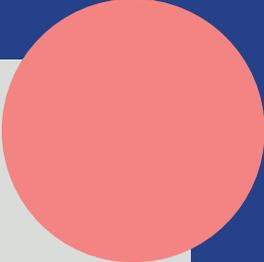
Apresentação

Ao ler o presente relatório de pesquisa logo me veio à mente os versos do Titãs, onde eles clamam que “a gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão e arte, (...) desejo, necessidade, vontade”. A música fala das aspirações individuais e de processos coletivos inclusivos que, em última instância tem orientado os objetivos das democracias representativas ocidentais.

Justamente para o bom funcionamento das democracias, a busca pelo aumento do bem-estar que contemple diferentes grupos sociais e diferentes aspirações por meio de políticas públicas efetivas é fundamental. Bem aí surge a questão de como alocar recursos escassos para satisfazer tantas e diferentes demandas sociais que vão de a provisão da saúde universal, segurança pública, educação, esporte e cultura, entre outras?

Obviamente, não há uma única resposta, mas há um farol que ilumina o processo reflexivo de formulação e de tomada de decisão no campo público, de modo a promover maior efetividade e eficiência no uso dos recursos, a “política baseada em evidências”. O que fazer exatamente? Como fazer? Como saber se o que está sendo feito se coaduna ao que foi planejado? Quais os impactos das políticas para aumentar o bem-estar social? Com efeito, a política baseada em evidências representa uma verdadeira revolução da aplicação do método científico na formatação da política pública, assim como as ideias de Taylor-Fayol-Ford propiciaram a transição dos processos fabris artesanais para os processos produtivos industriais.

No entanto, tal abordagem largamente difundida há décadas nos países desenvolvidos pouco era badalada e usada no Brasil, onde as políticas públicas eram embaladas pela improvisação, inércia e achismo. Tal quadro começou há mudar há apenas alguns anos, em



que o Espírito Santo despontou como pioneiro, instituindo em 2017 O SiMAPP – Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

No presente ciclo de avaliação, de forma inédita no Brasil, a política cultural e a sua ferramenta maior, o Fundo de Cultura do Espírito Santo (Funcultura) foi avaliado. Mas falar que o Funcultura foi simplesmente avaliado não oferece a mínima noção do trabalho executado pelas equipes da Secretaria de Cultura e do Instituto Jones dos Santos Neves. Houve um árduo trabalho de imersão e de reflexão sobre o entendimento, objetivos e a caracterização da política cultural no Espírito Santo, a partir da recuperação de milhares de documentos em papel que nunca haviam sido escrutinados e classificados, e cujos objetos atendiam a uma multiplicidade de ações, para as quais não havia nem uma taxonomia que ordenasse os objetivos específicos e o desenho das ações.

Foi um trabalho minucioso, quase arqueológico e de aprendizado conjunto, onde se descortinaram diagnósticos, análise de desenho e de processos de políticas e em última instância de reflexão sobre os caminhos culturais no estado do Espírito Santo.

O mais gratificante para um pesquisador que lida com avaliação de políticas públicas foi perceber que antes mesmo da conclusão da pesquisa, a mesma já ajudou a aprimorar a política atual e a promover importantes mudanças de processo, que levaram a uma maior capilaridade das ações em todo o território, para o bem dos capixabas, afinal agente quer diversão e arte para qualquer parte. Agente que ter cultura, o sal da terra.

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves (2020-2023)

SUMÁRIO

1	Introdução	13
2	Metodologia da pesquisa	14
3	Caracterização do Funcultura	16
	3.1 - Identificação da política	16
	3.2 - Público-alvo	19
	3.3 - Problema que se pretende combater	20
	3.4 - Base legal da política	22
	3.5 - Objetivos e metas de curto e longo prazo	23
4	Desenho do Funcultura	24
	4.1 - Teoria do programa	24
5	Processos do Funcultura	28
	5.1 - Abertura de editais	29
	5.2 - Seleção de projetos	31
	5.3 - Acompanhamento e fiscalização dos projetos	32
	5.4 - Prestação de contas e análise da prestação de contas	33

SUMÁRIO

6	Resultados do Funcultura	35
	6.1 - Dados por categoria	35
	6.2 - Dados por ano	43
7	Análise Crítica	47
8	Recomendações	54
9	Considerações Finais	56
10	Referências bibliográficas	57
	ANEXOS	59



EM MEMORIA DE

1 INTRODUÇÃO

O Fundo de Cultura do Espírito Santo (Funcultura) foi criado pela Lei Complementar Estadual nº458 de 21/10/2008 e, desde então, é o principal mecanismo do Governo do Estado para o fomento e incentivo a programas, projetos e ações culturais. O Funcultura foi criado com o objetivo de fomentar e incentivar a criação, a produção e a distribuição de produtos e serviços de interesse coletivo e que utilizem o conhecimento, a criatividade e o capital intelectual como principais recursos produtivos. (ESPÍRITO SANTO, 2008b)

Este documento corresponde à Análise Executiva do Funcultura, uma parceria entre o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), a Secretaria da Cultura (Secult) e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes). Essa pesquisa foi executada como parte das ações de Monitoramento e Avaliação (M&A) de políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP), criado pela Lei estadual nº 10.744, publicada em 05 de outubro de 2017, que estabelece a análise executiva como uma análise realizada a partir de dados secundários e registros administrativos, com o objetivo de averiguar se a performance da política é satisfatória ou se é necessário realizar uma avaliação mais aprofundada. (ESPÍRITO SANTO, 2017)

Nesse sentido, a finalidade do presente documento é relatar a avaliação do Funcultura começando pela breve exposição da metodologia utilizada e em seguida apresentando as principais características do Fundo, dentre eles os órgãos responsáveis pela gestão e acompanhamento das atividades, a base legal e normativa, assim como os objetivos e outras informações pertinentes.

Também é apresentado o cenário da cultura no Espírito Santo para em seguida serem discutidos o desenho da política, sistematizada usando o Modelo Lógico e o processo de operação da política, seguidos da análise dos processos e dos dados abertos do Funcultura referentes à aplicação dos recursos do Fundo nos mais de 3 mil projetos contemplados, distribuídos pelos 290 editais, nos 10 anos entre 2009 e 2018. Finalmente, é realizada uma análise crítica da política que são a base para as recomendações.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia de pesquisa utilizada foi a Análise Executiva, um tipo de avaliação ex-post, ou seja, uma avaliação de intervenções já em andamento, que tem como objetivo apresentar uma visão geral sobre o desempenho da política pública demandando baixo dispêndio de recursos. O intuito é de se fazer recomendações quanto à continuidade da política e a indicação de realização de avaliações adicionais mais aprofundadas. (IJSN, 2018b)

A metodologia utilizada se baseou no volume 3 do Guia para Avaliar Políticas Públicas (IJSN,2018b)(Figura 1). Importante ressaltar que não foi possível analisar a percepção dos usuários, uma vez que a política não coleta esses dados de forma sistemática.

Assim, com o objetivo de compreender a política por completo, deve-se, primeiramente, tomar conhecimento de todas as suas características, por meio de registros, documentos e dados disponíveis, incluindo os de monitoramento da política e as informações obtidas junto aos gestores e equipe. Para tanto, foi constituído o grupo técnico de trabalho (GTT) composto pela Gerência de Economia Criativa (Gecria), a Gerência do Fundo Estadual de Cultura e equipe do IJSN.

Figura 1 - Metodologia da Análise Executiva



Fonte: IJSN, 2018b. Elaboração própria.

Em seguida foi realizada uma pesquisa bibliográfica e análise dos dados secundários disponíveis do setor da cultura, com a finalidade de compreender de forma mais detalhada, o problema a ser resolvido.

O próximo passo foi a sistematização da Teoria do Programa¹ da política e posterior elaboração de seu Modelo Lógico, descrevendo os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, assim foi possível a análise entre as causas do problema e as ações propostas assim como os resultados esperados.

A análise dos processos que envolvem a implementação da política foi a etapa que se seguiu. Uma vez que a política foi implantada em 2009, o foco dessa análise foram os processos de operação da política com a preocupação de relatar e analisar o processo que é seguido nos dias de hoje, mas sem perder de vista as dificuldades e melhorias enfrentadas ao longo da existência do fundo. Em seguida foram analisados tanto as entregas quanto os resultados alcançados pela política.

Com base em todas as informações obtidas anteriormente, foi realizada uma análise crítica dos componentes da política, usando matriz SWOT, que leve em consideração as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças identificadas, de modo a embasar as recomendações e com isso corrigir problemas e melhorar os resultados.

A seção subsequente traz uma descrição breve da política, objeto desta pesquisa.

¹ A teoria do programa é uma representação de como uma intervenção deve atingir seus resultados desejados.

3 CARACTERIZAÇÃO DO FUNCULTURA

MECANISMO DE FOMENTO À CULTURA

PARA CARACTERIZAR O FUNCULTURA, A SEGUIR SÃO APRESENTADOS SEUS PRINCIPAIS ELEMENTOS.



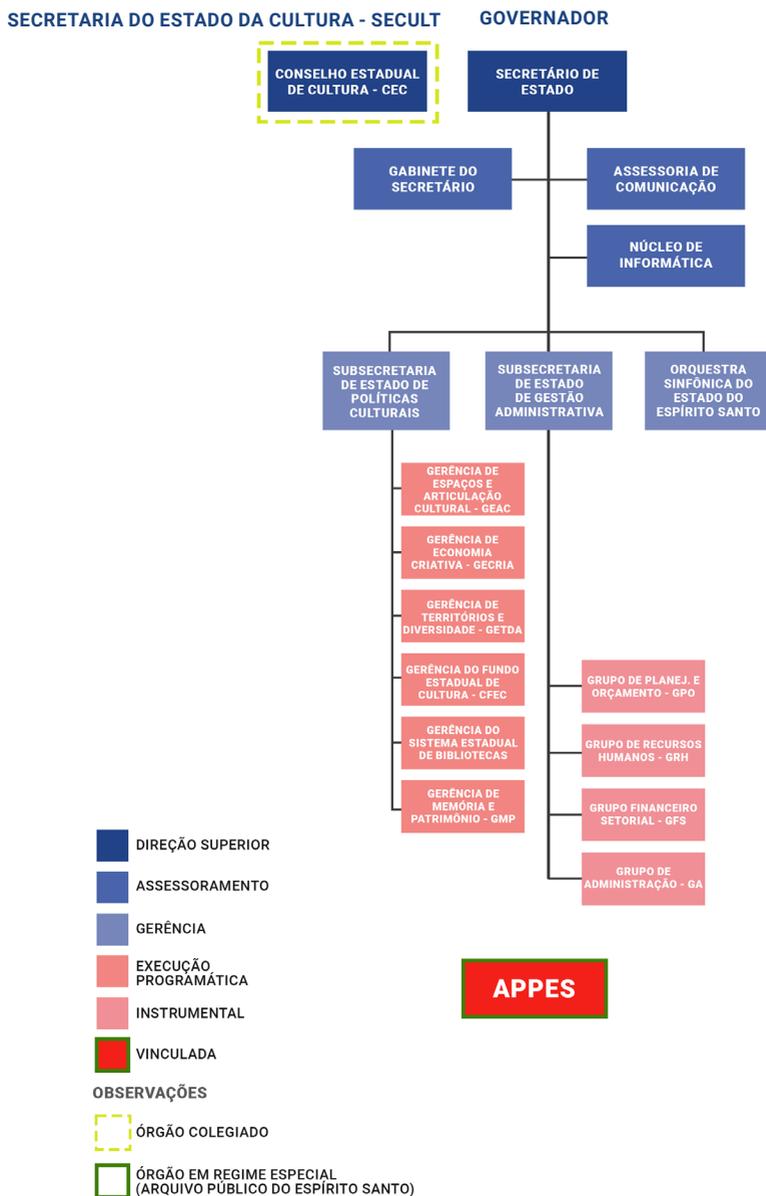
IDENTIFICAÇÃO DA POLÍTICA

O Funcultura foi criado em 2008 por meio da Lei Complementar Estadual Nº 458, de 21 de outubro de 2008, e regulamentado pelo Decreto Estadual Nº 2.155-R, de 04 de novembro de 2008 e é gerido pela Secretaria da Cultura do Espírito Santo (Secult). A primeira seleção de projetos aconteceu em 2009.

Os recursos são aplicados em projetos, ações e programas baseados nas três dimensões da cultura: cultura como expressão simbólica de um povo, cultura como direito e cidadania e cultura como economia que gera renda e trabalho (ESPIRITO SANTO, 2008a). Os interessados em executar projetos dessa natureza devem inscrevê-los no edital escolhido, sendo os projetos selecionados por uma Comissão Julgadora constituída por especialistas em cada segmento artístico-cultural.

Como citado anteriormente, a gestão do Funcultura está a cargo da Secult (Figura 2), estando todas as equipes envolvidas direta ou indiretamente nos diversos processos vinculados.

Figura 2 - Organograma da Secult



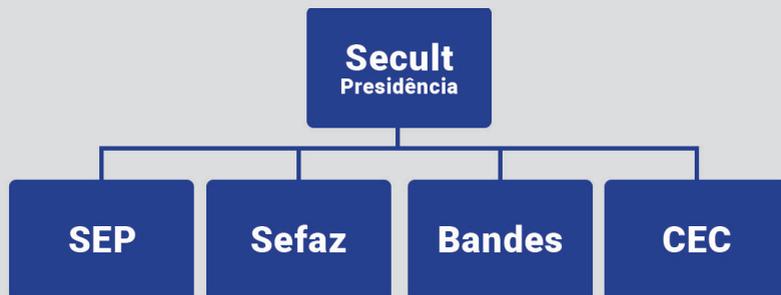
O destaque se dá para a Gerência do Fundo Estadual de Cultura (GFEC), que tem a atribuição de formular e desenvolver os mecanismos previstos em lei para aplicação e destinação dos recursos do Fundo; elaborar, identificar e definir, sob a orientação da chefia imediata, projetos que irão ser desenvolvidos com os recursos do Funcultura.

Também cabe à GFEC definir, orientar e acompanhar todos os processos administrativos para o cumprimento das diretrizes do Funcultura, desenvolvendo cronograma financeiro de receita e despesa, dando suporte técnico aos demais setores da Secult na elaboração, no acompanhamento e na respectiva execução dos projetos, bem como sugerir a normatização dos processos de prestação de contas relativas à aplicação dos recursos.

As gerências de Economia Criativa (Gecria), Espaços e Articulação Cultural (Geac), Memória e Patrimônio (GMP), do Sistema Estadual de Biblioteca e de Territórios e Diversidade (GETD) são responsáveis pelo acompanhamento dos projetos e pela avaliação da prestação de contas, principal insumo para decisão de pagamento ou autorização para utilização da segunda parcela do prêmio.

O Funcultura conta com um Grupo Coordenador (Figura 3) composto pela Secult (presidência), a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), a Secretaria da Fazenda (Sefaz), o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (Bandes) e o Conselho Estadual de Cultura (CEC). Além de avaliar todas as ações desenvolvidas e os resultados obtidos com as aplicações de recursos do Fundo, esse grupo é responsável pelas diretrizes e prioridades para a destinação dos recursos, bem como o planejamento das atividades, o levantamento de fontes de captação, os ajustes na regulamentação do Fundo, dentre outras atribuições.

Figura 3 - Governança do Grupo Coordenador do Funcultura



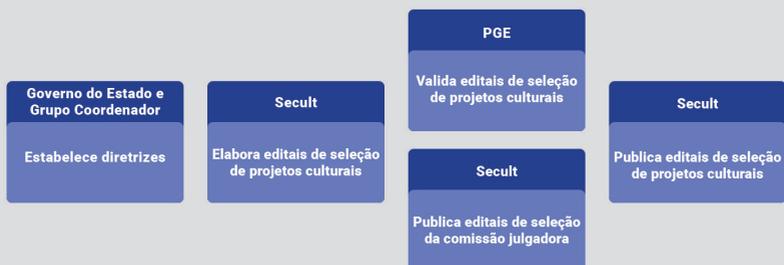
Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se o CEC como instância representativa dos setores culturais do Espírito Santo. Mais antigo que a própria Secult (ESPÍRITO SANTO, 1996), foi criado pela Lei Delegada N° 06/1967(ESPÍRITO SANTO, 1967) e, desde então, passou por algumas alterações até o formato atual, segundo a

Lei Complementar Nº 421/2007(ESPÍRITO SANTO, 2007) e o Decreto Nº 2026-R/2008(ESPÍRITO SANTO, 2008). Assim, o CEC consiste em um órgão colegiado, consultivo, deliberativo e normativo, de direção superior, bem como integra a estrutura básica organizacional da Secretaria. Por meio de suas Câmaras são realizadas análises e estudos, emitidos pareceres e orientações técnicas que dão as diretrizes para votações e deliberações do CEC, por conseguinte, de sugestões para ações públicas de fomento e incentivo à cultura.

Por se tratar de um mecanismo do Poder Executivo Estadual, os gestores do Funcultura também incorporam os direcionamentos do Governador do Estado. Dessa forma, além das diretrizes do Grupo Coordenador, também são consideradas e potencializadas na elaboração dos editais (Figura 4), outros programas de governo que podem ser enriquecidos e ampliados a partir de sua interface com a cultura, sobretudo os que visam o desenvolvimento econômico e social, configurados na forma de distribuição e destinação dos recursos do Fundo.

Figura 4 - Etapas de elaboração e lançamento dos editais



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) também é parte importante dos processos. Uma vez que os editais constituem normas de natureza jurídica, a Secult submete anualmente uma minuta para análise e aprovação da PGE. A partir dos apontamentos realizados, a Secult adequa e lança os diversos editais no decorrer do ano, os quais se tornam instrumentos para a promoção, incentivo, fomento e valorização da cultura e artistas residentes no Espírito Santo.

3.2 PÚBLICO-ALVO

O Funcultura destina-se a artistas, estudiosos, coletivos ou grupos, produtores e produtoras (empresas ou Organização da Sociedade Civil) culturais que residem (sediadas) no Espírito Santo há pelo menos 02 (dois) anos.

3.3 PROBLEMA QUE SE PRETENDE COMBATER

O estado do Espírito Santo apresenta bom resultado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)² (0,740 em 2010), o que situa essa Unidade Federativa (UF) na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), colocando-o na 7ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo esse índice (ATLAS BRASIL, 2013).

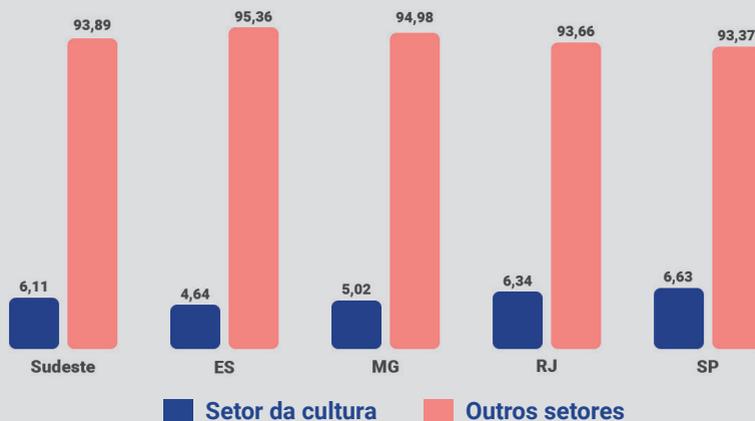
Esse cenário aponta para um potencial de produção e consumo de bens e serviços artístico-culturais, uma vez que a combinação entre renda e escolaridade tende a ampliar e diversificar os hábitos de consumo cultural pela população capixaba (SECULT, 2013). Contudo, observa-se que o cenário artístico-cultural do Estado não corresponde ao que se espera.

O Mapa 1 ilustra uma concentração dos espaços voltados à cultura na Região Metropolitana da Grande Vitória e em alguns municípios como Linhares, Colatina, Cachoeiro de Itapemirim, dentre outros. Porém na grande maioria dos municípios observa-se a ausência desses espaços o que dificulta a democratização do acesso à cultura. A existência desses espaços está relacionada à oferta de bens e serviços do setor e, conseqüentemente, representa um potencializador do consumo artístico-cultural na localidade (SECULT, 2013).

²O Índice de Desenvolvimento Humano é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para ajudar a classificar os países como desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Esse dado coaduna com o dado de pessoas ocupadas no setor cultural comparado aos demais setores (formais e informais). Observa-se (Gráfico 1) que o percentual de pessoas ocupadas no Espírito Santo no setor de cultura é o mais baixo de todos os estados da Região Sudeste e 30% abaixo da média da região.

Gráfico 1 - Pessoas ocupadas (formal e informal) no setor da cultura e nos demais setores em 2018



Fonte: IBGE, 2019; Elaboração própria.

Também, quando se analisa a despesa monetária e não monetária média mensal familiar com cultura (2017-2018), verifica-se que o Estado possui a menor despesa do Sudeste (R\$ 257,81) e está abaixo da média nacional (R\$ 282,86), como é possível notar na Tabela 1.

Tabela 1 - Despesa monetária e não monetária média mensal familiar

Brasil	R\$282,86
Sudeste	R\$345,07
Espírito Santo	R\$257,81
Minas Gerais	R\$279,51
Rio de Janeiro	R\$321,60
São Paulo	R\$391,73

Fonte: IBGE, 2019; Elaboração dos autores.

Sabendo do potencial de crescimento do setor da cultura, indicado pelo alto grau de desenvolvimento do estado (IDHM 0,740), e analisando os dados de pessoas ocupadas e gastos com serviços culturais, que está aquém do observado em outras UFs, pode-se concluir que existe um potencial de crescimento desse setor no estado, o que traria um aumento das pessoas ocupadas e do acesso a serviços e bens culturais. Porém, para que essa tendência se confirme, é necessário fortalecer o investimento público e privado no setor.

3.4

BASE LEGAL DA POLÍTICA

Na legislação brasileira, incentivos à produção cultural sempre existiram de forma indireta, na forma de abatimentos por despesas de promoção ou publicidade. A partir de 1986, começaram a surgir legislações específicas. A primeira foi a Lei Sarney, Lei Federal Nº 7.505, a partir da constatação de que alguns produtores culturais não poderiam sobreviver somente com recursos próprios, a Lei Sarney foi criada para incentivar empresários a investir no setor cultural e pretendia incrementar a cultura e democratizá-la (SESI, 2007).

Posteriormente, com a Lei Rouanet (BRASIL, 1991), o Governo Federal passou direta e indiretamente a fomentar e incentivar a produção cultural. Esta lei introduziu a aprovação prévia de projetos por parte de uma comissão formada por representantes do governo e de entidades culturais. Criou um conjunto de ações na área federal, chamado de Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que recuperou e ampliou alguns mecanismos da Lei Sarney, ao estabelecer os seguintes instrumentos de fomento a projetos culturais: Fundo Nacional da Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e Incentivo a Projetos Culturais (Mecenato).

Mas foi na década de 2000 que os estados atentaram para a necessidade de criação de mecanismos de incentivo à cultura, seja por meio da criação de leis de incentivo fiscal as quais definem como instrumento de incentivo fiscal um percentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), como também através da criação dos Fundos Estaduais de Cultura (FEC). Nessa década mais de 10 UFs criaram seus Fundos, dentre eles o Espírito Santo.

Em 2008 foi promulgada a LCE Nº 458/2008 (ESPÍRITO SANTO, 2008b), que cria o Funcultura no Espírito Santo, e o Decreto Estadual Nº 2.155-R/2008 (ESPÍRITO SANTO, 2008c), que regulamenta o Fundo. Essas normas estabelecem a Secult como o órgão responsável pela administração e gestão do Fundo, assim como o Grupo Coordenador do Funcultura encarregado de acompanhar e avaliar, estabelecer diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos em programas, projetos e ações.

O Fundo não tem dotação orçamentária e seus recursos são provenientes das seguintes fontes: dotação consignada no orçamento anual do Estado do Espírito Santo; doações, auxílios e transferências de entidades nacionais, internacionais, governamentais e não governamentais; empréstimos e outras contribuições financeiras de entidades nacionais e internacionais; recursos de transferências negociadas e não onerosas, junto a organismos nacionais e internacionais de apoio e fomento; recursos oriundos da amortização, correção, juros e multas dos financiamentos efetuados pelo próprio Fundo; recursos patrimoniais; e outros recursos, créditos e rendas adicionais ou extraordinárias que, por sua natureza, lhe possam ser destinadas. (ESPÍRITO SANTO, 2008b)

Desde o início da execução do Funcultura, em 2009, os recursos são aplicados sob a forma de editais para seleção de projetos culturais no Espírito Santo.

Com a modernização da legislação do estado, que viabilizou o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Estadual (publicação do Decreto Estadual nº 4.112-R/2017³), oportunizando a atualização do decreto que regulamenta o Fundo, Decreto Estadual nº 4.137-R/2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017b). Com essa nova regulamentação, foi permitida a utilização dos meios de comunicação à distância, preferencialmente, da rede mundial de computadores (internet), para a realização das reuniões com a Comissão Julgadora de forma virtual, e isso propiciou um processo de seleção mais eficiente e menos oneroso à Secult e ao governo do estado.

3.5 OBJETIVOS E METAS DE CURTO E LONGO PRAZO

O principal objetivo do Funcultura está descrito no art. 1º da LCE Nº 458/2008: “fomentar e incentivar a criação, produção e distribuição de produtos e serviços que usem o conhecimento, a criatividade e o capital intelectual como principais recursos produtivos” (ESPÍRITO SANTO, 2008a, p. 1). Desse modo, o Governo do Estado se mostra responsável com a promoção da cultura e sua diversidade no estado, a democratização do acesso aos recursos do Fundo e a geração de emprego e renda no Espírito Santo.

Uma vez compreendida a política e suas características, o próximo capítulo consiste em identificar, de forma mais detalhada o problema combatido ou necessidade atendida pela política.

³ O Decreto Estadual nº 4.112/2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017a) foi revogado pelo Decreto Nº 4410-R DE 18/04/2019

4 DESENHO DO FUNCULTURA

Uma vez caracterizado o problema e identificadas as causas que a política foi criada para solucionar assim como a população afetada, é preciso entender em detalhes o desenho da política. No caso do Funcultura, o desenho não estava sistematizado e documentado e por isso foi necessário reunir o grupo de trabalho da pesquisa para elaborar o modelo lógico da política.

O modelo lógico é uma metodologia que expõe a coerência e a teoria do programa de uma política, de forma simples, visual e sistemática. É muito útil no momento da formulação da política pois permite ao gestor a compreensão do programa de maneira ampla, auxiliando na análise das informações e no planejamento do monitoramento. Também é importante instrumento para análise da política, pois auxilia no desenho das mesmas, na formulação de questões de avaliações ou no diagnóstico dos resultados e impactos esperados.

Dessa forma, foi desenvolvido, pelo presente estudo do SIMAPP, para a política Funcultura, o modelo lógico, e seus indicadores assim como descrita sua teoria do programa.

4.1 TEORIA DO PROGRAMA

Sabe-se que o problema a ser solucionado pelo Fundo é o baixo consumo de produtos e serviços culturais pela população capixaba e conseqüente baixa proporção de pessoas que se ocupam com cultura como principal atividade econômica, de um maior potencial de consumo desses produtos e serviços. E também a constatação de que uma das possíveis causas desse problema foi o baixo investimento público e privado nos setores culturais.

Foi possível analisar a teoria do programa que embasou e elaboração da política (Figura 5).

Figura 5 - Teoria do programa

A política Funcultura tem como objetivo prover recursos que são acessados por meio de editais públicos, disponíveis anualmente e com prazos determinados, que beneficiam projetos com caráter estritamente artístico ou cultural de modo a fomentar e incentivar de forma contínua a criação, produção e distribuição de produtos e serviços que usem o conhecimento, a criatividade e o capital intelectual como principais recursos produtivos, o que leva a promoção da cultura e sua diversidade no estado, qualificação e profissionalização do setor, a descentralização e democratização do acesso aos recursos e a geração de emprego e renda no Espírito Santo.

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida serão enumerados os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos e seus indicadores, que são os elementos do modelo lógico do Funcultura (Tabela 2 e Tabela 3).

TABELA 2 - MODELO LÓGICO

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS E IMPACTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Proponentes⁴ • Prêmios • Diárias • Carros e gasolina • Infraestrutura física e material de consumo • Plataforma online para cadastro e acompanhamento • Servidores da Secult • Servidores de outros órgãos do governo (PGE, Financeiro) • Parceiros (Outras secretarias, SETADES, SEDH) • Parcerias financeiras • Plataforma de divulgação (agência, sites, redes sociais) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de reuniões com o CEC • Busca de parcerias • Elaboração dos editais • Divulgação dos editais • Seleção da Comissão Julgadora • Realização de Oficinas de Capacitação para potenciais proponentes • Inscrição do projeto • Seleção dos projetos • Pagamento dos prêmios • Acompanhamento/ Fiscalização dos projetos • Prestação de contas • Avaliação da prestação de contas • Aplicação de penalidades (se necessário) • Atualização de projetos (se necessário) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcerias efetivadas • Editais • Comissão julgadora • Proponentes capacitados • Projetos inscritos (selecionados e não selecionados) • Prêmios pagos • Relatórios de acompanhamento • Relatório de prestação de contas • Relatório de avaliação de prestação de contas • Projetos atualizados • Banco de dados e acervo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento dos eventos culturais promovidos • Aumento de obras produzidas (livros, curta e longa metragem, pinturas...) • Aumento da participação de artistas e técnicos capixabas no cenário nacional • Aumento de artistas e técnicos que tem como renda principal a produção artística • Distribuição mais homogênea de produtos e serviços culturais (fora da RMGV) • Aumento de cidadãos que consomem produtos ou serviços culturais (formação de plateia) • Perpetuação e manutenção da identidade cultural capixaba • Pessoas atingidas diretamente pela ação

Fonte: Elaboração própria

⁴ Artistas, estudiosos, coletivos, empresas produtoras e produtores culturais que inscreveram projetos nos editais do Funcultura.

TABELA 3 - MODELO LÓGICO (indicadores)

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS E IMPACTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Número de proponentes⁵ • Valor para prêmios por centro de custos • Valor para custeio • Número de servidores da Secult que atuam na política por gerência 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de oficinas de capacitação realizadas • Número de proponentes capacitados • Número de acompanhamentos/Fiscalizações realizados e qual a forma (in loco / à distância). • Número de projetos alterados 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de editais • Valor de prêmios por edital e projeto • Número de projetos inscritos (aprovados ou não) por edital • Número de projetos nos quais foram aplicadas penalidades • Número de ativos (obras) no acervo por tipo de obra 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de eventos por tipo de evento • Número de produtos e/ou serviços culturais entregues por tipo de obra • Número de cidadãos que tiveram acesso à cultura por meio das atividades ligadas ao fundo • Número de proponentes que participaram de eventos no cenário nacional por tipo de evento e tipo de proponente • Percentual/número de proponentes que tem como renda principal a produção artística • Número de pessoas atingidas diretamente pela política • Percentual de ações realizadas fora da RMGV

Fonte: Elaboração própria

O Modelo Lógico aqui apresentado foi construído em parceria entre a equipe que desenvolveu o estudo, a Gerência de Economia Criativa (Gecria), a Gerência do Fundo Estadual de Cultura (GFEC).

Para conduzir uma análise crítica do desenho do programa, a análise executiva realizada considerou diversos aspectos, sendo alguns deles apresentados a seguir:

Definição dos editais, critérios e valores: a análise executiva entende que a participação do Conselho Estadual de Cultura (CEC), que conta com participação da sociedade, é adequada pois permite que a classe artística participe da decisão de priorização do recurso financeiro do Fundo;

Acesso aos recursos disponibilizados pelo Fundo: o desenho da política com a publicação de editais, inscrição de projetos, seleção por comissão julgadora externa à secretaria e, ainda, oficinas de capacitação para orientar a realização de inscrição, é adequada e viabiliza a democratização do acesso aos recursos do Fundo como também abrangem os artistas e produtores culturais locais, com o intuito de auxiliar no desenvolvimento socioeconômico do estado;

⁵ Sempre que possível os indicadores devem ser medidos por categoria, microrregião, ano, sexo/gênero, faixa etária.

Acompanhamento dos projetos: há previsão de acompanhamento dos projetos por servidores da Secult, neste ponto a análise executiva recomenda que esta atividade precisa ser detalhada em termos de método e fluxos, para viabilizar a padronização e diminuir o risco dos projetos que apresentam problemas;

Prestação de contas: o desenho da política prevê a entrega dos recursos financeiros em duas parcelas, sendo que a última é realizada somente após a prestação de contas do beneficiário e aprovação da mesma, o que é considerado adequado;

Assim, o desenho da política é adequado, demonstrando que há encadeamento lógico entre seus componentes e a hipótese adotada, que a ausência de investimentos públicos e privados nos setores culturais torna a produção e o acesso aos bens e serviços culturais dificultoso para a sociedade, o que é plausível.

No entanto se faz necessária a análise do processo, uma vez que este indica a estratégia utilizada para implementar a política.



5 PROCESSOS DO FUNCULTURA

Verificar problemas de implementação e operação de uma política se faz essencial tanto para que possam ser corrigidos, quanto para que sejam feitas recomendações sobre a realização de avaliações mais aprofundadas. (IJSN, 2018b)

O foco da análise dos processos será a operação da política, verificando se os insumos são suficientes e se as atividades estão ocorrendo conforme programadas. Também, serão observados os aperfeiçoamentos do processo, com o intuito de averiguar se estão ocorrendo de forma a aumentar sua eficiência.

No entanto, para analisar os processos é necessário compreendê-los buscando entender quais atividades são executadas e em que ordem e também qual a área ou departamento da instituição é responsável pela execução da atividade.

Anualmente, os editais são elaborados, validados, divulgados e abertos. Em seguida os proponentes inscrevem projetos que são selecionados. Os proponentes são convocados a apresentarem sua documentação. Mediante a validação da documentação, a Secult efetua o pagamento da primeira parcela do prêmio e o projeto inicia sua execução. Neste momento são designados gestores de editais (fiscais) que tem atribuição de acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos (Figura 6).

Figura 6 - Processos de operação do Funcultura



Fonte: Elaboração própria.

Ao final do projeto, o proponente efetua sua prestação de contas, que conta com relatório detalhado e documentação comprobatória. O fiscal avalia relatório e documentação e, caso verifique que está adequado, elabora o parecer técnico e encaminha para o gerente. O gerente por sua vez acata ou não e encaminha para autorização do gabinete. Por fim, o gabinete autoriza o pagamento da segunda parcela do prêmio ou a utilização da parcela final de 20% do valor do prêmio, conforme estabelecido a partir de 2019.

Os processos de Prestação de contas e Avaliação da prestação de contas foram normatizados e se encontram no sítio eletrônico da Secult (SECULT, 2018). Já os processos de Abertura de editais e Seleção de projetos, apesar de serem padronizados, não estão documentados e, por isso, a equipe da pesquisa realizou entrevistas com a Gerência do Fundo Estadual de Cultura (GFEC), gestores e outros servidores com a finalidade de compreender como essas etapas são realizadas e elaborou diagramas desses processos.

A seguir estão relatadas as principais constatações relacionadas aos 5 (cinco) processos citados na Figura 6.

5.1

ABERTURA DOS EDITAIS

O processo de Abertura de editais inicia com a GFEC que elabora proposta para conteúdo dos editais e valida com o gabinete da Secult. Em seguida a GFEC convoca a reunião do Conselho Estadual da Cultura (CEC) que analisa os editais, seus critérios e valores, caso necessário sugere alterações. A GFEC elabora a minuta dos editais e envia ao gabinete da Secult que solicita dotação orçamentária, em paralelo a GFEC envia a minuta à Procuradoria Geral do Estado (PGE) para validação e inicia o processo de contratação da comissão julgadora.

Com os editais validados, a comissão julgadora contratada e o orçamento disponível, a GFEC prepara a plataforma de inscrições online e mobiliza a equipe de comunicação da Secult, que prepara a campanha de marketing. Em seguida o edital é aberto e a Secult percorre as regiões do estado promovendo as oficinas de capacitação, seja no formato presencial ou virtual.

Pôde-se verificar que o processo de Abertura de editais possui alto nível de maturidade, devido à continuidade na gestão do Fundo que conduziu melhorias desse processo ao longo dos anos, no sentido de tornar a seleção transparente, participativa, acessível e impessoal.

Desde o princípio, os editais são definidos com a participação do CEC, porém esta participação foi se qualificando ao longo do tempo. Nas primeiras edições do Funcultura, o CEC era informado dos editais que seriam abertos, já nos tempos atuais é dado ao Conselho a possibilidade de participar da definição dos mesmos, sempre tendo como preocupação o valor previsto no orçamento e sua distribuição entre as diversas categorias.

Outra instituição que participa desde o início da formulação dos editais é a PGE garantindo a adequação dos editais à legislação do Fundo, sem perder de vista a Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

Outra preocupação da equipe gestora do Funcultura, é o aprimoramento do instrumento jurídico dos editais com o propósito de simplificação dos procedimentos. Uma mudança importante nesse sentido foi a inversão das fases de seleção, inicialmente a primeira etapa consistia na apresentação da documentação exigida e, somente na segunda etapa o projeto era avaliado. Essa mudança permitiu priorizar o mérito dos projetos inscritos, antes do atendimento às condições documentais, assim como ampliar o público participante. Outro ganho foi a possibilidade de selecionar os suplentes, que podem ser convocados no caso de um proponente selecionado não apresentar a documentação necessária.

A redação dos editais foi aprimorada para torná-los mais abrangentes, os chamados editais setoriais, buscando evitar a dispersão de temas, com garantia de ampla participação dos interessados.

Da mesma forma, a preocupação com os desdobramentos dos projetos para o estado levou à construção de editais com restrição das inscrições para os proponentes que residem no Espírito Santo por mais de 2 anos. Em caso de projetos com equipes, este requisito também é considerado, sendo que grande parte dos integrantes deve residir por mais de 2 anos no estado, o que possibilita a permanência dos recursos em território capixaba, o desenvolvimento dos profissionais locais, dentre outros benefícios.

Compreendendo as dificuldades e obstáculos oriundos das desigualdades regionais, assim como a obrigação prevista no art. 7º, inciso I, da LCE Nº 458/2008 de descentralização dos recursos, desde 2013 a Secult vem elaborando editais que favorecem proponentes residentes em municípios menores, por faixa de habitantes. Assim, os residentes de municípios menores poderão concorrer com os moradores da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) de forma mais equilibrada.

Outra melhoria que merece destaque para a execução da política foi a implantação das oficinas de capacitação dos proponentes. Essas oficinas têm como finalidade garantir o conhecimento e o acesso de todos os interessados aos editais da cultura, bem como informar sobre condições

de participação, critérios de seleção e prazos, mas também esclarecem dúvidas e orientam o público. Elas são realizadas em vários municípios do estado. As oficinas são realizadas na RMGV e também no interior do estado.

Mas, apesar de todo o esforço da equipe da Secult na orientação e capacitação do público, ainda se observam dificuldades em elaborar e inscrever projetos, por parte da classe artística. Com isso, projetos que seriam interessantes para o avanço do cenário cultural capixaba, deixam de ser financiados.

Outro ponto que traz dificuldades para a equipe gestora na elaboração dos editais, são as mudanças na gestão da PGE. Com isso, no primeiro ano da nova gestão é necessário se aproximar dos procuradores no intuito de sensibilizá-los para as características dos serviços e produtos culturais e para as leis que regem o Fundo.

Após iniciar o período de inscrição, o processo Seleção de projetos entra em execução.

5.2

SELEÇÃO DE PROJETOS

Corrido o prazo de recurso, a GFEC verifica existência dos mesmos, analisa e resolve, quando for o caso, e elabora o resultado da primeira fase pós recurso. Esse documento é encaminhado ao gabinete que valida e publica no site da Secult.

Em alguns editais é necessária a 2ª fase de seleção, onde o proponente realiza uma defesa oral de seu projeto. Nesses casos, a comissão julgadora é envolvida novamente para fazer as avaliações e produz uma segunda lista de selecionados e suplentes, com pontuação.

Após concluída a fase de seleção, a GFEC publica o ato de convocação para apresentação da documentação. Nesse momento, o proponente pode indicar uma empresa ou OSC que executará o projeto, nesse caso, a empresa é a responsável por apresentar a documentação.

Terminado o prazo de entrega de documentos, a GFEC valida e, em caso de irregularidade, convoca os suplentes. Com a documentação correta, o proponente é convocado para assinar o Termo de Compromisso, que em seguida também é assinado pelo secretário da Secult que, logo depois, solicita ao departamento financeiro da Secult o pagamento da primeira parcela do prêmio. Dessa forma, o processo de Seleção de projetos é finalizado e se inicia a Execução e acompanhamento do projeto.

Assim como o processo de Abertura de Editais, esse processo também foi aperfeiçoado ao longo do tempo. Inicialmente, as inscrições eram feitas em papel (4 vias), passando para entrega de disco compacto (CD) e culminando com a utilização de uma plataforma digital, o Prosas⁶.

Também, é importante ressaltar a mudança na seleção da comissão julgadora, responsável por avaliar os projetos. A princípio, a avaliação era realizada pelos servidores da Secult, depois passou a ser composta por notáveis⁷ e atualmente a comissão é selecionada através de editais.

A própria análise dos projetos se modernizou durante o ciclo de vida do Fundo. Como os projetos inicialmente eram entregues em papel, a comissão realizava sua análise de forma presencial. Quando os projetos passaram a ser entregues em meio digital, foi permitido à comissão fazer sua análise remota, abrindo a possibilidade de participação, na comissão de seleção, de pessoas de fora do estado, referências nacionais em suas áreas, sem onerar a secretaria com custos de viagem, adicionando maior qualidade ao processo de seleção do Funcultura e, inclusive, fortalecendo a divulgação dos projetos de cultura realizados no estado.

Porém, existem pontos que requerem aprimoramento, um deles é a comunicação durante o processo de seleção. Atualmente, o resultado das etapas de seleção assim como as convocações para apresentação de documentação são publicadas somente no site da Secult. Com isso tem ocorrido, com certa frequência, do candidato perder o prazo por não ter conhecimento da divulgação do resultado ou chamamento.

O processo de Seleção de projetos finaliza quando é feito o aporte da primeira parcela do recurso destinado ao projeto contemplado, denominado prêmio.

5.3

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE PROJETOS

Logo após o pagamento da primeira parcela do prêmio, a GFEC encaminha os editais, os processos contendo toda a documentação inicial dos beneficiários e dos projetos, para os setores internos da Secult que

⁶ A utilização da plataforma de inscrições do Prosas é decorrente do Termo de Cooperação Técnica no001/2018, firmado em 16/04/2018, entre a SECULT e a empresa Prosas Tecnologia Social Ltda. O Prosas é uma plataforma online de terceiros para seleção e monitoramento de projetos sociais que foi criada com o objetivo de facilitar a interação entre os diversos agentes envolvidos na elaboração e execução de projetos sociais e poder ser acessado no link <https://prosas.com.br/>.

⁷ Pessoas reconhecidas como referências no setor cultural nacional.

serão responsáveis pelo acompanhamento. Quando o edital chega aos setores, os respectivos gerentes designam os servidores responsáveis por acompanhar e fiscalizar todos os projetos do edital.

Também é responsabilidade do fiscal avaliar solicitações, por parte do beneficiário, de alteração do projeto. Neste caso o beneficiário deve elaborar o relatório parcial do projeto e justificar a necessidade de mudança, o fiscal irá analisar a solicitação e, caso verifique que está adequada, elabora o parecer técnico e encaminha para o gerente. O gerente por sua vez acata ou não e encaminha para autorização do gabinete. Por fim, o gabinete autoriza ou não a solicitação.

Um ponto forte da política é o fato de todos os setores da secretaria participarem do processo de acompanhamento e fiscalização, observando a competência e especialização de cada setor e o objeto do edital. Por exemplo, a Gerência de Memória e Patrimônio (GMP) é responsável pelo acompanhamento dos projetos dos editais da categoria Patrimônio, já a Galeria Homero Massena é responsável pelo acompanhamento dos projetos dos editais de Artes Visuais.

Uma fragilidade da política é o fato de não existir uma padronização do processo de Acompanhamento e fiscalização dos projetos, situação constatada no momento da pesquisa. Por isso, a eficiência no acompanhamento depende das habilidades e conhecimentos do fiscal. Outro fator que compromete o acompanhamento é a disponibilidade de tempo que o fiscal tem para dedicar a esta atividade, uma vez que havia, no momento da pesquisa, servidores responsáveis pela fiscalização de 40 projetos. Este fator impacta no resultado do acompanhamento.

Também, o envolvimento dos fiscais com outras atividades da secretaria, assim como as restrições orçamentárias do órgão podem impedir que o fiscal realize um acompanhamento in loco, por exemplo, diminuindo a capacidade de detectar problemas na execução e orientar o beneficiário, a tempo, para que esse corrija o curso do projeto.

Outro problema detectado foi, uma vez que existe um processo por edital e toda a documentação é entranhada a esse processo em ordem cronológica, o ato de analisar o histórico de um determinado projeto, dentro de um edital, é dificultoso, pois os documentos dos vários projetos se misturam no processo.

O processo de Acompanhamento e fiscalização do projeto finaliza quando o beneficiário termina a execução do projeto ou quando se encerra o prazo de conclusão previsto.

5.4

PRESTAÇÃO DE CONTAS E ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

O processo de Prestação de contas foi normatizado pela Unidade Executora de Controle Interno da Secult e pode ser consultado no site da instituição (SECULT, 2018).

A Prestação de contas pode ter início quando o beneficiário finaliza o projeto e entrega o Relatório Detalhado Final, documento que possui um modelo e deve ser entregue e protocolado, ou quando o fiscal verifica que o prazo para conclusão do termo de compromisso se expirou a mais de 30 dias.

Quando o beneficiário entrega o relatório ao setor de protocolo da Secult, esse encaminha o documento ao fiscal que analisa a documentação e pode aprovar e autorizar o pagamento, ou solicitar sua complementação, no prazo de 20 dias. Expirado o prazo, o fiscal emite parecer de aprovação ao Relatório Final e encaminha para validação do gerente, que por sua vez envia ao gabinete da Secult que aprova e autoriza o pagamento da segunda parcela para o setor financeiro que paga ao proponente os 20% restantes do prêmio.

Quando o proponente não tiver enviado o Relatório Final no prazo previsto, o fiscal solicita o envio do relatório no prazo de 20 dias. Caso o relatório ainda não tenha sido recebido, o fiscal envia um Ofício assinado pelo secretário de Cultura ao proponente, solicitando entrega do Relatório Final no prazo de 10 dias. Caso o relatório chegue no prazo, é analisado conforme descrito no parágrafo acima, caso negativo, o gestor do edital solicita que seja publicado o extrato do Ofício no Diário Oficial do Espírito Santo (DIO), alongado o prazo por mais 10 dias corridos. Se o Relatório Final for apresentado, é analisado, mas se o Relatório não for protocolado, o gestor do edital iniciará a solicitação de devolução dos valores.

Essa devolução se inicia quando o fiscal solicita o envio de Ofício informando ao beneficiário que ele deve devolver os recursos financeiros de forma integral, por inexecução do projeto, e estabelece um prazo de 20 dias para tal. Se decorrido o prazo sem que tenha ocorrido a devolução dos recursos, o fiscal publica no DIO o Ato de Convocação, estabelecendo mais 10 dias para a devolução. Se decorrido o prazo sem que tenha ocorrido a devolução dos recursos, o fiscal solicita ao secretário autorização para que o setor financeiro proceda com a inclusão do nome do beneficiário no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público (Cadin) e na Dívida Ativa.

Com a Análise da prestação de contas, se encerra o processo de operação do Funcultura, ciclo executado todos os anos pela Secult.

6 RESULTADOS DO FUNCULTURA

Os dados analisados compreendem os anos 2009-2018, portanto, todo o período de execução do Funcultura, sendo o limite superior decorrente do fechamento e tabulação das informações pertinentes aos editais. Esses dados podem ser classificados como administrativos, cuja fonte é a prestação de contas da Secult referente à relação de projetos contemplados, a qual se dá por meio de sítio eletrônico. Desta forma, assegura-se a veracidade e a lisura da base consultada, bem como a precisão das informações.

No total, foram contemplados 3.132 projetos distribuídos pelos 290 editais do Funcultura, durante os 10 anos de vigência. Quanto aos valores distribuídos, considerando o valor dos prêmios sem correção monetária, foram entregues aproximadamente R\$ 71,9 milhões para a execução dos projetos selecionados.

Com o intuito de permitir a comparabilidade dos dados, as análises a seguir são realizadas com os valores monetários corrigidos pela inflação (R\$ 90,1 milhões em prêmios), ou seja, deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁸. A escolha deste índice se deu mediante a observação das características dos projetos e das diferentes formas possíveis de execução dos tais. Ou seja, para realizar o projeto podem ser previstos desde a compra de materiais diversos, confecção de roupas, alugueis, até gastos com locomoção, dentre outros, sendo, portanto, o IPCA adequado para a deflação.

6.1

DADOS POR CATEGORIA

Desde o início das ações de fomento e incentivo à cultura e à produção de serviços culturais no Espírito Santo por meio do Funcultura, as equipes da

⁸ Foi utilizado o valor acumulado para cada ano, sendo o mês de agosto a referência para 2019. Fonte: IBGE: <http://www.idealsoftwares.com.br/indices/ipca_ibge.html>. Acesso em: 30 out. 2019.

SECULT ligadas diretamente à elaboração dos editais têm se preocupado com os diversos campos de abrangência da cultura. Assim, para entender a destinação dos recursos ao longo dos 10 anos de existência do Fundo, no início de 2019 foi realizado um esforço interno à Secretaria de reflexão e categorização dos editais que resultou nas 9 categorias técnico-analíticas (Figura 7).

Figura 7 - Categorias técnico-analíticas do Funcultura

Funcultura



Fonte: Elaboração própria

As categorias Artes Cênicas, Artes Visuais, Audiovisual, Literatura e Música têm como objetivo estimular os diversos elos da cadeia produtiva destas linguagens culturais, estimulando e popularizando-as, com vistas ao desenvolvimento e à divulgação do trabalho produzido por capixabas, como também no território capixaba.

Já a categoria Cultura Popular apoia as propostas culturais que visem o fortalecimento das manifestações tradicionais populares, com o objetivo de salvaguardar e preservar as atividades e manifestações culturais, valorizando a cultura popular e tradicional do Espírito Santo.

A categoria Patrimônio visa apoiar atividades de educação patrimonial assim como a preservação do patrimônio material tombado.

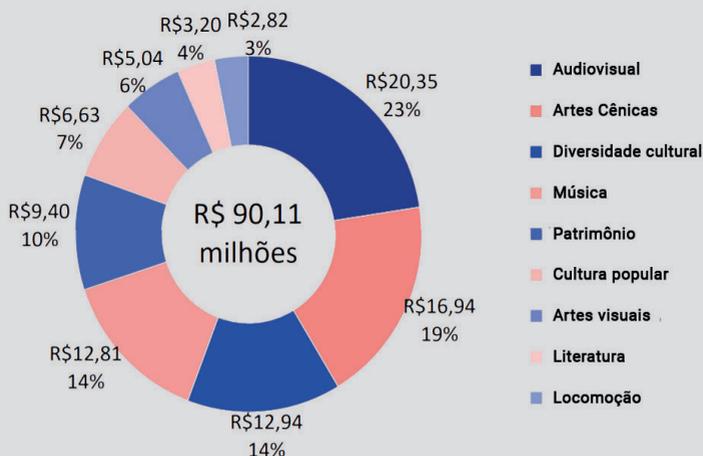
A categoria Diversidade Cultural tem como finalidade o apoio às manifestações culturais, tendo em vista o pluralismo e a diversidade de expressão, bem como ações de promoção, manutenção, ampliação e difusão do patrimônio cultural do Estado do Espírito Santo, promovendo a

integração de linguagens artísticas, além de valorizar os modos de fazer, criar e viver dos diferentes grupos culturais formadores da sociedade capixaba.

Já a categoria Locomoção se diferencia das outras pois tem como finalidade a concessão de apoio financeiro para custeio de despesas com locomoção de artistas, técnicos e estudiosos da cultura convidados a participar de eventos culturais promovidos por instituições, brasileiras ou estrangeiras, de reconhecido mérito, com as finalidades de: apresentação de espetáculos, eventos culturais ou trabalho artístico próprio; residência artística; cursos de capacitação de profissionais de cultura.

Uma vez entendida a finalidade de cada categoria, é possível observar a distribuição dos valores dos prêmios por categoria ao longo dos 10 anos do Funcultura. Considerando os valores deflacionados, o total foi de R\$ 90,1 milhões, dos quais 70% foram destinados à 4 categorias: Audiovisual (23%), Artes Cênicas (19%), Diversidade Cultural (14%) e Música (14%). Uma das razões para este destaque é a característica intrínseca da produção de bens e serviços culturais em cada categoria, portanto, sendo esperado que os maiores volumes em prêmios sejam alocados como apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Prêmios de editais do Funcultura por categoria, total (milhões) e percentual, 2009-2018

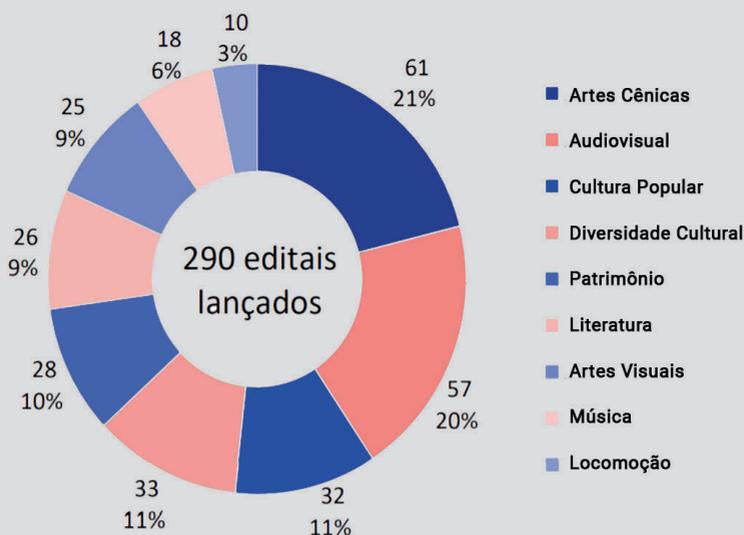


Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Também, chama-se atenção para a categoria Patrimônio que apesar do lançamento de seus editais ter iniciado 1 ano após às demais categorias, observa-se sua importância quanto aos destinos dos recursos do Funcultura. Dentre os objetivos dos editais lançados estavam o incentivo à educação patrimonial, o inventário, conservação e reprodução de acervos, também auxiliando a preservação da memória cultural do Espírito Santo, bem como o patrimônio arquitetônico e cultural do estado.

O Gráfico 3 apresenta o total e o percentual de editais por categoria. Artes Cênicas possui o maior número de editais lançados no período de 2009-2018 (61), que somada à Audiovisual (57) compreendem mais de 40% dos 290 editais. Quanto às que apresentaram menos editais estão Música (18) e Locomoção (10), as quais juntas correspondem a menos de 10% do total.

Gráfico 3 - Editais do Funcultura por categoria, total e percentual, 2009-2018

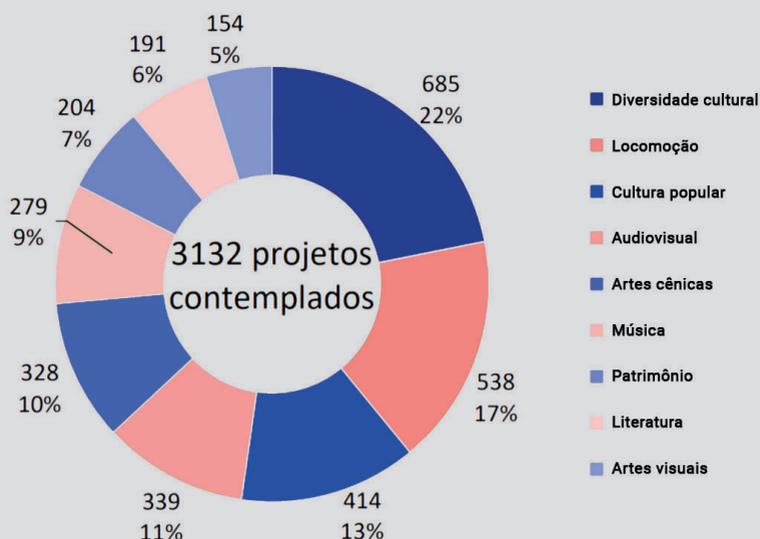


Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Quanto ao número de projetos contemplados, o Gráfico 4 mostra uma inversão nos percentuais se considerado o cenário observado por editais. Mesmo estando em 4º lugar entre as categorias por número

de editais lançados, Diversidade Cultural se destaca pelo quantitativo de projetos contemplados entre 2009-2018, cerca de 685 no somatório (22%). Locomoção que aparecia na última posição em relação ao número de editais, aparece no Gráfico 4 como a segunda categoria a premiar mais projetos, ou seja, foram entregues 538 prêmios para facilitar o deslocamento de artistas e serviços culturais provenientes de residentes no Espírito Santo.

Gráfico 4 - Projetos contemplados em editais do Funcultura por categoria, total e percentual, 2009-2018

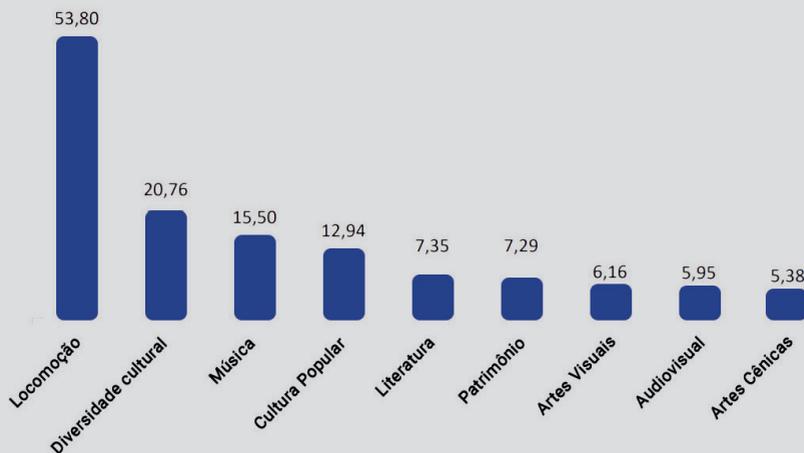


Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Em relação à média de projetos por edital (Gráfico 5), entre os anos 2009-2018, a média geral foi de 10,80. Quanto às categorias, Locomoção apresenta o maior quantitativo médio por edital, cerca de 53,80. Ainda outras três categorias se encontram acima da média geral: Diversidade Cultural (20,76), Música (15,50) e Cultura Popular (12,94). A menor média aparece para a categoria Artes Cênicas com 5,38.

Em relação à média de projetos por edital (Gráfico 5), entre os anos 2009-2018, a média geral foi de 10,80. Quanto às categorias, Locomoção apresenta o maior quantitativo médio por edital, cerca de 53,80. Ainda outras três categorias se encontram acima da média geral: Diversidade Cultural (20,76), Música (15,50) e Cultura Popular (12,94). A menor média aparece para a categoria Artes Cênicas com 5,38.

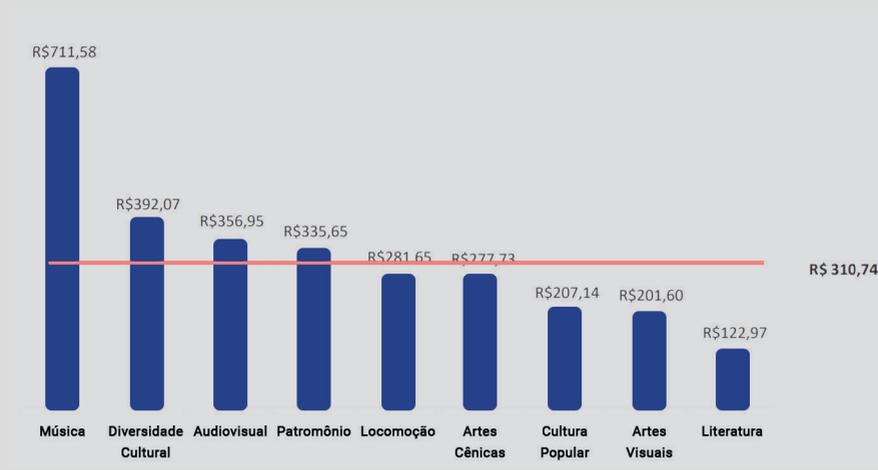
Gráfico 5 - Média de projetos por edital e categoria do Funcultura, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Quanto à média de prêmios por edital e categoria, no geral foram entregues em média R\$ 310,74 mil ao longo dos anos 2009-2018 (Gráfico 6). Abrindo a análise por categoria, observa-se que diferente do valor total em prêmios, os valores médios geram diferença no ranqueamento. O destaque se dá para Música (R\$ 711,58 mil) em primeiro lugar, seguida por Diversidade Cultural (R\$ 392,07 mil), Audiovisual (R\$ 356,95 mil) e Patrimônio (R\$ 335,65 mil), estando as demais categorias abaixo da média geral. Literatura aparece como a categoria com o menor valor médio por edital no período, cujo valor (R\$ 122,97 mil) chama a atenção por ser inferior a metade da média geral.

Gráfico 6 - Média de prêmios (mil) do Funcultura por edital e categoria, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Um dos possíveis motivos para Audiovisual estar apenas na terceira posição pela média de prêmios por edital, é o não lançamento de editais em 2018. Segundo a Secult, o motivo foi a demora em firmar parceria com agentes externos para captação dos recursos necessários devido aos procedimentos internos da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e à mudança do governo federal.

O Gráfico 7 mostra a média de prêmios por projeto e categoria. No geral, foram entregues em média R\$ 28,77 mil por projeto contemplado em editais do Funcultura entre os anos 2009-2018. Mesmo com a ausência de editais em 2018, Audiovisual se destaca como a categoria que mais premiou por projeto (R\$ 60,02 mil). Outras categorias se destacam por estarem acima da média: Artes Cênicas (R\$ 51,65 mil), Patrimônio (R\$ 46,07 mil), Música (R\$ 45,91 mil) e Artes Visuais (R\$ 32,73 mil).

Gráfico 7 - Média de prêmios (mil) do Funcultura por projetos contemplados e categoria, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Novamente, Locomoção se encontra em evidência por ocupar a última colocação em relação a prêmios por projeto e categoria (Gráfico 13). Isto pode ser reflexo do valor disponibilizado para a categoria, além do número de projetos contemplados. Desse modo, entre 2009-2018, em média foram entregues R\$ 5,24 mil por projeto com vistas ao custeio do deslocamento de artistas, técnicos e estudiosos da cultura.

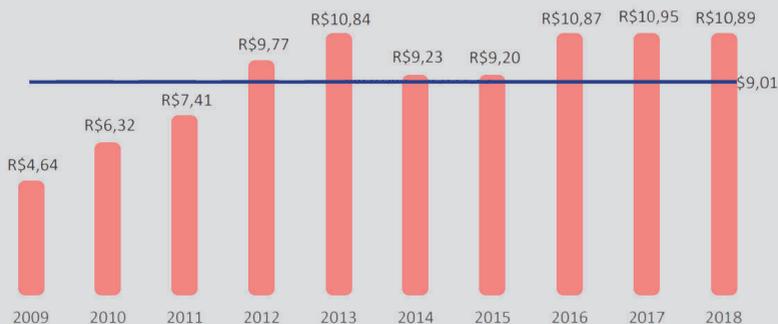
A seguir serão analisados esses mesmos dados sob a ótica de ano. Como é esperado, o início das atividades, relacionadas ao Funcultura, registraram os menores números em termos de editais lançados, projetos contemplados e valores em prêmios. Entretanto, com o passar dos anos, esses dados aumentaram, um reflexo da maior divulgação do Fundo, aumento dos recursos, assim como o estabelecimento de parcerias com agentes externos, a exemplo da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

6.2

DADOS POR ANO

Como visto anteriormente, as premiações de projetos vinculados à cultura propostos por residentes no Espírito Santo, via Funcultura, iniciou em 2009, sendo 2018 o último ano completo em relação ao fechamento da lista de contemplados. Ao todo, foram entregues R\$ 90,11 milhões em prêmios pelos editais do Funcultura a preços correntes⁹ (Gráfico 8). Assim como é esperado, o início se deu com menor prêmio entregue (R\$ 4,64 milhões). Com o passar do tempo e o fortalecimento da política cultural no Espírito Santo por meio do Funcultura, maior divulgação, dentre outros fatores, houve aumento no valor dos prêmios entregues por ano.

Gráfico 8 - Valor real (milhões) dos prêmios entregues por meio de editais do Funcultura por ano, 2009-2018



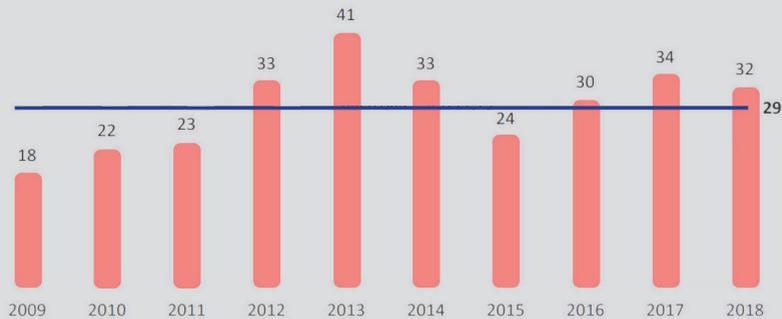
Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Assim como no caso dos prêmios entregues, o Gráfico 9 mostra que o início se deu com menos quantidade de editais lançados (18). Com o passar do tempo houve aumento, também, no número de editais por ano, a exemplo da inclusão dos editais da categoria Patrimônio.

Em média foram lançados 29 editais por ano, estando 2013 em evidência pelo maior quantitativo do período (41). Esse ano marca uma alteração importante no Funcultura: lançamento de editais que favorecem os proponentes de projetos que residam em municípios do interior do estado e por faixa populacional (LOZÓRIO; OLIVEIRA, 2016). Desta forma, garante-se a contemplação de projetos por todo o Espírito Santo, assim como a produção, difusão e fruição das expressões culturais.

⁹Corresponde ao valor nominal deflacionado, ou seja, a preços correntes corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Mês referência: agosto/2019.

Gráfico 9 - Número de editais do Funcultura por ano, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Entretanto, em função da crise econômica que afetou o Brasil e o Espírito Santo, em 2015, o volume de recursos destinados ao Funcultura reduziu em relação ao ano anterior (LOZÓRIO; OLIVEIRA, 2016). Como consequência, o número de editais que já estavam diminuindo (33, em 2014) reduziu para 24, em 2015, inclusive estando abaixo da média de editais entre 2009-2018. Outro desdobramento se deu quanto ao número de projetos contemplados por ano (Gráfico 10), que também esteve abaixo da média geral de 313 em 2015 (299).

Gráfico 10 - Número de projetos contemplados em editais do Funcultura por ano, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria

Da mesma forma como ocorreu no caso dos editais, o Gráfico 10 permite visualizar que, em 2009, o número de projetos selecionados para premiação (121) foi menor que os demais anos e abaixo da média geral (313). É possível notar que o quantitativo de projetos oscila de maneira semelhante ao quantitativo de editais lançados, a exceção é o ano de 2018, o qual se destaca também por ser o que mais contemplou projetos, o que pode ser explicado pelo aumento da demanda.

A média de projetos contemplados por edital a cada ano (Gráfico 11), no geral, foi de 10,80. Como esperado, 2009 possui a menor média (6,72), sendo que 2018 se destaca por estar no outro extremo (14,81). Os anos que estiveram acima média geral foram: 2011 (11,09); 2015 (12,46); 2016 (12,40) e 2018. Isto significa que os editais lançados nesses anos específicos contemplaram, em média, mais projetos que o somatório de editais lançados entre os anos 2009-2018.

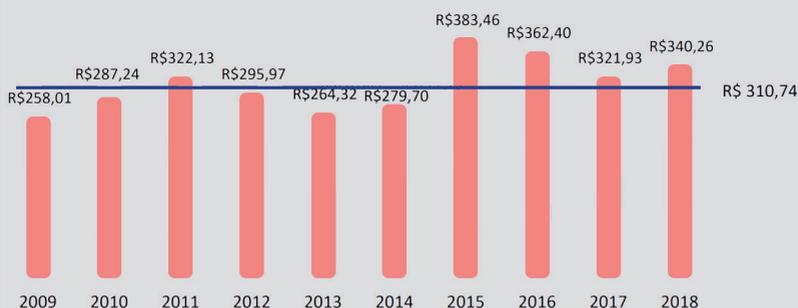
Gráfico 11 - Média de projetos contemplados pelo Funcultura por edital e ano, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Quanto aos prêmios entregues por edital a cada ano, o Gráfico 12 mostra que a média para o período 2009-2018 foi de R\$ 310,74 mil. O ano de 2009 apresentou o menor valor do período (R\$ 258,01 mil), enquanto 2015 se destacou com o maior valor, ou seja, uma média de R\$ 383,46 mil por edital.

Gráfico 12 - Valor real médio (mil) dos prêmios entregues por editais e ano, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Apesar do crescimento observado entre 2009-2015 (Gráfico 12), é possível notar que os anos 2012-2014 se encontram abaixo da média geral. A princípio, os valores podem transparecer um cenário desfavorável, entretanto, isto é resultado do maior número de editais lançados ao longo do período. Mesmo com a elevação da média em 2015, a redução no valor

dos prêmios para os anos seguintes pode ser explicada pela estagnação nos valores totais entregues e o aumento nos editais lançados.

Já o Gráfico 13 apresenta os valores médios dos prêmios por projetos contemplados ao longo dos anos 2009-2018, que no geral foi de R\$ 28,77 mil. Diferentemente dos gráficos anteriores nas quais o ano de 2009 aparece com os menores valores, neste caso ocorre o inverso, ou seja, em 2009 foram entregues, em média, aproximadamente R\$ 38,38 mil por projeto contemplado.

Gráfico 13 - Valor real médio (mil) dos prêmios entregues por projetos contemplados e ano, 2009-2018



Fonte: Secult (2019); Elaboração própria.

Como consequência do aumento de projetos contemplados, a média reduziu nos anos seguintes, com registro de R\$ 25,56 mil, em 2013, crescimento para R\$ 30,78 mil, em 2017, sendo que 2018 registrou o menor valor (R\$ 22,97 mil) do período.

Mediante a alteração no Funcultura, com lançamento de editais que priorizam residentes de municípios com menos habitantes desde 2013, pode-se inferir que o quantitativo maior de contemplados também está atrelado a melhor distribuição dos recursos pelo estado. Deste modo, por meio do Fundo, as políticas públicas alcançam todo o território, auxiliando e incentivando a difusão e a produção de bens e serviços culturais, bem como a preservação do patrimônio material e imaterial, a valorização da memória e dos artistas locais, com desdobramentos para a economia do estado.

Assim, os anos que mais sobressaem na análise são 2009, 2013, 2015 e 2018. O ano de 2009 que marcou o início das atividades relacionadas ao Fundo e a construção das bases para a implantação das políticas culturais no estado. O ano de 2013 que teve a alteração no formato dos requisitos de seleção dos projetos. O ano de 2015 por aparecer muitas vezes como uma inflexão no crescimento observado para os dados. Por fim, 2018 que marca como o último ano da série, mas que apresenta o maior quantitativo de projetos contemplados, ou seja, mais produção cultural no Espírito Santo.

7 ANÁLISE CRÍTICA

Uma vez apresentadas todas as informações referentes aos componentes de desenho; processos e resultados da política, é necessário analisá-los de forma crítica, de modo a embasar as recomendações que serão feitas quanto a possíveis ajustes ou realização de novas avaliações (IJSN, 2018b).

Para realizar a análise crítica, foi utilizada matriz de SWOT, que sintetiza as análises internas e externas; identifica elementos-chave para a gestão e estabelece prioridades de atuação tanto na resolução de problemas quanto no fortalecimento das potencialidades. A análise se deu por meio de reflexão a respeito das forças (Strengths), fraquezas (Weaknesses), oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) da política pública.

A matriz SWOT do Funcultura é apresentada no Quadro 1.

FORÇAS

- Política baseada na análise de experiências de outros estados.
- Existência de base legal que regulamenta a política e permite acesso a recursos de outras fontes.
- Existência de equipe exclusiva e continuidade na gestão do Funcultura.
- Seleção de projetos culturais por meio de editais anualmente: processo democrático (meritocracia e respeito às minorias), impessoal, amplo (contempla diversidade, juventude e pontos de memória), com critérios claros por categoria.
- Participação da sociedade, por meio do Conselho Estadual de Cultura (CEC), na definição dos editais, valores e critérios.
- Elaboração dos editais considera princípio da legalidade
- Existência de oficinas de capacitação nas diversas regiões do estado que orientam para a inscrição dos projetos.
- Existência de Comissão Julgadora para avaliar e ranquear os projetos inscritos.
- Comissão Julgadora é escolhida através de edital de seleção aberto e pode avaliar e emitir parecer à distância.
- Melhoria contínua da política e dos editais ao longo da existência da política.
- Editais com formato flexível para submissão de projetos: envio presencial, por CD e plataforma online.
- Alterações nos projetos são permitidos, mediante justificativa do proponente e avaliação da Secult.
- Existência de editais para artistas novos (que estão começando) ou artistas que queiram experimentar.
- Editais que contemplam diversas linguagens, manifestações da cultura, expressões que não são comerciais e editais transversais.
- Existência de normas que padronizam: prestação de contas e análise da prestação de contas.
- Pagamento da maioria dos prêmios é no modelo 80% no início e 20% após a prestação de contas.
- Aprovação do pagamento final é padronizado e passa pelo Secretário (ordenador de despesas).
- Interface da pasta cultural com outras políticas públicas do Governo do Estado.
- O acompanhamento dos projetos é delegado às gerências da Secult especializadas na temática do edital.
- Referência e modelo para políticas públicas municipais.

FRAQUEZAS

- Grande parte do recurso para o Fundo é do tesouro estadual.
- Processo de Acompanhamento e Fiscalização não padronizado.
- Não é uma prática do gestor ir in loco para acompanhar/fiscalizar o seu projeto.
- Os fiscais têm excesso de projetos para acompanhar e/ou outras atividades na secretaria, o que impede um acompanhamento mais frequente e próximo do projeto.
- Faltam recursos financeiros (combustível e diárias) que viabilize acompanhamento mais próximo.
- Ausência de suporte digital para realização de acompanhamento virtual efetivo dos projetos.
- O portal Prosas não é passível de alterações para incorporar informações que sejam do interesse da Secult.
- Relatório final da pesquisa não coleta as informações relevantes sobre o perfil do beneficiário e do projeto.
- A lei do Fundo disponibiliza mecanismos que não são utilizados.
- Ausência de linha de financiamento reembolsável para as novas linguagens.
- Baixa representatividade dos grupos culturais juvenis no Conselho.
- Lei antiga.
- Não existem indicadores de monitoramento da política.
- Oficinas de capacitação não atendem a todas as regiões do estado.
- Dificuldade na capacitação dos estreates.
- Tendência de concentração do recurso na região metropolitana.

OPORTUNIDADES

- Existência dos elementos fundamentais do sistema estadual de cultura: conselho, plano e fundo.
- Plano estadual de cultura construído de modo criterioso e participativo.
- Plano estadual de cultura coloca o Fundo como principal mecanismo de financiamento da cultura no estado.
- Parceria com a Ancine.
- Parcerias com órgãos do governo estadual.
- Parceria com a plataforma online Prosas.
- Novas alternativas para captação de recursos para o Fundo como Financiamento Coletivo (crowdfunding).
- Possibilidade de tornar o Fundo financeiro.

AMEAÇAS

- Extinção do Ministério da Cultura¹⁰ e descontinuidade na esfera federal das políticas para o setor da Cultura.
- Não há um estímulo por parte do Governo Federal para a continuidade dos sistemas estaduais de cultura.
- Cenário fiscal da União.
- A maioria dos municípios não tem uma Secretaria da Cultura e poucos do ES têm seu sistema municipal de cultura estruturado.
- Inexistência de outros mecanismos para atender a empresas e profissionais da área.
- Inexistência de lei de incentivo fiscal estadual para o setor.
- Número reduzido de agentes privados com interface e investimentos em atividades culturais.
- Participação social insuficiente.
- Mudanças na gestão da PGE.
- Inexistência de uma Lei Estadual de Cultura.
- A padronização do processo ocasiona uma facilidade maior para os artistas que já receberam o prêmio anteriormente.
- Divulgação dos resultados e ações dos projetos não chega ao conhecimento da sociedade.

¹⁰ Em 1º de janeiro de 2019, a partir da reforma administrativa do governo recém-empossado, o MinC foi oficialmente extinto pela medida provisória nº 870, publicada em edição especial do Diário Oficial da União.

Forças

Um dos elementos que fortalecem o Funcultura é a existência de uma política que foi construída baseada na análise de experiências de outros estados e que iniciou com base na legislação que regulamenta o Fundo, fator importante para legitimar e ordenar a atuação da secretaria na distribuição dos recursos.

Outro fator fundamental foi a continuidade na gestão da política, que ao longo da sua existência passou por aprimoramentos contínuos na sua operação, sempre com a finalidade de tornar a seleção de projetos cada vez mais democrática, considerando a meritocracia, a impessoalidade, o respeito às minorias, a cobertura e a transparência.

Alguns avanços na política merecem destaque, são eles: a implantação das oficinas de capacitação, realizadas na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e em algumas outras regiões do estado; a existência da comissão julgadora, que também é selecionada através de edital; a flexibilização das inscrições nos editais, que podem ser feitas presencialmente com entrega de CD, mas também podem ser realizadas usando a plataforma online Prosas.

Um destaque nessa política é a participação da sociedade, por meio do Conselho Estadual da Cultura (CEC), na definição dos editais, valores e critérios, assim como a preocupação com a conformidade com a legislação, evidenciada pelo envolvimento da Procuradoria Geral do Estado (PGE) na validação dos editais em todos os ciclos.

Outro fator positivo é o fato dos editais contemplarem desde artistas novos até artistas experientes que queiram experimentar algo novo. Também, contemplam diversas linguagens, manifestações da cultura e expressões que não são comerciais, assim como podem ser transversais, ou seja, tratem de mais de uma linguagem simultaneamente.

Igualmente, existem critérios que permitem alterações nos projetos, mediante justificativa dos proponentes e avaliação do fiscal do projeto (Secult). Foi constatado que as alterações propostas precisam preservar o objeto para serem aprovadas, outro ponto positivo.

Outro ponto importante é que o pagamento do prêmio é efetuado em duas parcelas: 80% no início do projeto e 20% somente após a prestação de contas ser aprovada pelo fiscal e pelo secretário da Secult. Também essa prestação de contas e a análise da prestação são realizadas segundo normas que as padronizam e estão publicadas no sítio eletrônico da secretaria, permitindo acesso a todos. Esse contexto demonstra o grau de amadurecimento do processo operacional da política.

Outro ponto forte é a organização interna da Secult: existe uma gerência, a Gerência do Fundo Estadual de Cultura (GFEC), responsável pelo

54 ANÁLISE CRÍTICA

gerenciamento do Fundo, mas o acompanhamento dos projetos é delegado à gerência especializada na temática de cada edital. Com isso a secretaria aproxima seus especialistas dos artistas com a finalidade de dar maior suporte ao projeto além de aumentar a capacidade de detectar erros de execução e corrigi-los.

Finalmente, existe uma interação com as outras políticas do estado direcionadas ao combate das vulnerabilidades sociais que se dá por meio de parcerias entre a Secult e outras secretarias como a Secretaria de Direitos Humanos (Sedh) e a Secretaria de Trabalho e Assistência Social (Setades). Esse modo de atuar está alinhado à visão da cultura como mecanismo de geração de renda.

Fraquezas

Uma relevante fragilidade da política é relacionada aos recursos financeiros. Ao longo desses anos grande parte do orçamento foi oriundo do tesouro estadual, embora a lei abra outras possibilidades de utilização. Existem exemplos pontuais de parcerias que trouxeram outros recursos como os editais do Audiovisual, realizados em conjunto com a Ancine.

Outro ponto que deve ser melhor trabalhado é o acompanhamento dos projetos. Sabe-se que o acompanhamento sistemático é fundamental para o sucesso de projetos de qualquer natureza, com ele é possível tratar os problemas no tempo correto potencializando o alcance dos resultados e objetivos planejados. O fato de não haver padronização para essa atividade gera dependência das habilidades do servidor designado para tal, e com isso a secretaria não garante um padrão de qualidade aceitável. Da mesma forma, falta suporte digital e recursos financeiros que permitam ao fiscal acompanhar o projeto remotamente ou ir ao local das ações, quando for necessário. Mais preocupante ainda, é o fato dos fiscais, algumas vezes, terem excesso de projetos para acompanhar e/ou outras atividades na secretaria, o que impede um acompanhamento mais frequente e próximo do projeto. Também é preciso criar indicadores de monitoramento da política.

Outro ponto importante a ser aprimorado é a coleta de informações sobre o perfil dos beneficiários e sobre os projetos realizados. O Prosas, por ser de terceiros, não permite uma adaptação para incorporar a coleta dos dados necessários à gestão da política. Também, o Relatório Detalhado Final, entregue pelos beneficiários para prestar contas do projeto, por ser majoritariamente composto de perguntas abertas, não garante que as informações relevantes serão obtidas.

Igualmente a legislação que regulamenta o Fundo é antiga e deve ser atualizada, objetivando incorporar os avanços das novas leis nacionais, incluindo, por exemplo, uma linha de financiamento reembolsável com vistas a melhor englobar as novas linguagens da cultura.

As oficinas de capacitação foram um avanço na operacionalização da política, no entanto precisam ser aprimoradas para ampliar a inscrição de artistas estreados, que enfrentam dificuldades em elaborar seus projetos nos moldes dos editais, e ser expandida para atender todas as regiões do estado, diminuindo a concentração de projetos na RMGV.

Porém, para realizar uma análise crítica da política completa, além dos fatores internos é preciso analisar o ambiente externo, ou seja, as oportunidades e ameaças.

Oportunidades

Uma situação externa que afeta positivamente o Funcultura é a existência do Sistema Estadual de Cultura¹¹, que tem como finalidade alinhar e a integrar programas e ações culturais promovidas por diferentes áreas da administração direta e/ou indireta das esferas municipal, estadual e federal, constituído por: conselho (CEC), plano (Plano Estadual de Cultura) e fundo (Funcultura). Também o plano estadual de cultura, construído de modo criterioso e participativo, coloca o Fundo como principal mecanismo de financiamento da cultura no estado, favorece o cenário cultural capixaba e fortalece o Funcultura.

Outro ponto forte é a existência de parceria com diversos órgãos do poder executivo estadual e também com entidades de referência no cenário cultural nacional, como a Ancine, que fomenta o audiovisual nacional. Da mesma forma, o Prosas, que disponibiliza um sistema online de gestão de editais utilizados na seleção de projetos do Fundo.

O cenário atual da cultura viabiliza a implementação de novas alternativas para otimizar a aplicação dos recursos financeiros como a alteração do Funcultura para fundo financeiro, a captação de recursos com financiamento coletivo (crowdfunding) e também a implementação do financiamento reembolsável.

Assim como existem fatores que influenciam o setor da cultura e podem, se aproveitados, favorecer a política, também existem situações que tornam o cenário dificultoso, são as chamadas ameaças.

Ameaças

Uma ameaça ao Funcultura é a extinção do Ministério da Cultura, que demonstra a redução da importância do setor na agenda nacional. Também a paralisação, na esfera federal, das políticas para o setor, evidenciada pela falta de estímulo para a continuidade dos sistemas estaduais de cultura. Devido a esses fatores, e ao cenário fiscal da União, há uma perspectiva de redução dos recursos financeiros para o setor cultural.

¹¹ A Secult assinou o Acordo de Cooperação Federativa do Sistema Nacional de Cultura em dezembro de 2014.

56 ANÁLISE CRÍTICA

Ademais, a maioria dos municípios do Espírito Santo não tem uma secretaria de cultura e poucos municípios têm seu sistema municipal de cultura estruturado. O sistema municipal de cultura é um instrumento de articulação, gestão, fomento e promoção de políticas públicas de cultura de forma democrática e participativa. Sem ele o cenário cultural no município fica fragilizado.

Do mesmo modo, a inexistência de outros mecanismos para atender a empresas e profissionais da área (mercado - comercialização). Com isso o Funcultura é pressionado a suprir toda necessidade de financiamento, colocando em desvantagem o artista novo que é o principal foco da política.

Outro fator negativo é a ausência de uma Lei Estadual de Incentivo a Cultura¹² e o número reduzido de agentes privados com interface e investimentos em atividades culturais, o que afeta o Fundo que atua sob grande pressão. Também, observa-se que a participação social é insuficiente e a padronização dos editais que, se por um lado traz benefícios, por outro facilita a recorrência de beneficiários e dificulta o acesso a novos artistas.

Finalmente, a comunicação e divulgação dos resultados e ações da política é deficitária e não chegam ao conhecimento da sociedade.

Após levantar as informações disponíveis da política e analisá-las, o próximo passo é formular as recomendações com a finalidade de indicar eventuais problemas a serem consertados no intuito de aprimorar a política.

¹²Este era o cenário no momento da pesquisa, no entanto em 08 de abril de 2021 foi publicada a Lei de Incentivo à Cultura Capixaba(ESPÍRITO SANTO, 2021)



8 RECOMENDAÇÕES

A última etapa da análise executiva consiste na formulação de recomendações. Essas recomendações serão próprias para cada política em particular e deverão compor um conjunto de sugestões que visem corrigir os problemas que tenham sido detectados e melhorar os resultados alcançados.

Na prática, nenhuma política pública está livre de problemas, seja de desenho, de implementação ou de monitoramento. A identificação desses problemas é feita a partir das informações levantadas e analisadas durante o decorrer da análise executiva.

Após analisar todas as informações consolidadas até essa etapa da pesquisa, lista-se a seguir sugestões/recomendações:

- (i) Quanto à elaboração dos editais, recomenda-se incluir critérios de seleção que minimizem ou evitem o número de vezes que um mesmo artista pode concorrer, ou seja, que um mesmo artista utiliza consecutivamente prêmios na mesma categoria;
- (ii) Quanto ao orçamento do Fundo, recomenda-se implementar ação no intuito de aumentar a capacidade de financiamento de projetos. Essa ação deve contemplar identificação de potenciais parceiros e realização de acordos com os mesmos;
- (iii) Quanto à coleta de dados para subsidiar a equipe de gestão da política, recomenda-se coletar dados do perfil dos inscritos (contemplados com o prêmio ou não), coletar os dados necessários dos projetos, tanto no momento de inscrição quanto na prestação de contas. Uma vez identificados os dados relevantes para a gestão, é importante buscar uma solução que tenha a capacidade para incorporar os novos dados;
- (iv) Quanto à capacitação dos proponentes, recomenda-se ajustar as oficinas com foco nas dificuldades dos artistas estreados e também realizar as oficinas em todas as regiões do estado;

(v) Quanto ao processo de acompanhamento, é necessário estabelecer uma sistemática de acompanhamento dos projetos por edital e definir periodicidade mínima e forma de acompanhamento. Também é importante implementar uma ação que vise dimensionar a necessidade de recursos humanos, suporte digital e orçamento para que o acompanhamento seja realizado a contento. Outra ação importante é definir os indicadores de monitoramento da política;

(vi) Quanto à forma de arquivar a documentação dos projetos, recomenda-se rever a forma que é realizada atualmente: um grande processo por edital. O intuito é facilitar o acompanhamento de cada projeto. Os sistemas de suporte ao processo eletrônico, especialmente o e-Docs¹³, adotado como solução do governo do estado, vem facilitar esta tarefa, porém é preciso repensar esta questão e não simplesmente utilizar o e-Docs como os processos físicos são utilizados na atualidade;

(vii) Quanto à legislação do Fundo, recomenda-se atualiza-la com vistas a incorporar os avanços trazidos pela política Política Nacional de Cultura Viva, pelo Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014) e pela Lei denominada Aldir Blanc (BRASIL, 2020), dentre outros. Essas legislações citadas anteriormente, tentam rever a trajetória da base jurídica e administrativa do campo da cultura com vistas à assimilar a complexidade deste campo;

(viii) Quanto à comunicação e divulgação dos resultados e ações da política, recomenda-se estudar estratégia para garantir que a sociedade tenha conhecimento das ações realizadas por meio do Funcultura, seja pela inclusão de contrapartidas nos editais explicitamente referentes a divulgação das ações ou através de criação de campanha publicitária unificada conduzida pela própria Secult;

(ix) Quanto à legislação para o setor de cultura no Espírito Santo, recomenda-se estudar a factibilidade de criar uma política que tenha como público alvo as empresas e profissionais do setor de cultura, viabilizando a parceria com empresas privadas, assim como elaborar a Lei Estadual de Cultura.

¹³ O Sistema de Gestão de Documentos Arquivísticos Eletrônicos (e-Docs) foi instituído pelo Decreto N°4.411-R/2019 (ESPIRITO SANTO, 2019b)

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este documento faz parte do projeto de escrita da Análise Executiva do Fundo Estadual de Cultura do Espírito Santo (Funcultura), como parte das ações de Monitoramento e Avaliação (M&A) de políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP).

O Fundo é, atualmente, o principal mecanismo de fomento e incentivo a programas, projetos e ações culturais da cultura do Governo do Estado e está em funcionamento desde 2009, quando foram lançados os primeiros editais. Completados 10 anos de sua operação, se faz necessário um diagnóstico geral da política e obter informações sobre sua performance.

Durante a pesquisa foi realizado levantamento de informações através de entrevistas, análise de documentos e análise de dados administrativos da gestão da política. Esse procedimento mostrou uma fragilidade no que tange a coleta e sistematização dos dados da política, que é realizado em relatórios com perguntas abertas e armazenados em processos físicos. Esse cenário não permitiu uma análise mais aprofundada de parcela significativa de projetos e com isso, não foi possível traçar o perfil dos beneficiários e nem precisar o alcance dos resultados da política.

No entanto, ainda que com estas limitações, foi possível averiguar que a performance da política é satisfatória e fazer recomendações com a finalidade de aperfeiçoar a mesma e conseqüente melhor a qualidade do gasto público.

Com esse estudo, foi possível aprimorar os instrumentos de coleta de dados e desse modo possibilitar o monitoramento da política, de forma confiável e tempestiva, assim como viabilizar futuras avaliações de impacto.

Espera-se que, com o aprimoramento do Funcultura, ocorra a melhoria na aplicação dos recursos destinados ao Fundo e conseqüente otimização do gasto público contribuindo inclusive para o avanço das políticas do setor cultural no estado e no Brasil.

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS BRASIL Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasil, 2013. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br/2013. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. Lei Nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313compilada.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis Nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm>. Acesso em: 05 ago. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Lei Delegada Nº 06, de 09 de novembro de 1967. Cria o Conselho Estadual de Cultura. Vitória, 1967. Vitória, 1967. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/es/lei-delegada-n-6-1967-espírito-santo-o-governador-do-estado-do-espírito-santo>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Lei Complementar Nº 76, de 22 de janeiro de 1996. Cria a Secretaria de Estado da Cultura e Esporte - SECES. Vitória, 1996. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=11658>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Lei Complementar Nº 421, de 03 de dezembro de 2007. Reorganiza o Conselho Estadual de Cultura - CEC e dá outras providências. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 04 dez. 2007. p. 5.

_____. Decreto Nº 2026-R, de 17 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual de Cultura - CEC. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 18 mar. 2008a. p. 8.

_____. Lei complementar Nº 458, de 20 de outubro de 2008. Dispõe sobre a criação do Fundo de Cultura do Estado do Espírito Santo – FUNCULTURA. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 21 out. 2008b. p. 1.

_____. Decreto Nº 2.155-R, de 04 de novembro de 2008. Regulamenta o Fundo de Cultura do Estado do Espírito Santo – Funcultura. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 05 nov. 2008c. p. 1.

_____. Plano Estadual de Cultura do Espírito Santo. Vitória, ES, 2013. Disponível em: <https://secult.es.gov.br/Media/secult/Importacao/PLANO%20ESTADUAL%20DE%20CUL>

TURA%20DO%20ES%20-%20RELAT%C3%93RIO%20FINAL.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. Decreto Nº 4.112-R, de 14 de junho de 2017. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 16 jun. 2017a. p. 4.

_____. Decreto Nº 4.137- R, de 02 de agosto de 2017. Altera o Decreto Nº 2.155-R, de 04/11/2008, que Regulamenta o Fundo de Cultura do Estado do Espírito Santo - Funcultura, criada pela Lei Complementar nº 458, de 20/10/2008. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 03 ago. 2017b. p. 1.

_____. Lei Nº 10.744, de 05 de outubro de 2017. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 06 out. 2017c. p. 1.

_____. Decreto Nº 4.387-R, de 13 de março de 2019. Altera a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Cultura - SECULT, reorganizada pela Lei Complementar nº 391, de 10 de maio de 2007, e transforma cargos de provimento em comissão, sem elevação da despesa fixada. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 14 mar. 2019a. p. 4.

_____. Decreto Nº 4.411-R, de 18 de abril de 2019. Institui o Sistema de Gestão de Documentos Arquivísticos Eletrônicos (e-Docs). Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 22 abr. 2019b. p. 7.

_____. Lei Nº 11.246 de 07 de abril de 2021. Introduz alterações na Lei nº 7.000, de 27 de dezembro de 2001. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 08 abr. 2021. p. 1.

LOZÓRIO, M. A. S.; OLIVEIRA, M. C. A importância do Edital 'Inventário, Conservação e Reprodução de Acervos' da Secretaria de Cultura para a preservação do patrimônio histórico, cultural e artístico do Espírito Santo. Revista Ifes Ciência-ISSN 2359-4799, v. 2, n. 2, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistemas de informações e indicadores culturais 2007-2018, Rio de Janeiro, IBGE, 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 1. A política é nova? Avaliação ex ante!. Vitória, ES, 2018a. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/7595>. Acesso em: 20 out. 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 3. Avaliação ao alcance de todos: análise executiva. Vitória, ES, 2018b. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/7597>. Acesso em: 20 out. 2019.

SECRETARIA DA CULTURA- SECULT (SECULT). Norma 002 - Processo de emissão de Manifestação Técnica do Relatório Detalhado de Cumprimento do Projeto. Vitória, ES, 2018. Disponível em: <https://secult.es.gov.br/Media/secult/Normas%202020/ NORMA%2002%20%20PROCESSO%20MANIFESTA%C3%87%C3%83O%20T%C3%89CNICA%20 RELAT%C3%93RIO%20FINAL% 20-%20 EDITAIS%20DO%20FUNCULTURA.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2020.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA – SESI. Estudos das leis de incentivo à cultura. Vitória, ES, 2007. Disponível em: [https://www.sesipr.org.br/cultura/uploadAddress/4_estudo_das_leis_de_incentivo_a_cultura\[59199\].pdf](https://www.sesipr.org.br/cultura/uploadAddress/4_estudo_das_leis_de_incentivo_a_cultura[59199].pdf). Acesso em: 24 mar. 2020.

ANEXOS



O Fundo de Cultura do Espírito Santo (Funcultura) foi criado pela Lei Complementar Estadual nº458 de 21/10/2008 e, desde então, é o principal mecanismo do Governo do Estado para o fomento e incentivo a programas, projetos e ações culturais.

Visando medir os impactos e celebrar a primeira década deste importante mecanismo, a Secretaria da Cultura mobilizou esforços e parceiros por meio do Programa ES+Criativo para a realizar, em conjunto com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) uma pesquisa que tornasse clara a atuação do Funcultura para a cultura capixaba.

Este documento começa com uma breve exposição da metodologia utilizada, apresentando detalhes do Funcultura e traçando um cenário da cultura do Espírito Santo para trazer elementos sobre o desenho da política, o seu processo de operação e o seu futuro. Sendo assim, a presente análise considera os dados abertos do Funcultura com referência ao financiamento de mais de 3 mil projetos contemplados em 290 editais nos seus 10 primeiros anos de atividade.

Julho de 2023 (segunda edição)

EST+CRIATIVO

QUAS DEBES VALEM MAKS

instituto
Instituto Jones
dos Santos Neves

415
IJSN

FAPES
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E INOVAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO

GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO

