



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS  
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CULTURA E SOCIEDADE**

*POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CULTURA NEGRA: a Fundação Cultural Palmares*

por

**FABIANA GUIMARÃES XAVIER**

**Orientador: Prof. Dr. ANTONIO ALBINO CANELAS RUBIM**

SALVADOR,

**2018**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS**  
**PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**CULTURA E SOCIEDADE**

*POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CULTURA NEGRA: a Fundação Cultural Palmares*

**por**

**FABIANA GUIMARÃES XAVIER**

**Orientador: Prof. Dr. ANTONIO ALBINO CANELAS RUBIM**

Dissertação apresentada ao Programa  
Multidisciplinar de Pós-Graduação em  
Cultura e Sociedade do Instituto de  
Humanidades, Artes e Ciências como parte  
dos requisitos para obtenção do grau de  
Mestre.

**SALVADOR**

**2018**

XAVIER, Fabiana Guimarães

Políticas públicas para a cultura negra: a Fundação Cultural  
Palmares / Fabiana Guimarães XAVIER. -- Salvador, 2018.

168 f. : il

Orientador: Antonio Albino Canelas Rubim.

Dissertação (Mestrado - Programa Multidisciplinar de Pós-  
Graduação em Cultura e Sociedade) -- Universidade Federal da  
Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor  
Milton Santos, 2018.

1. Fundação Cultural Palmares. 2. Políticas Públicas de  
Cultura. 3. Orçamento Público. 4. Cultura Negra. I. Rubim,  
Antonio Albino Canelas. II. Título.

**FABIANA GUIMARÃES XAVIER**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CULTURA NEGRA: A FUNDAÇÃO  
CULTURAL PALMARES**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Antônio Albino Canelas Rubim (orientador)  
Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo  
Universidade Federal da Bahia

---

Alberto Freire Nascimento  
Doutor em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia  
Faculdade de Tecnologia e Ciências

---

Paulo César Miguez de Oliveira  
Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

À minha mãe (*in memoriam*), por ter  
sido somente amor.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus e ao seu Deus. Que nenhuma intolerância religiosa passe.

Aos meus pais Fernando e Eliomar (*in memoriam*), por todo amor e esforço para que eu pudesse realizar meus sonhos.

Às minhas irmãs de ventre Fernanda e Francini e aos meus sobrinhos Bernardo e Anna Thereza, por acreditarem sempre que eu sou capaz.

Às minhas avós Thereza (*in memoriam*) e Jumelice, por serem meus maiores exemplos de potência feminina.

Às minhas tias, por todo apoio. Tia Edilma, gratidão por toda ajuda e carinho.

A Rafa, por ter sido meu lar nessa jornada.

Ao meu orientador Professor Doutor Albino Rubim, por ter sido tão humano e encorajador, sempre. Gratidão eterna professor.

Às minhas irmãs e irmãos de afeto e respeito Gê, Lela, Lú, Regina, Nicolle, Iris, Keka, Marcela, Talita, Cida, Fátima, Jó e Aço, pela torcida sempre.

À Gê por estar sempre disposta a me ouvir e crer comigo.

À Regina por sempre estar disposta a me ajudar.

À Iris pela força com as planilhas do excel.

À Marcela pela leitura atenta e por desvendar os mistérios da ABNT.

À Rosinha, por todo amor em minha vida inteirinha.

A Gean, por ter sido meu irmão.

Às irmãs que a Bahia me deu, Gleise e Raiany. Não teria conseguido sem vocês.

À família que a Bahia trouxe ao meu coração: D. Mira, Vó Maria, Everton, Aline, Jai e Shelly.

À Violeta e Junin pelo compartilhar de dias de alegria.

À Tati, por ser um porto seguro nas terras de Salvador.

À Inadja, por não me deixar sentir que eu estava sozinha.

A todxs que as lágrimas e a emoção por ter chegado ao fim desta jornada não me deixaram lembrar.

Golpistas não passarão!

### **Muitas fugiam ao me ver...**

Muitas fugiam ao me ver  
Pensando que eu não percebia  
Outras pediam pra ler  
Os versos que eu escrevia  
Era papel que eu catava  
Para custear o meu viver  
E no lixo eu encontrava livros para ler  
Quantas coisas eu quis fazer  
Fui tolhida pelo preconceito  
Se eu extinguir quero renascer  
Num país que predomina o preto  
Adeus! Adeus, eu vou morrer!  
E deixo esses versos ao meu país  
Se é que temos o direito de renascer  
Quero um lugar, onde o preto é feliz.

Carolina de Jesus

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é utilizar o orçamento da Fundação Cultural Palmares como um dos indicadores possíveis para medir a relevância atribuída, pelo Ministério da Cultura/Governo Federal, ao único órgão federal responsável por desenvolver políticas públicas para a cultura negra. Apresenta breve histórico dos movimentos negros que encamparam a luta pela criação e manutenção de um órgão representativo para a cultura negra que, fundado em 1988 resistiu ao desmonte dos órgãos de cultura da Era Collor, e procura estabelecer o orçamento da Fundação Cultural Palmares como base na avaliação enquanto indicador de relevância das políticas públicas de cultura. Efetuou-se análise histórica das ações, programas e projetos enquanto desenvolvimento de tais políticas. Para tanto, realizamos pesquisas em sites, levantamento bibliográfico e documental, tendo o Portal da Transparência e as Leis Orçamentárias Anuais da União como principais bancos de dados orçamentários. Utilizamos ainda relatórios de gestão e dados extraídos do Diário Oficial da União para orçamentos que não estão disponíveis online. Realizamos também entrevistas com antigo gestor da instituição e com militante do movimento negro envolvidos com o processo de criação e desenvolvimento do órgão. Empreendemos a análise à luz do conceito de políticas culturais de Nestor Garcia Canclini, pelas narrativas dos movimentos negros do Brasil, por Frantz Fanon, Stuart Hall e Renato Ortiz quando tratamos de raça e o lugar ocupado pelo negro em sociedades racistas, pelo conceito de ações afirmativas e por conceitos básicos de orçamento ilustrados na versão 2017 do Manual Técnico de Orçamento, desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

**Palavras-chaves:** Fundação Cultural Palmares. Políticas Públicas de Cultura. Orçamento Público. Cultura Negra.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to use the Palmares Cultural Foundation's budget as one of the possible indicators to measure the relevance attributed by the Ministry of Culture / Federal Government to the only federal body responsible for developing public policies for black cultures. It presents a brief history of the black movements that supported the struggle for the creation and maintenance of a representative body for black culture and seeks to establish the Palmares Cultural Foundation's budget as a basis for evaluation as an indicator of the relevance of public cultural policies. It is intended to make a historical analysis of the actions, programs and projects as the development of such policies. To do so, we will carry out site searches, bibliographical and documentary surveys, and the Transparency Portal as the main budget database. We will also use management reports and will search the Official Gazette for budgets that are not available online. We will also conduct interviews with managers (old and current) of the institution and with black movement activists involved in the process of creation and development of the organ. We will undertake the analysis in light of Nestor Garcia Canclini's concept of cultural policies, and we will be guided by the narratives of the black movements in Brazil, by Frantz Fanon, Stuart Hall and Renato Ortiz when we deal with race and the place occupied by the Negro in racist societies, affirmative action concept and basic budget concepts illustrated in the 2017 version of the Technical Budget Manual developed by the Federal Budget Secretariat of the Ministry of Planning, Development and Management.

**Keywords:** Fundação Cultural Palmares. Public Policies of Culture. Public budget. Black Culture.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Organograma da Fundação Cultural Palmares de 2003 a 2009 .....	89
Figura 2: Organograma da Fundação Cultural Palmares após reestruturação organizacional de 2009 .....	90

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da previsão orçamentária (LOA) do MinC em relação ao da União (%).....	108
Gráfico 2: Comparativo entre valores previstos na LOA e valores executados como despesas (MinC). .....	110
Gráfico 3: Acompanhamento dos gastos administrativos do MinC previstos em LOA. ....	113
Gráfico 4: Evolução da previsão orçamentária das vinculadas do MinC.....	113
Gráfico 5: Comparativo da previsão orçamentária do MinC e da Fundação Cultural. ....	116
Gráfico 6: Evolução da previsão orçamentária da FCP em relação ao orçamento do MinC. ....	117
Gráfico 7: Evolução da previsão orçamentária da Fundação Cultural Palmares (1990-1994). ....	118
Gráfico 8: Comparativo entre recursos totais e gastos administrativos previstos em LOA da Fundação Cultural Palmares. ....	120
Gráfico 9: Distribuição dos gastos orçamentários da Fundação Cultural Palmares.....	121
Gráfico 10: Evolução da previsão orçamentária (LOA) na gestão de Dulce Maria na FCP.....	125
Gráfico 11: Comparativo dos valores das ações finalísticas previstas e executadas em 2001 pela Fundação Cultural Palmares.....	127
Gráfico 12: Comparativo dos valores previstos e executados das ações finalísticas da FCP.....	131
Gráfico 13: Comparativo das previsões orçamentárias e descentralizações disponíveis à Fundação Cultural Palmares. ....	143
Gráfico 14: Evolução da previsão orçamentária da Fundação Palmares (LOA).....	152

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Linha do Tempo dos Presidentes da Fundação Cultural Palmares.....	39
Tabela 2: Quadro comparativo entre os orçamentos previstos em LOA, para os respectivos exercícios, da União e do MinC (valores corrigidos pelo IPCA).....	106
Tabela 3: Quadro comparativo da previsão orçamentária do MinC e da FCP (2003-2016).....	115

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AAPAS - Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária  
ANCINE - Agência Nacional de Cinema  
CAPA - Associação Casa do Artista Plástico Afro-Brasileiro  
CIAD - Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora  
CNIRC - Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra  
CNPIC - Conselho Nacional de Política Cultural do MinC  
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
D.O.U - Diário Oficial da União  
DOCTV CPLP - Programa de Fomento à Produção e Televisão do Documentário da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
DPA - Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro brasileiro  
DPE - Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro brasileira  
EMBRAFILME - Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima  
FAPEX - Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão  
FBN - Fundação Biblioteca Nacional  
FCB – Fundação do Cinema Brasileiro  
FCP - Fundação Cultural Palmares  
FESMAN - Festival Mundial das Artes Negras  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNB - Frente Negra Brasileira  
FNC – Fundo Nacional de Cultura  
FTB - Fundação Brasileira de Teatro  
FUNAI - Fundação Nacional do Índio  
FUNARTE – Fundação Nacional de Arte  
FUNDECAP - Fundação Estadual de Cultura do Amapá  
FUNDEP - Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa  
FUPRAV - Fundação Praia Verde  
GTDEO - Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação  
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBRAM - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
ISER - Instituto de Estudos da Religião  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MEC – Ministério da Educação  
MEC - Ministério da Educação  
MinC - Ministério da Cultura  
MN - Movimento negro  
MNU - Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial  
NEAB - Núcleos de Estudos Afro Brasileiros  
NUFAC - Núcleo de Formação de Agente Cultural da Juventude Negra  
ONG - Organizações Não Governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PANAFEST – Pan African Historical Theatre Project  
PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos  
PNPE - Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego  
PPA - Planos Plurianuais  
PROCEN - Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura  
PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SCC - Secretaria de Cidadania Cultural  
SDH – Secretaria de Direitos Humanos  
SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira  
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos  
SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
SPM – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TEN - Teatro Experimental do Negro  
UEB - União Brasileira de Escritores  
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UFAL - Universidade Federal de Alagoas  
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UNB - Universidade de Brasília  
FUNDACEN – Fundação Nacional de Artes Cênicas  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>Considerações iniciais .....</b>	<b>14</b>
<b>1 Fundação Cultural Palmares e os Movimentos Negros no Brasil.....</b>	<b>18</b>
1.1 Caminhos percorridos e a demanda por um órgão federal representativo para a cultura negra..	18
1.2 Surgimento da Fundação Cultural Palmares .....	29
1.3 Algumas ações da Fundação Cultural Palmares ao longo dos anos.....	40
1.4 Atual estrutura administrativa do órgão .....	47
1.5 Programas e ações executadas.....	51
<b>2 As políticas públicas de cultura desenvolvidas pela Fundação Cultural Palmares.....</b>	<b>52</b>
2.1 Programas de Governo .....	52
2.1 Programas orçamentários da Fundação Cultural Palmares (1988-1996) .....	56
2.2 Ações finalísticas desenvolvidas pela Fundação Cultural Palmares (1988-1996) .....	60
Considerações Parciais.....	98
<b>3 Orçamento da Fundação Cultural Palmares .....</b>	<b>100</b>
3.1 Os gastos com a cultura.....	101
3.2 A Lei Orçamentária Anual da União (LOA).....	104
3.3 O orçamento do Ministério da Cultura.....	106
3.3.1 O orçamento do Ministério da Cultura e suas vinculadas .....	111
3.4 O orçamento da Fundação Cultural Palmares .....	118
<b>4 Considerações finais .....</b>	<b>154</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O processo violento de colonização do Brasil impôs aos negros, uma das peças fundamentais no processo de formação da cultura e identidade brasileira, uma disputa diária pela manutenção e resistência das suas práticas culturais. Práticas estas que foram reelaboradas e passaram a fazer parte do repertório de signos do brasileiro, seja na culinária, na dança, na religião, na música, na língua, entre outros.

Segundo o censo demográfico do ano de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de pretos e pardos autodeclarados somam 50,7% da população brasileira. Resguardadas todas as problemáticas da construção da identidade negra no país, esse número não pode ser desconsiderado. Afinal, se configura na maioria étnica populacional e na minoria em acesso aos serviços e bens ofertados econômica, social e culturalmente.

Em se tratando de violência são também os negros os mais vulneráveis, sobretudo os jovens. Os movimentos sociais vem há muito tempo dando visibilidade para a grande exclusão que vive a juventude negra. O homicídio seria uma última etapa de uma série de violações cometidas contra esses jovens. De acordo com dados de 2010 do Ministério da Saúde, a principal *causa mortis* de indivíduos na faixa etária de 15 a 29 anos no Brasil, é homicídio e, mais da metade (53,3%) de jovens, dos quais 76,6% são negros e 91,3% do sexo masculino.

Essa violência se reflete também no campo cultural e religioso com ataques a símbolos sagrados das religiões de matrizes africanas e aos seus praticantes. Segundo dados do serviço desenvolvido pela Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal, o Disque 100, em 2015 foram registrados 252 casos de discriminação religiosa. Em pesquisa realizada pelo órgão, foram identificados 26 assassinatos de pais de santo e lideranças do Candomblé entre 2011 e 2015 e que foram divulgados por veículos de comunicação.

Sendo o primeiro órgão federal criado especificamente para tratar questões raciais e culturais, a Fundação Cultural Palmares se insere e lidera o diálogo da luta contra as desigualdades sociais impostas aos cidadãos negros e atua como elo entre a sociedade civil, por meio dos movimentos negros, e o Estado na efetivação de políticas públicas de ações afirmativas no campo cultural e social.

Embora, ao longo dos anos, o Estado brasileiro tenha (re)construído, no campo simbólico, discursos que reelaboraram o lugar do fazer e ser cultural do negro enquanto elemento positivo no desenvolvimento humano e da nação, a tradição de descaso no que diz respeito à implementação de políticas culturais, que continuam a privilegiar elementos de uma cultura dita branca, em detrimento aos da cultura negra, ainda representa uma constante. De posse deste conhecimento e sendo a FCP o único organismo federal responsável por pensar políticas para a cultura negra vimos, na análise de seu orçamento, um objeto de estudo primordial para entendermos o grau de importância com que o Ministério da Cultura (MinC), enquanto principal articulador e executor de políticas culturais em âmbito federal, tratou, nas últimas décadas, a cultura negra.

Além dos dados apresentados que coadunam para comprovar a relevância social de se pesquisar com mais profundidade a Fundação Palmares, a quase inexistência de estudos que se debrucem sobre a Fundação - considerando que em levantamento bibliográfico realizado poucas foram as pesquisas que trataram deste órgão e não somente suas ações - é possível afirmar a importância acadêmica desta pesquisa por se tratar de um estudo inaugural que investiga os orçamentos da instituição. Somados a estas motivações, não poderiam ficar de fora os estímulos pessoais para a pesquisa. Enquanto integrante do grupo percussivo Coletivo AfroCaeté/Alagoas, pude refletir e agir em meio ao universo da cultura negra, experiência que me despertou o desejo de ir além da pura observação.

Outro grupo, dessa vez de pesquisa na Universidade Federal da Bahia, enquanto aluna do mestrado, foi fundamental para a definição do escopo deste trabalho. No realizar da pesquisa Financiamento e Fomento à Cultura nos Estados e Distrito Federal, encomendada ao Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT) pelo Ministério da Cultura, ficou mais evidente a relevância do orçamento para verificação da importância dada às políticas culturais. A partir dessa leitura, surgiu a ideia, abraçada em conjunto com meu orientador, de utilizar o orçamento da Fundação Cultural Palmares como elemento verificador da importância do órgão perante o MinC.

Com o menor orçamento entre as pastas, em todos os níveis de governo, a cultura é obrigada a elencar prioridades na execução de suas políticas, uma vez que, ter recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), não garante que seu repasse integral seja efetivado. Sendo o orçamento uma das principais ferramentas da administração pública e que codifica em valores as escolhas alocativas, consequência de um processo de negociação entre os poderes constituídos (SILVA, p. 14, 2012), é pertinente utilizá-lo como balizador de

relevância atribuída às políticas culturais, método ainda pouco empregado para executar tal avaliação. Essa premissa nos guiou na atual investigação, uma vez que a Fundação Cultural Palmares, uma das sete instituições vinculadas ao Ministério da Cultura, possui o menor orçamento entre elas, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) da União de 2016.

Criada em 1988 em meio à reabertura do processo democrático do Brasil e no ano de comemoração do centenário da abolição da escravatura, o órgão, que surge de mediações e interesses políticos e da demanda de parte dos movimentos negros do país, é responsável por promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. (BRASIL, 1988).

Mesmo com um parco orçamento, a Palmares conseguiu responder, na medida do possível, as demandas dos movimentos negros como o efetivo reconhecimento, proteção e titulação de mais de 3 mil comunidades remanescentes de quilombos espalhadas por todo território nacional e ser a primeira instituição pública a levar ao debate a questão das cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, com o seminário “O Negro na Universidade e o Direito à Inclusão” (ARAÚJO, 2003). Ações que ultrapassam o simbólico e se perpetuam enquanto políticas públicas de cultura e que reconhecem o papel do cidadão negro no desenvolvimento do país.

Apoiados no princípio da publicidade, expresso na Constituição Federal de 1988 e que se refere à publicação oficial dos atos administrativos a fim de que produzam os efeitos externos, e à exigência de transparência da atividade administrativa como um todo, o que permite o controle popular das atividades da administração (BRASIL, 1988), empreendemos uma pesquisa exploratória nas contas públicas da FCP avaliando seus orçamentos desde sua criação até o ano de 2016.

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, um desafio que precisou ser superado foi a remontagem da execução orçamentária e de gestão dos exercícios de 1988 à 1996. Uma vez que esses dados não estavam disponíveis, foi necessária uma cuidadosa reconstituição feita a partir dos Diários Oficiais da União (D.O.U.), na tentativa de reunir dados que nos mostrassem, mesmo que não em sua totalidade, a relevância dada às políticas da Fundação nesse período.

Deste modo, traçamos no nosso primeiro capítulo *Fundação Cultural Palmares e os Movimentos Negros no Brasil*, um histórico sobre as lutas e demandas dos movimentos negros relembrando como essas vozes contribuíram para criação do órgão. As primeiras ações da Fundação e sua atual organização administrativa também são abordados. Para nos auxiliar

nesse percurso recorreremos a estudiosos e militantes dos movimentos negros brasileiro como Abdias Nascimento e Lélia Gonzales. Consultamos também Frantz Fanon, revolucionário e médico psiquiatra martinicano, para conversarmos sobre raça e o papel do negro em uma sociedade racista e Renato Ortiz na discussão sobre a cultura brasileira e a identidade nacional.

No segundo capítulo *As políticas públicas de cultura desenvolvidas pela Fundação Cultural Palmares* abordamos os programas, projetos e ações desenvolvidas pela instituição até hoje, enfatizando aquelas que demonstram alguma continuidade. Nos apoiamos no conceito de política cultural desenvolvido por Canclini (2005) e em estudiosos das políticas culturais como Albino Rubim, Alexandre Barbalho, Isaura Botelho, Lia Calabre e a jurista Flávia Piovesan quando tratamos de ações afirmativas.

O terceiro capítulo *Orçamento da Fundação Cultural Palmares* traz as análises orçamentárias desde a inauguração da Fundação, em 1988, até o exercício de 2016. Como fontes de pesquisa utilizamos informações extraídas do Diário Oficial da União, a base de dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que disponibiliza as LOAs da União e os relatórios de gestão da FCP.

Para que fosse possível compreender alguns processos na execução das políticas da Fundação Cultural Palmares entrevistamos o ex-presidente da FCP, Zulu Araujo, que esteve a frente do órgão entre os anos de 2007 e 2010, exercícios que operaram com os maiores orçamentos disponíveis à instituição e a militante do Movimento Negro de Brasília/Bahia, Maria Luiza Junior, que foi uma das integrantes da comissão de criação da Palmares. Outras informações foram também coletadas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) com questionamentos direcionados à própria FCP e ao Ministério da Cultura.

Embora a Palmares tenha sobrevivido aos desmanches e negligência dos órgãos de cultura, ainda hoje não ocupa, dentro da estrutura política e institucional do Estado, o mesmo lugar de importância que a cultura negra tem para a formação e desenvolvimento da cultura no Brasil, o que fica muito claro quando analisamos os orçamentos da instituição. Apesar de, em alguns períodos, a FCP tenha liderado processos decisórios importantíssimos, como por exemplo o diálogo entre o Brasil e a África, América Latina e o Caribe, a sua pouca autonomia orçamentária e política, ainda a mantém, em grande medida, nos porões do governo federal.

## **1 FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES E OS MOVIMENTOS NEGROS NO BRASIL**

### **1.1 Caminhos percorridos e a demanda por um órgão federal representativo para a cultura negra**

*Movimento negro* é a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural (PAHIM, 1993). Nem sempre, nos movimentos negros, a identidade racial figurou como elemento de aglutinação e mobilização e, tão pouco, como moderador das demandas políticas ou da relação sociedade civil/Estado na construção de políticas públicas. Em alguns momentos, a questão de classe se sobrepunha.

De início se faz necessário pontuar que não traçaremos, neste breve capítulo, todo o histórico dos movimentos negros, relato este tão bem fundamentado nas narrativas de grandes militantes do movimento como Abdias Nascimento e Lélia Gonzales. Entretanto, para melhor compreender o aparecimento da Fundação Cultural Palmares, nosso objeto de pesquisa, julgamos necessário reconstruir alguns passos dos movimentos negros e colocá-los como ponto de partida de conquistas políticas e institucionais para a cultura negra.

Importante demarcar também a pluralidade desses movimentos negros, não somente no número de grupos e entidades que foram e são incontáveis, mas principalmente por conta da sua diversidade política que, quando do processo de criação da Palmares, pautou disputas. Quando o Governo Sarney, em 1988, cria a Fundação Cultural Palmares, parte desses movimentos se posiciona contrariamente e vai à Brasília, mobilizar parlamentares negros e não negros, numa tentativa de obstruir o projeto de criação da Palmares, como nos demonstra Cardoso:

O discurso do Movimento postulava uma oposição política ao governo e às comemorações oficiais do “Centenário da Abolição”. Para o Movimento, naquele período, a proposta do governo em criar a Fundação Palmares tinha o objetivo de dividir, manipular a opinião pública e cooptar lideranças, personalidades e setores adésistas do Movimento Negro com verbas e recursos, e através da Fundação Palmares, esvaziar o conteúdo político de protesto que se queria imprimir ao “Centenário da Abolição”. Para o Movimento Negro, o Governo teve a intenção de provocar quando propôs a data de 21 de março – Dia Internacional para Eliminação da Discriminação Racial, data instituída pela Organização das Nações Unidas - ONU – em

homenagem aos jovens estudantes, vítimas do massacre de Shaperville em 1976, durante o regime do “*Apartheid*” – regime de segregação racial da África do Sul - num momento em que crescia a solidariedade internacional ao povo sul africano e o Movimento Negro pressionava o Governo Brasileiro para cortar as relações diplomáticas e comerciais com a África do Sul, exigia a libertação de Nelson Mandela e o reconhecimento do Congresso Nacional Africano – ANC – como legítimo representante da África do Sul. Posteriormente, ao propor a data de 13 de maio; o governo provocava ainda mais o Movimento Negro que hegemonizava as mobilizações populares contrárias às comemorações oficiais do “Centenário da Abolição”. De todo modo, mesmo com as pressões contrárias de setores do Movimento, a Fundação Cultural Palmares foi criada pelo Governo Sarney, numa data sem a força histórica que aquele momento exigia: o 21 de março e o 13 de maio (CARDOSO, p. 77, 2001).

Diante da amplitude que o conceito de Pahim sobre o que configura o movimento negro nos apresenta tentaremos traçar, neste breve capítulo, alguns marcos de resistência dos movimentos negros no Brasil e demonstrar como ele vem conversando com os poderes políticos para a proposição, construção, acompanhamento e controle social das políticas públicas, sobretudo das políticas para a cultura negra, que enfrentaram e enfrentam as diferenças instituídas pelo mito da democracia racial instalado na sociedade e em muitas instituições brasileiras.

Durante o processo colonialista e escravocrata do Brasil a ideia de raça ajudou a desenhar e a perpetuar os moldes do que viriam a ser as políticas desenvolvidas pelo estado brasileiro no campo da cultura e história negra. O racismo reafirmado desde a invasão portuguesa, não nos fala apenas enquanto ódio entre raças, mas, principalmente, nos diz que o racismo é um sistema estruturado e estruturante de dominação e produção de desigualdades e injustiças sociais. Importante sublinhar que somente com o movimento abolicionista e as transformações profundas por que passa a sociedade é que o negro é integrado às preocupações nacionais (ORTIZ, 1985). O que não significa garantia de direitos, mas sim o reconhecimento que o Brasil é produto da mistura de três povos: o branco português, o índio e o negro.

Em 1889, um ano após a abolição da escravatura criminosa, foi implantada a República no Brasil, o que poderia ser a garantia de direitos para os “cidadãos” recém libertados figurou como mais um processo discriminatório, desumano e desigual naquela sociedade. Não havia políticas reparadoras, não se tinha direito ao voto e os postos de trabalho eram, preferencialmente, ocupados pelos imigrantes europeus, na promessa eugênica de branqueamento racial, identitário e cultural. A liberdade prometida não ultrapassava muito às

linhas da Lei Áurea. Não era escravidão, mas era quase. Sobre a ausência de políticas culturais neste período, nos fala Albino Rubim:

Figura antiga, ela está presente entre nós desde os tempos da colônia. Quais as políticas para o desenvolvimento da cultura que podiam conviver com o obscurantismo do colonialismo português? O menosprezo e a perseguição das culturas indígenas e africanas; a proibição de instalação de imprensas; o controle da circulação de livros; a inexistência de ensino superior e universidades são apenas algumas das faces deste obscurantismo. Cabe lembrar que outros colonialismos – todos eles condenáveis – não acionaram tais medidas. (2007, p. 04).

Vítima dessa perseguição, a cultura negra foi violentamente invisibilizada e marginalizada ao longo dos séculos e, os poucos movimentos realizados no campo cultural nesse período, foram concentrados em ações de mecenato e patrimônio, o que não se configura em políticas culturais. É necessário reforçar que esses poucos esforços não incluíam pensar políticas públicas ou mesmos ações pontuais para a cultura negra. A este tempo, a cultura negra não interessava nem aos mecenas, nem ao Estado.

Como nem republicanos e nem oligarcas estavam preocupados com a situação do negro no Brasil, ex escravizados e seus descendentes perceberam que a diáspora continuava e que precisavam se organizar para sobreviver humana, social, política e culturalmente. Dando início assim, aos primeiros grupos, grêmios, centros e sociedades de mobilização e resistência racial negra no país. De acordo com Domingos (2007, p. 103), com caráter “eminente assistencialista, recreativo e cultural”, essas instituições ajudaram na organização política dos movimentos negros.

Em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, em cada canto do Brasil, movimentos de resistência foram surgindo contra às políticas racistas e eurocentradas desenvolvidas naquele período. Irmandades religiosas, terreiros de Umbanda e Candomblé, grupos culturais e grupos de mulheres encampavam a batalha pela visibilidade da pessoa e da cultura negra. Esses grupos organizados lutavam para além do racismo enquanto disseminador de ódio entre raças, mas também buscavam a ruptura do racismo institucional, da segregação perpetuada através das políticas públicas de Estado, demandas extremamente urgentes e que com potência geradora de conflitos dentro dos múltiplos movimentos negros.

Junto com o *Clube 28 de Setembro* (São Paulo), *Sociedade Progresso da Raça Africana* (Rio Grande do Sul), *Clube 13 de Maio dos Homens Pretos* (São Paulo), *Centro da Federação dos Homens de Cor* (Rio de Janeiro), *Centro Cívico Cruz e Souza* (Santa Catarina) e tantos outros, reafirmava-se também a imprensa negra. Nascida ainda dentro do regime

escravista em 1833, o jornal *O Mulato* era feito por negros e para negros e bradava contra o preconceito racial e o regime autoritário. Embora a maior parte da população fosse analfabeta e não tivesse acesso à informação letrada, o periódico ocupou o lugar de amplificador de vozes na guerra contra o racismo no Império.

Gonzales e Hasenbalg (1982), Moura (1983) e Domingues (2007) nos auxiliam a compreender o percurso dessas entidades que encamparam à luta pela conquista e legitimidade de direitos. No período pós-abolicionista a imprensa negra ganhou força e se espalhou por grande parte do território nacional, as redações surgiam ano a ano e em 1931 já se somavam mais de 30 jornais dedicados às causas negras. *A Pátria, O Combate, Raça, União, O Exemplo, Alvorada* são alguns exemplos de periódicos que se dedicaram a denunciar a discriminação racial no país. Intolerância essa que ditava até onde cidadãos negros podiam e não podiam entrar.

Fundado por José Correia Leite e Jayme Aguiar em 1924 na cidade de São Paulo, o *Clarim da Alvorada* aparece como um dos periódicos mais importantes do período pós-abolicionista no Brasil. Assumindo, em sua segunda fase, uma linha editorial mais assertiva na luta contra o racismo alicerçante da sociedade brasileira, conseguiu agitar em suas páginas a consciência política e social entre os cidadãos negros. Distribuídos nos grandes bailes, o *Clarim* chegava à grande parte dessas pessoas, fortalecendo o sentimento de irmandade entre elas.

Impulsionado pela força da imprensa negra, no início da década de 30 os movimentos negros começam a ganhar força e visibilidade política com a criação da *Frente Negra Brasileira* (FNB) grupo nacionalista que, de forma sistemática, começava a traçar estratégias de luta a favor da população negra. Era a primeira vez que o movimento conseguia capilarizar suas ações e discussões e se estabelecer de forma integrada em diversos territórios para além de sua sede principal em São Paulo. A FNB instalou filiais no Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pernambuco e na Bahia.

É na década de trinta, em meio à ditadura do Estado Novo - e com os movimentos negros construindo estruturas organizadas - que podemos apontar o nascimento das políticas culturais no Brasil, com Mário de Andrade no Departamento de Cultura e Recreação da Cidade de São Paulo (1935-1938) e a gestão de Gustavo Campanema (1934-1945) à frente do Ministério de Educação e Saúde que, mesmo não sendo a prioridade do ministério, consegue colocar a cultura na agenda do estado. Sobre a institucionalização da cultura durante a ditadura nos traz Rubim:

Primeira constatação: somente nos períodos autoritários o Brasil conheceu políticas culturais mais sistemáticas, nas quais o Estado assumiu um papel mais ativo e, por conseguinte, eclipsou a tradição de ausência. As ditaduras do Estado Novo (1937-1945) e dos militares (1964-1985), além da censura, repressão, medo, prisões, tortura, assassinatos, exílios inerentes a todo e qualquer regime autoritário, realizaram uma intervenção potente no campo cultural. Por certo tal atuação visava instrumentalizar a cultura; domesticar seu caráter crítico; submetê-la aos interesses autoritários; buscar sua utilização como fator de legitimação das ditaduras e, por vezes, como meio para a conformação de um imaginário de nacionalidade. Esta maior atenção significou, sem mais, enormes riscos para a cultura. Mas, de modo contraditório, esta “valorização” também acabou criando uma dinâmica cultural e de políticas culturais que trilhou as fronteiras possíveis das ditaduras, quando não extrapolou estes limites (2007, p. 04).

Foi nesse panorama, com o crescente levante de entidades de caráter recreativo (Gonzales, 1982) que mais se aparelhavam com o ideal de uma elite, e as de cunho cultural (grupos de maracatus, afoxés, ranchos, escolas de samba e blocos) que viam nas práticas culturais uma forma de resistência, que a Frente Negra Brasileira montou sua base, atraindo assim, negros e negras dos dois grupos. Embora a FNB conseguisse de 1931 a 1937 reunir milhares de cidadãos combatentes das causas negras e chegar a fundar um partido político, o movimento não se configurava legítimo e livre uma vez que, eram reprimidos tanto pelo Estado quanto por parte da sociedade civil, recorremos à Lélia Gonzales para nos falar sobre o lugar ocupado e o papel destas entidades:

[...] Na verdade, elas sempre tiveram que se submeter às regras impostas por tais “autoridades”. Afinal, qualquer aglomeração de negros sempre é encarada como caso de polícia (um exemplo bem próximo de nós refere-se a um famoso bloco negro de Salvador, o Apaches, que se consulte os anais daquela cidade para se ter uma idéia da violência e perseguição policial de que foi objeto, a ponto de ter sido completamente domesticado). Não esqueçamos, por exemplo, que os templos das religiões afro-brasileiras, como o candomblé, tinham que se registrar na polícia, para poderem funcionar legalmente. De qualquer modo, as entidades culturais de massa tem sido de grande importância na medida em que, ao transarem o cultural, possibilitaram ao mesmo tempo o exercício de uma prática política, preparadora do advento dos movimentos negros de caráter ideológico. (1982, p. 22).

Nesta perspectiva Gonzales nos convida a refletir sobre as intervenções e os cerceamentos que os movimentos negros sempre enfrentaram em maior ou menor medida. Nos leva a pensar também, na pluralidade desse movimento que pode ser pensado como muitos, como movimentos negros. A FNB embora tenha sobrevivido por apenas seis anos,

tem grande responsabilidade pela nova agenda dos movimentos negros. Tornando-se partido político conseguiu se posicionar no campo legal das demandas dos cidadãos negros. Agora as demandas emancipacionistas eram políticas e dialogavam como tal.

Se faz indispensável citar a participação feminina na Frente Negra Brasileira, as mulheres estavam à frente de diversas atividades, a presença delas estava para além da representação simbólica. Ocupando a Cruzada Feminina e as Rosas Negras, essas ativistas desenvolviam desde tarefas assistencialistas até organização de bailes e eventos festivos que geravam recursos financeiros para a manutenção da Frente. “Se não fosse essa participação, a Frente Negra não seria a Frente Negra”<sup>1</sup>.

Em 1934 após divergências políticas dentro da organização, o então presidente da FNB, Arlindo Veiga dos Santos pede seu afastamento. Veiga, embora peça chave da construção de uma nova forma de se fazer movimentos negros no Brasil e ter ajudado a criar mais um periódico importante para a luta negra, o *Voz da Raça*, é descrito, por alguns pesquisadores, como fascista e católico conservador, como podemos verificar na fala de Petrônio Domingues:

Arlindo Veiga dos Santos era, antes de mais nada, um negro reacionário, na medida em que buscava anular as forças progressistas da história e inverter a tendência de modernização da sociedade brasileira, lutando pelo restabelecimento de uma ordem política e social obsoleta. Era nacionalista xenófobo e anti-semita fervoroso. No seu discurso, o judeu era descrito como um explorador que sempre aparecia associado à burguesia internacional, às finanças, à usura, à encarnação dos interesses alienígenas. Nos seus escritos políticos, ele constantemente evocava o suposto complô judaico-maçônico. (2006, p. 523).

Contra os ideais republicanos da época, Veiga se posicionava de maneira que não representava todos os partidários da Frente Negra Brasileira. O que se pode perceber desse movimento organizado é seu poder de mobilização da sociedade civil, levando em conta o espaço social como produtor de sentidos, suas ações em torno da educação primária e cursos profissionalizantes e alguma abertura conquistada no diálogo com o governo federal. A entidade chegou a ser recebida pelo então presidente da república, Getúlio Vargas e uma das grandes reivindicações atendida por aquele chefe de Estado, foi o fim do impedimento da participação de homens negros na guarda civil do estado de São Paulo. Era a primeira vez

---

<sup>1</sup>Frente Negra Brasileira - Parte 2. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=E9wfuqzbyfg>>. Acesso em: 11 ago. de 2016.

que os movimentos negros conseguiram tamanho nível de “prestígio”, desestabilizando a identidade legitimadora (CASTELLS, 2002).

Como abordado anteriormente, os períodos ditatoriais - de forma autoritária e instrumentalizada - interferiram na institucionalização da cultura no Estado. Foi na Era Vargas que alguns importantes órgãos foram criados, a exemplo do Serviço Nacional do Teatro, Instituto Nacional do Livro, Instituto Nacional do Cinema Educativo, museus, bibliotecas e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o SPHAN<sup>2</sup>. Embora o órgão não visse o patrimônio cultural negro como patrimônio, sua criação foi importante no processo de institucionalização da cultura. Sobre o exercício de uma política cultural dominante acerca dos patrimônios da cultura negra, recorreremos a Abdias Nascimento, em que:

Nossa historiografia tem obedecido às normas da visão greco-romana do mundo, que define a cultura exclusivamente pela experiência europeia, assim omitindo mais de dois terços do globo. Em decorrência desse fato, os dirigentes do país têm dividido a herança cultural brasileira em duas: uma “civilizada”, a preservar; e outra “bárbara”, a esquecer. A política cultural dominante no Brasil, com relação aos bens da cultura africana e indígena no país, tem reproduzido de forma beata o comportamento dos poderes coloniais europeus no continente da África. Desrespeitando seu valor epistemológico, espiritual, teológico e filosófico, os dirigentes de tal política tradicional relegam esses bens – geralmente furtados de maneira violenta – a instituições como o Museu da Polícia do Rio de Janeiro, onde muitos objetos religiosos afro-brasileiros, colhidos em batidas policiais nos terreiros, são exibidos para “comprovar cientificamente” a criminalidade inata do povo de descendência africana, ou para fundamentar sua “tendência natural à violência”. (1982, p. 37).

Enquanto a Constituição de 1934 legitimava a “inferioridade” do cidadão negro no seu artigo 138, onde pregava o estímulo à educação eugênica e com a ajuda da ciência reforçava essa premissa, a sociedade não parava de criar mecanismos para debater a questão negra e no mesmo ano, na cidade do Recife, aconteceu o 1º Congresso Afro-Brasileiro<sup>3</sup>. Sob regência de Gilberto Freyre, do poeta Solano Trindade e do médico psiquiatra Ulysses Pernambucano, o evento que pretendia discutir o processo de formação da identidade brasileira e incentivar os

---

<sup>2</sup>O órgão foi transformado em Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 27 de julho de 1970, por meio do decreto de nº. 66.967.

<sup>3</sup> Para saber mais sobre o 1º Congresso Afro-Brasileiro ver: Skolaude, Mateus Silva. Raça e nação em disputa: Instituto Luso-Brasileiro de Alta Cultura, 1ª Exposição Colonial Portuguesa e o 1º Congresso Afro-Brasileiro (1934-1937) / Mateus Silva Skolaude. – 2016. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=3605129](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3605129). Acesso em: 27 set. de 2016.

estudos sobre o negro no Brasil, divide opiniões sobre o seu real lugar de fala e representatividade.

Líderes dos movimentos negros, como Abdias Nascimento, viam o congresso como a repetição e legitimação do mito da democracia racial tratado por Freyre na sua obra “Casa Grande e Senzala”. Zulu Araújo, ex presidente da Fundação Cultural Palmares, reconhece a importância do Congresso, mas chama atenção para a problemática do mito da democracia racial<sup>4</sup>. Desta forma,

O Congresso, organizado por Solano, juntamente com outros intelectuais, como Gilberto Freyre, embora tenha postulado o mito da democracia racial, visível na obra Casa-Grande & Senzala, foi um marco na visão sobre a participação do negro na sociedade brasileira. Pela primeira vez, no Brasil e na América do Sul, realizou-se um evento com a temática racial (ARAÚJO, 2000, p. 00).

Era um evento de intelectuais, da elite e, embora alguns pais, mães e filhos de santo tivessem feito parte do congresso, outros, como o babalorixá Pai Adão, se negaram a participar, como conta a edição de 28 de março de 1936 do jornal *Diário de Pernambuco*, “A sua seita não deveria servir para propaganda fora. Quem quiser que fosse ao seu terreiro<sup>5</sup>”.

Três anos mais tarde, sob comando de Edison Carneiro e organizado pelo Governo do Estado, foi a vez da Bahia receber o II Congresso Afro-Brasileiro. Asseverando a necessidade de colocar a questão do negro na sociedade brasileira na pauta dos debates, o congresso reuniu durante nove dias milhares de pessoas. “Reunindo às vezes cerca de três mil pessoas, como por exemplo, nas celebrações ocorridas no vetusto terreiro do Axé Opô Afonjá, o congresso mesclava tamanha heterogeneidade de pessoas” (SIQUEIRA, 2005, p. 46).

Embora o público do encontro transitasse entre intelectuais, povo de terreiro e demais cidadãos, as apresentações dos trabalhos ficavam concentradas nos homens letrados e as discussões voltadas para academia. Sobre esta perspectiva acerca dos Congressos Afro-Brasileiros nos valem de Guerreiro Ramos, sociólogo baiano:

Ainda nesta corrente de tematização do negro brasileiro se incluem dois certames. O primeiro teve lugar em 1934, na cidade do Recife, tendo sido seu principal organizador o sociólogo Gilberto Freyre. Seguiu-se a este, em 1937, na Bahia, organizado por Aydano do Couto Ferraz e Edison Carneiro, o 2º Congresso Afro-Brasileiro. Ambos estes conclave foram

<sup>4</sup> Artigos institucionais: Trilhas da Diáspora. Disponível em: <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=7659](http://www.palmares.gov.br/?page_id=7659)> Acesso em: 29 set. de 2016.

<sup>5</sup> A Força Maior do Terreiro - Disponível em: <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/diretodaredacao/2016/08/18/a-forca-maior-do-terreiro/>> Acesso em: 25 set. de 2016.

predominantemente acadêmicos ou descritivos. exploraram o que se pode chamar de temas de africanologia, bem como o pitoresco da vida e das religiões de certa parcela de negros brasileiros. apesar da participação de elementos de cor, esses dois foram congressos “brancos” pela atitude que assumiram em face da questão, como também pelos temas focalizados, temas de interesse remoto do ponto de vista prático. Mas isto é dito aqui sem nenhum intuito de empequenecer tais congressos afro-brasileiros. É de justiça reconhecer que eles desbravaram o caminho para os movimentos atuais. (1981, p. 20).

Apesar das críticas direcionadas aos Congressos Afro Brasileiros é inegável o seu papel pioneiro nas discussões sobre as questões do negro no Brasil. Abriu caminho para o que alguns apontam como um dos momentos mais importante dos movimentos negros que foi o I Congresso do Negro Brasileiro, realizado pelo Teatro Experimental do Negro, de 09 a 13 de maio de 1950 no Rio de Janeiro:

Havia então como que uma necessidade de se contrapor aos Congressos Afro-Brasileiros de 1934 e 1937, já agora onde o negro pudesse colocar a marca de sua originalidade, sem intermediação. Considerava-se que os Congressos anteriores tinham sido demasiadamente acadêmicos e descritivos, onde o negro foi, sobretudo, “objeto de estudo”. Era preciso superar a tônica onde se destacava o lado mais vistoso e ornamental da vida negra, a exemplo da musicalidade, da capoeira, do candomblé. Tratava-se também de propor, ao lado das análises, medidas práticas e objetivas que atendessem os diagnósticos mais prementes. (SIQUEIRA, 2005, P. 48).

Era um momento de aglutinação popular em torno das demandas dos cidadãos negros, no entanto, em 1937 com a instauração do Estado Novo, os poucos direitos conquistados pelos cidadãos negros foram paralisados e a *Frente Negra Brasileira* e todas as outras organizações políticas ao exemplo da *Legião do Negro*, *Sociedade Flor do Abacate*, *Frente Negra Socialista* e a *Sociedade Henrique Dias* foram extintas. A esse tempo, políticas públicas pensadas para promover a inclusão e corrigir as injustiças sociais sofridas pelos cidadãos negros não eram uma expectativa. Afinal, analfabetos não tinham direito ao voto e em sua maioria eles eram cidadãos negros<sup>6</sup>.

Embora o Estado Novo tenha consolidado diretrizes trabalhistas importantes, a exemplo da Lei de Nacionalização do Trabalho que previa a ocupação de dois terços das vagas de emprego nas indústrias e comércios por trabalhadores brasileiros e assim conquistado a simpatia de uma parcela dos cidadãos negros, a política de Vargas estava longe de ser inclusiva, uma vez que, seu programa de repressão e prevenção de crimes era

---

<sup>6</sup> Foi somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que os analfabetos recuperaram o direito de votar.

baseado no conceito de ideologia racial pregado pela medicina legal que apontava o homem negro e mestiço como criminoso em potencial.

O governo Vargas primeiro utilizou da estratégia de se aproximar das massas e dos sindicatos de trabalhadores para posteriormente acabar desarticulando os movimentos sindicais, proibindo que os trabalhadores se organizassem em greve e centralizando os sindicatos verticalmente. Com seu governo desgastado e enfraquecido, Vargas renuncia à presidência da república em 1945, começava ali o ressurgimento dos movimentos negros em meio a uma conjuntura internacional e nacional de liberdade com o final da guerra.

Discriminação racial crescente, ocupação dos piores postos de trabalho, condições de moradia precárias e violência policial continuavam a ser pauta da agenda dos movimentos negros. Grupo forte e organizado na segunda metade da década de 40, a *União dos Homens de Cor*, que surgira em Porto Alegre, já se espalhava para outros territórios do país como Piauí, Maranhão, Ceará, Santa Catarina, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Bahia, intensificando “as agitações intelectuais e políticas dessas entidades que, agora, tratavam da redefinição e implantação definitiva das reivindicações da comunidade negra” (GONZALES, p. 24).

Cumprindo seu caráter social e político os grupos culturais foram peça chave dos movimentos negros na luta pelas conquistas de direitos. Entre essas entidades, o Teatro Experimental do Negro (TEN) foi um dos mais ativos agentes no processo de “organização da comunidade” na discussão e cobrança pelo fim do racismo. Fundado em 1944 no Rio de Janeiro por Abdias Nascimento, com a condição primeira de se criar um espaço criativo e reativo que acolhesse atores negros, o TEN se configura como importante instituição no processo de construção cultural numa dinâmica política e do movimento cultural para além dos movimentos negros, como nos fala Gonzales:

Vale notar que é também a partir do período 1945-1948 em diante que vamos encontrar a presença de representantes dos setores progressistas brancos junto às entidades negras, efetivando um tipo de aliança que se prolongaria, de maneira mais ou menos constante, aos dias atuais. E nesse ponto a gente se pergunta sobre a importância do papel desempenhado pelo TEN para além dos limites da comunidade negra; estamos nos referindo ao movimento de renovação do teatro brasileiro, a partir dos anos cinquenta. (1982, p. 25).

Tal período de florescimento dos movimentos negros foi ceifado pela instauração da ditadura de 64 que traça dois panoramas: de um lado o esvaziamento dos intelectuais negros e do outro a articulação das grandes associações culturais em torno de uma dinâmica mercadológica, como as escolas de samba. Nesse processo, O TEN, assim como outras

entidades importantes dos movimentos negros, se viu desarticulado e, o auto-exílio de Abdias Nascimento em 1968 nos Estados Unidos, praticamente põe fim a instituição.

Com o país sob o domínio dos militares, o discurso vigente era o da democracia racial. Não havia racismo no Brasil e qualquer um que dissesse o contrário estaria se provando como não brasileiro e merecia sofrer as penalidades cabíveis. Para os militares, o Brasil era um país uno, onde a miscigenação era motivo de alegria e as identidades étnicas não tinha razão de ser, já que o povo brasileiro se confraternizava e compartilhava dos mesmos direitos. Fico nos ajuda a pensar a discussão sobre a construção do mito da democracia racial durante a ditadura militar:

No período da ditadura militar existia o "mito brasileiro do conagraçamento racial", a ditadura iniciou no país uma campanha denominada "Este é um País que Vai pra Frente" na qual eram utilizados desenhos animados e o símbolo principal era uma gaivota (conhecida popularmente como pipa) estilizada, o filme de divulgação fazia uso de um curta que retratava um momento de descontração de uma criança o ato de "soltar pipa", durante o filme encontrava-se como personagens: um louro, um negro, um caipira, um índio, um oriental e uma menina. A união retratada no curta buscava expor um relacionamento de "boa vizinhança", maximizando assim a construção de um conagraçamento racial, sendo utilizada a criança como símbolo das populações futuras do Brasil, dando a entender que no país não existiam conflitos raciais (1997, p.126-127).

Em meio a este limbo que pairava sobre o Brasil a juventude negra começou a se informar sobre os outros movimentos mundiais para libertação do negro. Segundo Lélia Gonzales (1982, p.30) "A negadinha jovem começou a atentar para certos acontecimentos de caráter internacional: a luta pelos direitos civis nos Estados Unidos e as guerras de libertação dos povos negroafricanos de língua portuguesa".

Na década de setenta, com a ditadura perdendo espaço no poder legislativo, os movimentos negros voltaram a se organizar e juntar forças para novamente travar batalhas contra as injustiças impostas aos cidadãos negros. É quando se dá também o renascimento do teatro negro com o *Centro de Cultura e Arte Negra*, em São Paulo. O *Grupo Palmares* no Rio Grande do Sul e o movimento "Soul" no Rio de Janeiro. É nesse período também, que as políticas culturais voltam a ser estratégia do Estado:

Com a relativa derrota da ditadura nas eleições legislativas de 1974, abre-se o terceiro momento que termina com o final do regime militar no início de 1985. Tal período se caracteriza pela "distensão lenta e gradual" (General Geisel) e pela "abertura" (General Figueiredo). Isto é, por uma longa transição cheia de altos e baixos, avanços e recuos, controles e descontroles.

A violência diminui e o regime passa a ter inúmeras iniciativas nas áreas política e cultural. A tradição da relação entre autoritarismo e políticas culturais é retomada em toda sua amplitude. (RUBIM, 2007. p. 21).

De 1974 a 1978 era Geisel quem estava no poder, período em que nasce o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial - gerado a partir do movimento marxista de linha trotskista, denominado Convergência Socialista (DOMINGUES, 2007) - que surge como um ato em defesa a quatro atletas negros que sofreram discriminação racial no Clube Regatas Tietê e como protesto a morte de Robson Silveira da Luz, torturado e espancado em uma delegacia de polícia. Era apenas um dos reflexos do que Evelina Dagnino (1994) chama de “autoritarismo social”, na hierarquia social baseada em desigualdades, o negro ocupa um lugar marginal. Fanon (2008), assim como Dagnino, nos alerta a problematizar esse lugar que, muitas vezes é o do branqueamento e não da mudança das estruturas sociais.

Enquanto a gestão do então ministro da Educação e Cultura, Ney Braga, está voltada para a “busca em adequar uma ação cultural às pretensões políticas do regime” (BARBALHO, 2013) onde o binômio cultura/turismo fica bem claro no processo de implantação do Parque Histórico Nacional de Zumbi, instalado na Serra da Barriga, município de União dos Palmares, no estado de Alagoas, o Movimento Negro Unificado expandia seus olhares e entendia que, só a partir da luta contra o capitalismo, era possível combater o racismo. Mas a questão racial também não encontrava lugar nas organizações de esquerda. Para a maioria delas, a desigualdade e o preconceito raciais eram decorrentes da exploração da classe dominante no sistema capitalista. (ALBUQUERQUE e FILHO, p. 290, 2006).

## **1.2 Surgimento da Fundação Cultural Palmares**

As Minas Gerais do final da década de setenta e início da década de oitenta foram palco de importantes eventos voltados à discussão dos direitos dos cidadãos negros. Em meio ao processo de construção da nova constituição brasileira, os movimentos negros, reunidos em Uberaba, realizam um encontro nacional que traz representantes das entidades negras de todo o Brasil, onde, mais de 600 militantes problematizaram a questão negra no país e encaminharam propostas ao então senador, Tancredo Neves.

Em Uberaba-MG, realizou-se o Congresso Afro-Brasileiro, entre 07 e 09 de setembro de 1979, com a participação de “negros brasileiros e entidades representadas em Congresso Nacional”; como resultado, tivemos a edição de

“uma carta de posicionamento político”, em que aparecem sugestões para as políticas de saúde, habitacional, cultural, alimentícia, tanto quanto reivindicações que iam de uma maior participação nos vários níveis da política municipal, estadual e federal, “ingresso e filiação nos partidos políticos que mais afinem com as necessidades ideológicas (do negro)” e a “integração no processo social dos trabalhadores rurais, dos camponeses”. A carta apontava como última solução as eleições livres e diretas já que sua supressão no país era vista como “uma forma de racismo e escravagismo”. (SANTOS, 2005. p. 96).

Foi também em meio a essa articulação em Minas Gerais que parte dos movimentos negros começaram a levantar a demanda de um órgão dentro do estado que fosse designado a tratar das questões negras, nessa perspectiva começava a se desenhar o que viria a ser a Fundação Cultural Palmares. Além de todas as pautas de luta dos movimentos negros no combate à discriminação racial, duas são de extrema importância para a representatividade do negro: A primeira, a mudança da data comemorativa do Dia Nacional da Consciência Negra, de 13 de maio - abolição da escravatura - para 20 de novembro, morte de Zumbi<sup>7</sup>. A segunda, reconhecer a figura de Zumbi dos Palmares como símbolo da liderança negra no Brasil. Demanda acatada por alguns partidos políticos e tendo em Itamar Franco (MDB), personagem importante em meio às elites política do país, colocando a discussão racial na agenda do Senado. Segundo Carlos Moura<sup>8</sup>:

Poder-se-ia dizer que essa Fundação Cultural Palmares foi gestada nos idos de 1979 quando em Uberaba/MG, um grupo de negras e negros reuniu-se para promover debates e formas de valorização da cultura afro-brasileira e, conseqüentemente, elevar a auto-estima da comunidade negra. Duas conseqüências advieram do mencionado encontro: a Carta de Uberaba e a criação do Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB), em Brasília. Com efeito, os militantes da Capital Federal, embalados pelas conclusões de Minas Gerais, decidiram instituir uma entidade do movimento negro no Distrito Federal e a Carta de Uberaba foi inscrita nos Anais do Senado Federal por iniciativa do então senador Itamar Franco. (2008, p. 8).

Com a forte representatividade de Zumbi dos Palmares como símbolo da resistência negra e com o conceito de quilombo e seus territórios sendo apropriados pelo negro como força política e de sobrevivência heroica, foi que, na década de oitenta, organizações dos movimentos negros, representadas pela *Associação Cultural Zumbi*, coordenada por Zezito Araújo, Universidade Federal de Alagoas, o antigo Serviço do Patrimônio Histórico e

<sup>7</sup> Em 2003 a data foi incluída no calendário escolar por meio da Lei Federal nº 10.639/03.

<sup>8</sup> Esteve duas vezes à frente da Fundação Cultural Palmares. De 1988 à 1990, quando da implementação da FCP e de 2000 à 2003.

Artístico Nacional e Ministério da Educação e Cultura criaram o *Memorial Zumbi*. Ligado a Fundação Pró-Memória (Ministério da Cultura), fundado durante um seminário realizado na cidade de Maceió/Al, foi um movimento de reivindicação do cidadão negro que teve como objetivo central a retomada da posse das terras do Quilombo dos Palmares, localizadas na Serra da Barriga, União dos Palmares/Al, o que já mostrava a articulação dos movimentos negros junto ao Estado na reivindicação de espaços e órgãos representativos da cultura negra. A Serra da Barriga, onde estava localizado o Quilombo dos Palmares, foi inscrita no livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Histórico no ano de 1986 e declarada monumento nacional, através do decreto nº 95.855 de 21 de março de 1988. Importante mencionar a ausência de parlamentares alagoanos e a pálida participação dos executivos municipal e estadual nesse processo (MOURA, 2008, p.09).

Diversas versões para o surgimento da Fundação Cultural Palmares se apresentam, levantando assim, a necessidade de mais estudos que determinem sua criação. Para Zulú Araújo, diversos eventos contribuíram para o aparecimento da FCP, o nascimento do bloco afro baiano *Ilê Ayê* em 1973 já sinalizava o surgimento de um órgão representativo da cultura negra, na busca de espaços de articulação no combate ao racismo, assim como a ida de integrantes dos movimentos negros da Bahia à Serra da Barriga em 1981 “Foi tão chocante a presença dos negros na Serra da Barriga, Quilombo dos Palmares, na cidade de União que o prefeito fugiu da cidade e a elite fugiu e mandou chamar a polícia de choque dizendo que estava havendo uma invasão na cidade” (ARAÚJO, 2017). Por isso, deve-se falar em diversos momentos de articulação, luta e demandas dos movimentos negros na busca por uma representação legítima e legal dentro do aparelho do estado. Outros marcos importantes dessa reivindicação é o surgimento da *Assessoria de Cultura Afrobrasileira*, instituída pelo recém criado Ministério da Cultura, a *Comissão do Centenário da Abolição da Escravatura* e o seminário *Brasil: Crises e Soluções*, como, em entrevista a esta pesquisa, problematiza Zulu Araújo, ex-presidente da FCP:

Em 1987 foi criada uma chamada comissão do centenário da abolição da escravatura. Essa Comissão de celebração do centenário, eu fiz parte dessa comissão, porque eu era aqui na Bahia, diretor de intercâmbio e ações regionalizadas [...] Essa Comissão do centenário da abolição, tinha a intenção de criar um organismo nacional que fosse, no aparelho do Estado, porque até aquele momento não havia nenhuma instituição nacionalmente que cuidasse de qualquer coisa relativa à questão racial, fosse no campo da cultura, fosse no campo da política, fosse no campo religioso, não havia. Só havia por parte da sociedade civil e as organizações, as instituições, melhor dizendo, das universidades [...] É daí que surge o embrião da Fundação

Cultural Palmares, ou seja, a reunião de ao mesmo tempo pessoas que ocupavam cargos públicos num processo de redemocratização que o país vivia já naquele momento, Sarney já era presidente. Era um momento de redemocratização do país, aqui na Bahia houve um seminário importantíssimo chamado Brasil: Crises e Soluções, realizado em conjunto com essa comissão do centenário da abolição. Teve um fato inclusive importantíssimo, histórico, porque o cartaz era Mário Gusmão nu de braços abertos sobre o mapa do Brasil e esse cartaz causou um impacto muito grande e uma tentativa de censura, inclusive [...] Desse seminário Brasil: Crises e soluções havia uma exigência de que a escravidão e as consequências da escravidão tinham sido produzidas pelo Estado brasileiro, então cabia ao Estado brasileiro também dá sua contribuição para a remoção de todas essas consequências e é daí que surge a ideia da Fundação Cultural Palmares. (2017).

A constituição da Assessoria, enquanto mecanismo destinado a trabalhar os assuntos pertinentes à cultura afro-brasileira, a partir da reinterpretação histórica e da reivindicação das entidades dos movimentos negros (MOURA, 2008, p. 10) e da Comissão, responsável pelas comemorações e os festejos do centenário da abolição, em âmbito federal é um bom exemplo da importância da representatividade racial na elaboração de políticas públicas e nas disputas de poder dentro do campo político, como nos fala Moura:

Interpretando o pensamento das entidades, a Assessoria propôs e foi aceita pelo então ministro da Cultura, professor Aluisio Pimenta, uma outra, em substituição à existente, constituída por personalidades e entidades realmente representativas das manifestações culturais afro-brasileiras. Publicou-se portaria no Diário Oficial da União (1986) com as atribuições da nova comissão, muitas delas contemplando sugestões do movimento. Nem todos concordaram com a iniciativa, mediante a justificada argumentação de que nada havia a comemorar. Porém, a ideia da Assessoria era de que os 100 anos da Abolição da Escravatura constituíam um momento ímpar no sentido de se resgatar e de exaltar os valores culturais africanos-brasileiros. Proposta aceita, o *Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura* (Procem) formou-se a partir da colaboração de negros, negras, brancos e brancas dos mais recônditos sítios do Brasil, a começar pelos integrantes da mencionada comissão, na qual figuravam representantes dos diversos Estados. (2008, p. 11).

É importante ainda trazer para esta discussão a reabertura política no processo de democratização do país quando da realização das eleições diretas para governadores e cargos do poder legislativo em 1982. Era a primeira vez que o cidadão negro tinha a chance de escolher candidatos negros e elegê-los. Não só o simbolismo da representatividade negra estava em jogo, mas também a possibilidade da construção de políticas públicas pensadas para atender demandas que levassem em conta a questão racial. Em 1983 o Congresso Nacional recebe o primeiro parlamentar negro na história do país, o deputado federal Abdias Nascimento, importante figura na criação da Fundação Cultural Palmares e que no mesmo

ano apresenta o projeto de lei ao congresso que previa ações compensatórias para o cidadão negro. Outro exemplo de representatividade e desenvolvimento de políticas públicas específicas é a criação do *Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra* no governo de Franco Montoro a frente do estado do estado de São Paulo em 1984.

Embora a ocupação de cargos públicos por cidadãos negros seja de importância absoluta para a luta a favor da igualdade, os projetos de leis propostos durante a década de oitenta não reverberaram na sociedade civil. Propostas de políticas públicas de ação afirmativa ou ação compensatória para a população afrodescendente, ou mesmo de promoção da igualdade racial, não encontrava apoio político nos movimentos negros (NASCIMENTO, 2008). Vale lembrar que parte desse movimento se posicionava de forma contrária ao fato da participação de negros e representantes dos movimentos negros em cargos políticos.

Mas, quanto aos movimentos, não houve unanimidade, muito menos quanto aos partidos políticos e a determinados intelectuais, não-negros, estudiosos da questão social. Atitudes que sugerem ter nascido de convicções calcadas em ideologias que entendem ser o racismo no Brasil fruto da pobreza negra. Para tais intérpretes, a discriminação, o preconceito e o racismo desaparecerão mediante uma justa distribuição das riquezas e das rendas. Ou seja, a questão é social e não racial. (MOURA, p. 13, 2008).

De Abdias Nascimento como único representante negro no Congresso Nacional até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, os movimentos negros tiveram pouquíssimo tempo para compreender a importância de uma efetiva política pública e ainda assim, por conta das demandas desse mesmo movimento, algumas relevantes conquistas foram concretizadas. A Constituinte aprovou dispositivos que anunciam a natureza pluricultural e multiétnica do país (art. 215, § 1º), estabelecem o racismo como crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, inciso XLII) e determinam a demarcação das terras das comunidades chamadas remanescentes de quilombos (art. 68 das Disposições Transitórias) (NASCIMENTO, 2008).

Embora alguns passos fossem sendo dados, como a criação do *Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura* (PROCEM), que contava com os membros da Comissão do Centenário da Abolição da Escravatura e se constituía como uma unidade gestora dentro do Minc, com orçamento, cargos e poder de ordenar despesas, o racismo institucional persistia e se configurava em um das principais forças contrárias à criação de um órgão que representasse a cultura negra.

Foi a partir do entendimento da importância da ampliação da representatividade negra e da necessidade de construção e execução de políticas públicas voltadas para o negro que,

por solicitação do então ministro da cultura, Celso Furtado a Carlos Moura, foi elaborada minuta de estatuto de uma entidade a ser criada com a chancela jurídica de fundação (MOURA, 2008). Essa negociação entre as forças políticas tinha a resistência da área jurídica da Casa Civil que, somente não mutilou totalmente a proposta em razão da firmeza de Celso Furtado em assegurar a proposta e do apoio dos movimentos (MOURA, 2008).

Foi então que, a partir de anos de mobilizações e demandas dos movimentos negros e através de grupos como Memorial Zumbi e da Comissão para o Centenário da Abolição da Escravatura e de figuras como Abdias Nascimento, Benedita da Silva, Paulo Paim, Lélia Gonzales, Edmilson Valentim, Carlos Alberto Caó e Carlos Moura que, em 22 de agosto de 1988, no ano do centenário da abolição da escravatura, no governo do então presidente da república José Sarney, por meio da Lei nº 7.668, aprovada com unanimidade no senado federal, nasce a Fundação Cultural Palmares, órgão vinculado ao Ministério da Cultura e com sede no Distrito Federal, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. (BRASIL, 1988).

Com orçamento inicial de CZ\$ 7.000.000,00 (sete milhões de cruzados) - o equivalente a R\$ 850.982,48, em moeda atual - sendo CZ\$ 5 milhões para a constituição inicial do patrimônio da Fundação e para as despesas iniciais de instalação e funcionamento e a quantia de CZ\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzados) destinados ao patrimônio da Fundação Cultural Palmares (BRASIL, 1988) a FCP inicia seus trabalhos, instalada no subsolo de um prédio, ocupando uma área de 1.300 m<sup>2</sup> e em condições precárias de funcionamento.

A legislação que cria a Fundação prevê ainda sua gestão que, neste momento, centralizava as tomadas de decisões sobre sua administração no Ministro da Cultura e no Presidente da Fundação. O Ministro tinha o poder de nomear a diretoria que era composta por 01 (um) presidente e 02 (dois) diretores. Os 12 (doze) membros do Conselho Curador da FCP também eram nomeados pelo Ministro da Cultura para mandato de 03 (três) anos, renovável uma vez (BRASIL, 1988). Ou seja, os processos de participação e gestão compartilhada ainda não estavam expressos na lei e não refletiam na gestão, ao menos no que se pode perceber quando da constituição de seu conselho curador.

Em 22 de dezembro daquele mesmo ano, por decreto presidencial, é aprovado o estatuto que regeria a Fundação. Este documento traz maior clareza sobre a composição do conselho curador que, embora escolhido de forma direta pelo Ministro da Cultura, prevê a

participação de membros de outros órgãos do estado e da sociedade civil, sejam eles: 6 (seis) membros representantes da comunidade afro-brasileira; 1 (um) representante da comunidade indígena; 1 (um) representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; 1 (um) representante do Ministério da Ciência e Tecnologia; 1 (um) representante da Secretaria Especial da Ciência e Tecnologia e 1 (um) representante do Ministério da Educação. Além do conselho curador a estrutura básica da FCP foi composta de Diretoria, Presidência, Diretoria de Estudos, Pesquisas e Projetos e Diretoria de Administração e Finanças. Podemos observar que a área da Ciência e Tecnologia ocupam duas cadeiras no Conselho, enquanto que a educação, por exemplo, aparece com apenas um representante.

O estatuto mostra que desde a criação do órgão foi prevista a instalação de representações em outras partes do território nacional o que demonstra uma perspectiva de ampliar e capilarizar as ações impetradas pela Palmares. O documento também sela o comprometimento do órgão com a integração do negro nos processos de desenvolvimento do país e a realização de ações pelo enfrentamento de todos os tipos de discriminação, não só a racial, inclusive por meios legais. Também chama a atenção a preocupação da instituição em desenvolver relação com o estudo e a pesquisa da cultura e história do povo negro, seja com a participação do Brasil em atividades com outros países, seja promovendo esses estudos e pesquisas dentro do país. Estudar, permanentemente, os aspectos de interação da cultura africana, com pertinência à sua própria atuação no desenvolvimento do País, e os reflexos do seu relacionamento com as outras etnias (BRASIL, 1988), demonstra o caráter formador que a instituição se propõe a desenvolver, o que não pode deixar de ser citado.

Contrariando a lógica do modelo hegemônico de construção e funcionamento das políticas públicas culturais, onde as culturas dos povos tradicionais como os indígenas e os afro-brasileiros eram vistas como menor, exótica e marginalizadas, a Fundação Cultural Palmares elabora seu estatuto em consonância com os artigos 215 e 216 da Constituição Federal e que tratam do pleno exercício dos direitos culturais e toma seu lugar de responsabilidade na garantia de direitos do povo negro. Embora esse movimento contra hegemônico da Palmares sinalize uma tendência progressista no direcionamento de suas políticas, é necessário lembrar Hall, em que nos diz:

Reconheço que os espaços “conquistados” para a diferença são poucos e dispersos, e cuidadosamente policiados e regulados. Acredito que sejam limitados. Sei que eles são absurdamente subfinanciados, que existe sempre um preço de cooptação a ser pago quando o lado cortante da diferença e da transgressão perde o fio na espetacularização. Eu sei que a o que substitui a invisibilidade é uma espécie de visibilidade cuidadosamente regulada e

segregada. Mas simplesmente menosprezá-la, chamando-a de “o mesmo”, não adianta. Depreciá-la desse modo reflete meramente o modelo específico das políticas culturais ao qual continuamos atados, precisamente o jogo da inversão – nosso modelo substituindo o modelo deles, nossas identidades em lugar das suas – a que Antonio Gramsci chamava de cultura como “guerra de manobra” de uma vez por todas, quando, de fato, o único jogo corrente que vale a pena jogar é o das “guerras de posição” culturais (2003, p.321).

Na conquista desses espaços, somente com o decreto de 28 de junho de 1989 instituído pelo então presidente da república, José Sarney, quase um ano depois da promulgação da lei que determinava a constituição legal do órgão, é que Carlos Alves Moura é nomeado o primeiro Presidente da Fundação Cultural Palmares. O mesmo decreto empossa ainda Adão Ventura Ferreira Reis para o cargo de Diretor de Estudos, Pesquisas e Projetos e Arlécio Alexandre Gazal, para ficar a frente da Diretoria de Administração e Finanças. Desta forma, cumprindo o artigo 13 do estatuto da FCP, foi composta a diretoria responsável por administrar a Fundação.

Em 12 de julho de 1989 o presidente nomeado, Carlos Moura lança portaria tornando público “os critérios básicos, para operacionalizar o processo de implantação do Quadro de Pessoal da FCP” (BRASIL, 1989). O processo seletivo previa o aproveitamento de servidores federais efetivos e de servidores que estavam prestando serviço ao Programa Nacional Centenário da Abolição de Escravatura. Os candidatos a integrar o quadro funcional da Palmares seriam escolhidos por comissão avaliadora que obedeceria como referência primeira critérios como formação “latu sensu”, experiência profissional e necessidades específicas da Fundação.

Mas as tentativas de parar a Fundação não cessavam e o processo seletivo, para composição do quadro de funcionários do órgão, foi barrado pelo Ministério da Administração que entendia que a investidura só poderia ser mediante concurso público, posto que assim determinava a Constituição Federal, então aprovada. Para Moura, “buscava-se uma filigrana administrativa para impedir o funcionamento da instituição afro-brasileira” (MOURA, 2008). Desta forma, a Fundação Cultural Palmares começou os seus trabalhos com quadro de servidores reduzido, contando apenas com os integrantes do PROCEM, José Quintas e Luis Leite.

Já os dez membros do Conselho Curador da Fundação Cultural Palmares foram nomeados em 24 de novembro daquele mesmo ano, através de portaria expedida pelo Ministro de Estado da Cultura, José Aparecido de Oliveira, são eles: Abdias Nascimento, Raimundo de Souza Dantas, Pe. Antonio Aparecido da Silva, Zezito Araújo, Angelo Oswaldo de Araújo Santos, João Jorge Rodrigues dos Santos, Oscarlino Marçal, Aparecida Suely

Carneiro, Abgail Paschoa Alves de Souza e Jorge Miles da Silva. O mandato era de 03 (três anos), permitida uma recondução e o Conselho deveria se reunir ordinariamente duas vezes por semestre e de forma extraordinária quando convocado pelo seu Presidente, pelo Presidente da Fundação ou quando dois terços dos seus membros requeressem.

O processo de criação e funcionamento de um órgão representativo como a Fundação Cultural Palmares ultrapassa o território das políticas públicas e se apresenta de forma decisiva no modo daquele sujeito se reconhecer enquanto cidadão. O acesso à cidadania plena incide sobre a forma como sujeito negro enxerga os lugares a eles reservados dentro dessas relações de poder e dá armas para a luta diária contra as desigualdades entre raças. Assim,

Ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexos constitutivo entre as dimensões da cultura e da política. Incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política, essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática (DAGNINO, 1994, p. 103).

Não podemos esquecer que a criação da FCP é uma demanda da sociedade civil (movimentos negros) interferindo positivamente nas políticas de estado e no campo político. O que não é pouca coisa, principalmente sendo uma demanda de um movimento social extremamente marginalizado e subalternizado. Em um contexto de estado neoliberal, criar um órgão específico responsável por desenvolver políticas para promoção e preservação da cultura negra era extremamente significativo.

Seguindo a onda neoliberal, com o Estado repassando parte da sua responsabilidade para área privada e se ausentando de processos estruturantes foi que em 1990 toma posse Fernando Collor e uma de suas primeiras medidas é extinguir o recém criado Ministério da Cultura. Para Barbalho (2013), a criação do ministério não correspondeu ao estabelecimento de uma nova política cultural e estando descapitalizado tanto politicamente, quanto simbolicamente, não era surpresa que a instituição deixasse de existir. Com a vigência do Estado-mínimo, o desenvolvimento de ações no campo cultural foi cada vez mais assumida e realizada pelos estados e municípios.

Sabendo dos retrocessos e impactos que as políticas neoliberais trouxeram para o campo da cultura e que, junto com o Ministério, outros órgãos e instituições vinculadas foram extintas, a exemplo da EMBRAFILME e FUNARTE, um fato carece ser investigado: a manutenção da Fundação Cultural Palmares enquanto órgão federal. Para Carlos Moura

(2008), foi preciso encetar uma campanha na Câmara dos Deputados para evitar o pior. O então deputado Caó, após intensas articulações e negociações com seus pares, e a pressão exercida pelos movimentos negros, conseguiram retirar do projeto de conversão da medida provisória a extinção da FCP. Mesmo com redução em sua estrutura administrativa e mesmo que o governo federal não tenha “entre março de 1990 e dezembro de 1991 realizado investimentos na área da cultura” (CALABRE, 2007), levando em conta o modelo neoliberal das políticas vigentes da época, a sobrevivência e perpetuação da Palmares é atípica.

Em entrevista, Maria Luiza Júnior, militante do movimento negro e membro da comissão de criação da FCP, declarou que a manutenção do órgão está correlacionada com o processo de tombamento das terras da Serra da Barriga e de uma possível indenização que os usineiros de cana de açúcar receberiam do governo pela desapropriação das terras. Para ela,

Collor era tão pró aos usineiros que os usineiros tinham uma dívida com o Banco do Brasil, uma dívida grande e a primeira medida de Collor foi nacionalizar essa dívida. Dizer que a dívida dos usineiros era uma dívida dos agricultores a nível nacional e que o Banco do Brasil não devia pagar. Quem pagou? O contribuinte. Ele nacionalizou a dívida que era particular, individual dos usineiros (2017).

Esses mesmos latifundiários detentores dos poderes político e financeiro, na voracidade de manterem o latifúndio e no desejo de praticar o racismo introjetado em suas consciências escravocratas, faziam parecer que os canaviais da Serra da Barriga eram intocáveis (MOURA, 2008). Para Zulu Araújo, houve uma tentativa deliberada por parte do governo Collor para justificar a extinção do órgão, desde a nomeação de Adão Ventura<sup>9</sup>, que não tinha experiência como gestor e por isso fez uma gestão deficiente, até o corte no orçamento. “A legislação indica que quando o custeio de uma fundação é maior do que o seu investimento, ela perde o sentido. Era esse o mecanismo que Collor queria usar para extinguir a Palmares” (ARAÚJO, 2017).

Enquanto campo de conflito (COELHO, 2008), a cultura é capaz de reverberar potência e resistir e, apesar dos boicotes à continuidade da FCP e toda tensão instalada no

---

<sup>9</sup> O processo nº 012.317/1993-4 do Tribunal de Contas da União sobre a prestação de contas do exercício de 1992 quando Adão Ventura presidia a FCP, diz: "Face as impropriedades demonstradas no presente Relatório e da conseqüente falta de objetividade quanto às metas a serem atingidas pela FCP, entendemos terem ficado prejudicados os aspectos de eficácia, eficiência e economicidade da gestão praticada no período." (fl. 94, item 113). Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3834323936&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 25 mar. 2017.

governo Collor, o órgão conseguiu se manter. No entanto, os reflexos do racismo institucional ainda eram sentidos pela gestão do órgão que agora enfrentava o desafio de aprovar o decreto dos estatutos, barrados em setores do Ministério da Administração. Mesmo com todos os entraves, a diminuta equipe técnica da instituição conseguiu tocar os trabalhos e organizar minimamente o funcionamento da Palmares, desde a compra das mobílias, criação da logomarca do órgão, um machado de Xangô, até a realização de algumas atividades.

Em março de 1990, a nova administração propõe a extinção sumária da Fundação Cultural Palmares. Foi preciso encetar uma campanha na Câmara dos Deputados para evitar o pior. Corria-se o risco de se perder uma instituição legitimada por segmentos discriminados. Uma instituição destinada, entre outros pressupostos, a resgatar e consolidar o patrimônio histórico afro-brasileiro; fomentar o desenvolvimento humano das comunidades negras no Brasil; impulsionar e apoiar lideranças comunitárias negras; fomentar o desenvolvimento humano das comunidades remanescentes dos quilombos. (MOURA, p. 14, 2008).

Embora essas disputas travadas, aparentemente, somente no campo das relações de poder institucionais, a comunidade e os movimentos negros não aparecem em nenhuma instância consultiva da instituição e quando aparecem, como no conselho curador, é de maneira hierarquizada, sem eleição e com indicação direta do Ministro da Cultura. Para compreender melhor o papel dessas atividades citadas por Moura, empreendeu-se análise dos relatórios de gestão da Palmares, expostos sucintamente nas próximas páginas. Cabe explicitar de antemão que o órgão não disponibilizou os relatórios de todas as doze gestões, demonstradas cronologicamente na tabela abaixo:

Tabela 1: Linha do Tempo dos Presidentes da Fundação Cultural Palmares

<b>PERÍODO</b>	<b>PRESIDENTE</b>
1988-1990	Carlos Alves Moura
1990-1994	Adão Ventura
1994-1996	Joel Rufino dos Santos
1996-2000	Dulce Maria Pereira
2000-2003	Carlos Alves Moura
2003-2007	Ubiratan Castro de Araújo
2007-2010	Zulu Araújo
2011-2012	Elói Ferreira de Araujo
2013-2015	José Hilton Santos Almeida

2015-2016	Maria Aparecida da Silva Abreu
2016-2016	Anderson Luiz Alves de Oliveira
2016-	Erivaldo Oliveira da Silva

Elaboração da autora

Fonte: Site da Fundação Cultural Palmares

### 1.3 Algumas ações da Fundação Cultural Palmares ao longo dos anos

Embora o Diário Oficial da União nos revele alguns passos das gestões de Carlos Moura (1988 – 1990), Adão Ventura (1990 – 1994) e de Joel Rufino dos Santos (1994 – 1996), não foi possível dizer ao certo quais ações essas gestões desenvolveram, uma vez que, mesmo solicitando informações oficiais à Fundação Cultural Palmares, como relatórios de gestão e prestação de contas de todos os anos, às relativas as essas gestões não foram acessadas<sup>10</sup>. Foram enviados pelo órgão, através da plataforma e-SIC, relatórios de gestão referentes aos exercícios de 1997, 1998 e 1999, os demais relatórios estão disponibilizados no site oficial da Fundação. A partir desse material, abordaremos, nesta seção, um pouco das ações realizadas pela Palmares ao longo de dezenove dos vinte e nove anos de existência do órgão.

Na gestão de Dulce Maria Pereira (1996-2000) presidindo a Fundação foram programadas diversas atividades e ações no seu plano de trabalho, elaborado de acordo com os programas de governo delineados no Plano Plurianual 96/99, conforme as prioridades identificadas com a missão institucional da Fundação Cultural Palmares (PALMARES, 1997). Três importantes eventos aconteceram nessa gestão como: O Seminário Internacional “Rota do Escravo”, em parceria com a Unesco e Ministério das Relações Exteriores; as pré-conferências preparatórias à Conferência da ONU contra o Racismo e a Xenofobia e a participação na I Conferência de Mulheres da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) sobre gênero, cultura, acesso ao poder, participação política e desenvolvimento.

Neste exercício foram programadas e executadas ações como a criação e implantação do *Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra*, parte integrante do Sistema Nacional de Informações Culturais, do Ministério da Cultura que previa identificar,

<sup>10</sup> Em resposta oficial através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, o órgão respondeu o seguinte: “A Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira informa que não existem registros ou balanços anuais, relatórios de atividades de 1988 a 1996”. Como mostra o anexo XX.

captar, preservar, registrar, sistematizar, recuperar, proteger, preservar e difundir os patrimônios e as referências culturais, sociais, econômicas da população negra (Relatório de Gestão, 1997). O CNIRC é, ainda hoje, um importante centro de referência, estudos e pesquisa sobre a diversidade da cultura negra. É responsável ainda, por manter e preservar o acervo da biblioteca Oliveira Silveira.

Foi ainda na gestão de Dulce que a Fundação Cultural Palmares tomou posse legal e administrativamente do sítio histórico da Serra da Barriga. Deu-se início então, ao processo de revitalização, recuperação, manutenção e proteção e difusão desse patrimônio. No mesmo ano a Palmares firmou convênio com a Universidade Federal de Alagoas para elaboração de projeto que previa medidas como a demarcação da área, reflorestamento e viveiro de plantas nativas, registro da história oral e pesquisa arqueológica.

Essa gestão desenvolveu ações de apoio às comunidades remanescentes de quilombos na tentativa de assegurar direitos. Trabalhou em articulação direta junto às comunidades, realizando encontros técnicos, conversas com autoridades políticas e com os moradores da região, assim como fazendo mapeamento e sistematização das áreas de remanescentes de quilombos. Também se investiu em sistema tecnológico para criação de banco de dados com informações acerca das comunidades e suas manifestações culturais.

Além dessas investidas, a Palmares apoiou eventos como a XXIV Jornada Internacional de Cinema da Bahia, o V Congresso Afro-brasileiro realizado e a X Oficina e II Encontro de Capoeira Angola, acontecida em Salvador, e a 1ª Jornada Cultural Lélia Gonzales, I Encontro Internacional de Mulheres da Floresta Amazônica e o Seminário Rota do Escravo Nacional. Apoiou a ida de nove artistas negros ao XVII Festival de Cultura Caribenha – Festa do Fogo, em Cuba e da cantora baiana Margareth Menezes à Berlim, assim como patrocinou o concerto Cantoras Negras. O evento reuniu 19 artistas entre elas: Leci Brandão, Elza Soares, Zezé Mota, Dona Ivone Lara e Áurea Martins. Segundo o relatório do exercício de 1998, a Fundação Cultural Palmares:

Também promove, patrocina e apoia todas as iniciativas que têm por objetivo a integração econômica, política e cultural do negro no contexto social do país. Promove ainda pesquisas e estudos permanentes dos aspectos de integração da cultura africana, com pertinência à sua própria atuação no desenvolvimento nacional, e os reflexos do seu relacionamento com outras etnias. Realiza também a revisão da História Oficial do país e a inclusão de personalidades negras que contribuíram de forma incisiva para a formação de nossa sociedade. Ainda, o apoio e a promoção das ações para a reformulação do ensino brasileiro, em todos os graus e modalidades, de modo a valorizar a participação e a contribuição dos africanos e seus

descendentes no processo de construção da nação. (PALMARES, p.44, 1998).

A segunda gestão de Carlos Moura (2000-2003) foi a responsável pela participação do Brasil na III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul. A Conferência, organizada pelas Nações Unidas, alertava as nações para o compromisso político para eliminação de todas as formas de racismo. A Palmares esteve presente em Durban com seu presidente e mais dois membros da diretoria. Custeou também a ida de outros membros da delegação. A Conferência proporcionou o intercâmbio do órgão com outras entidades internacionais.

Outra ação que se destaca nessa gestão é o processo de restauração e revitalização de bens do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro brasileiro, com intervenções em igrejas católicas e terreiros como a Capela Nossa Senhora Mãe dos Homens em Minas Gerais; Terreiro de Mãe Olga do Alaketo, na Bahia; Terreiro de Santo Antônio dos Pretos, Maranhão; Terreiro Ilê Axé Opô Oxogum Iadê, em Sergipe e a revitalização do Museu do Escravo em Minas Gerais. Com os reparos, além de promover a perpetuação do bem físico e simbólico, a Palmares previa a difusão dos saberes das religiões de matriz africana.

Essa difusão também está presente no projeto permanente da instituição de reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de remanescentes quilombolas que, além dos trâmites legais para obtenção da posse da terra, desenvolve ações sociais como encontro com as lideranças quilombolas e cursos de capacitação de agentes para trabalharem o desenvolvimento humano e a sustentabilidade econômica e cultural da comunidade. Através de convênio com o Ministério da Educação (MEC), a Palmares também desenvolveu formação continuada de docentes do ensino fundamental para atuarem nessas comunidades. Somando um total de 203 professores capacitados e 5.263 alunos beneficiados.

Pelo exercício do ano de 2003 quem responde como presidente da Fundação é Ubiratan Castro de Araújo que fica a frente da instituição até 2007. Foi nessa gestão que as discussões sobre as cotas raciais nas universidades foram aprofundadas com a realização do Encontro “O Negro na Universidade”. Realizado nas cidades de Brasília, Salvador, Belém e Maceió, o evento reunia estudantes, membros dos movimentos negros, universidades, especialistas e gestores públicos para discutir os aspectos jurídicos, educacionais, antropológicos e culturais das cotas, bem como abordava as demais ações afirmativas praticadas pelo governo federal.

O campo da educação teve destaque nessa gestão que realizou encontros com os Núcleos de Estudos Afro Brasileiros – NEABs e com entidades correspondentes ligadas às

instituições de ensino superior. Desenvolveu ainda oficinas de sensibilização para intervenção educacional com comunidades de remanescentes de quilombos, bem como produziu suporte pedagógico para o ensino da história e cultura afro brasileira para ser distribuído entre os movimentos sociais e secretarias de educação de todo o território nacional.

Ainda no campo da formação educacional, o órgão, em convênio com Universidade Federal da Bahia, elaborou livros didáticos com temas como História Afro Brasileira, Literatura Afro Brasileira e Cultura Afro Brasileira e os vídeos didáticos “A História do Negro no Brasil” e “Cultura Negra no Brasil”, além de reimprimir 3.500 exemplares corrigidos do livro “História do Negro no Brasil”. Foi ainda nessa gestão que surgiu a Rádio Palmares, projeto que previu a produção de 32 programas de rádios gravados em 2.000 cds e que visava promover a divulgação da cultura afro-brasileira, utilizando o rádio como veículo promotor de novos conceitos e conhecimentos sobre a contribuição deixada pelos afrodescendentes na formação cultural do Brasil (PALMARES, 2004). A primeira Revista Palmares, veículo de divulgação da produção cultural dos artistas, dos militantes e dos intelectuais negros brasileiros, também foi lançada nessa gestão (ARAÚJO, 2004).

Através de convênios a Fundação desenvolveu alguns programas e projetos, a exemplo da parceria com o programa Fome Zero, nos quais 1.942 famílias de 150 comunidades de remanescentes de quilombos foram beneficiadas, e do programa Primeiro Emprego, em parceria com o Ministério do Trabalho, a Palmares executa o programa de capacitação profissional de jovens para o primeiro emprego nas qualificações de culinária, produção cultural, emprego doméstico (PALMARES, 2004). O planejamento inicial previa a realização da capacitação nos estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Maranhão.

Edvaldo Mendes Araujo, o Zulu, abre sua gestão como presidente da Fundação Cultural Palmares lamentando a falta de recursos materiais, financeiros e humanos. Segundo prestação de conta do exercício de 2007, embora funcionando em situação precária, o órgão conseguiu atingir a maioria dos objetivos aos quais se propôs, atendendo assim a sua missão maior que é promover a inclusão plena do negro na sociedade brasileira. O relatório enfatiza também que as ações da Palmares não são isoladas, mas sim parte integrante das políticas desenvolvidas pelo Governo Federal.

Embora a gestão enfatize as dificuldades financeiras e quanto ao número reduzido de funcionários em seu quadro, importantes ações foram realizadas durante ela, como a inauguração do parque temático, Memorial Quilombo dos Palmares, esperado pela comunidade negra por mais de 25 anos. Contendo vários equipamentos como restaurante, área

de exposições, trilhas históricas e que, agora, poderão contribuir efetivamente para a consolidação do turismo étnico no país, além da geração de emprego e renda para uma comunidade extremamente carente que é a do estado de Alagoas (PALMARES, 2007). A Palmares cumpria assim uma importante demanda histórica dos movimentos negros em respeito à preservação de um dos mais simbólicos e representativos patrimônios da cultura negra, a Serra da Barriga.

A recuperação de outros espaços sagrados para a cultura negra também foi prevista através de convênio firmado entre a Palmares e o Governo do Estado da Bahia, assinado em 21 de dezembro de 2007, no Palácio da Aclamação, em Salvador, com orçamento previsto de R\$ 4.626.388,65 (quatro milhões, seiscientos e vinte e seis mil, trezentos e oitenta e oito reais e sessenta e cinco centavos) para obras de revitalização do Parque São Bartolomeu e R\$1.573.611,35 (um milhão, quinhentos e setenta e três mil, seiscientos e onze reais e trinta e cinco centavos) para a recuperação e conservação de 41 terreiros de candomblé em Salvador. Ações que, segundo a gestão, contribuíram diretamente para o combate para uma das maiores violências contra o negro, a intolerância religiosa.

Foi ainda na gestão de Zulu Araujo que o diálogo do Brasil com países da África e da América Latina foi intensificado. Seja através da gestão do Portfólio de Perfis de Projetos Culturais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), do Programa Intercâmbio Afro Latino ou na implantação do Observatório Afro-Latino, ferramenta criada para facilitar e aprimorar o contato com os nossos vizinhos no que tange às questões relacionadas às comunidades afro-latinas, difundindo informações e trocando experiências (PALMARES, 2008).

Na tentativa de descentralizar recursos, a gestão cria e implementa as primeiras representações regionais nos estados do Rio de Janeiro, na Bahia e em Alagoas. Mesmo com pouco recurso, representa um avanço no desenvolvimento das políticas. Outra medida de descentralização de recursos e democratização do acesso foi a incorporação de editais públicos na seleção de projetos. Marco da gestão de Zulu, a mudança da sede da Fundação do “porão” para prédio salubre, com condições plenas de trabalho, impactou diretamente na institucionalidade do órgão, uma vez que significou melhoria estrutural, aumento do número do corpo técnico, logo uma condição melhor no planejamento e execução das políticas e foi importante simbolicamente já que os militantes dos movimentos negros e os próprios gestores faziam uma analogia das instalações da sede da Fundação com os porões dos navios negreiros.

O ano de 2011 marca o início da gestão de Eloi Ferreira de Araujo que precisa administrar o órgão com um corte de 28% no orçamento, cerca de oito milhões de reais. Além da redução orçamentária, novas despesas como pagamento de aluguel do novo prédio onde a Palmares foi instalada e a implantação da representação regional no Maranhão, contribuíram para o cancelamento de algumas ações previstas anteriormente no planejamento.

Através de convênios essa gestão conseguiu desenvolver projetos como o Quilombo Cultural. Em cooperação com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Fundação desenvolveu diversas atividades nas comunidades de remanescentes de quilombos certificadas, como: Mapeamento e publicação de 1.000 volumes do livro do patrimônio cultural quilombola; capacitação e qualificação de 100 empreendedores; assistência técnica e capacitação de 30 associações e/ou cooperativas de quilombos; criação da rede de promoção, divulgação da promoção cultural das comunidades quilombolas e publicação de 750 exemplares da revista sobre a produção cultural das Comunidades Remanescentes de Quilombo (PALMARES, 2011). As comunidades também foram beneficiadas com a certificação de suas terras enquanto remanescentes de quilombos, no total a gestão certificou 323 comunidades em todo o território nacional.

Outro projeto de grande impacto realizado na gestão de Eloi Ferreira foi o Núcleo de Formação de Agente Cultural da Juventude Negra (NUFAC), que teve como objetivo capacitar profissionalmente 2.200 jovens negros com ensino fundamental e médio completos e incompletos, provenientes das classes sociais C, D e E, através de dez núcleos espalhados pelo país, sendo um na região Sul, dois na região Norte, três na Sudeste, três na Nordeste e dois núcleos localizados na região Centro-Oeste. Outra importante ação no campo da formação, dessa vez acadêmica, foi o lançamento do edital Concurso Nacional de Pesquisa sobre Cultura Afro-Brasileira – Prêmio Palmares 2012. O concurso previa premiar monografias, dissertações e teses de doutorado que versassem sobre a cultura afro brasileira.

Um dos carros chefes da gestão de José Hilton Santos Almeida (2013-2015) foi o trabalho de certificações das comunidades de remanescentes de quilombos, expressando um aumento de 23% no número de certificações das comunidades quilombolas em comparação com os anos anteriores (PALMARES, 2015), foram 153 certidões expedidas somente no exercício de 2014. O documento expedido pela Fundação promove o acesso dessas comunidades a programas do Governo Federal como Brasil Sem Miséria, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos e Ação de Distribuição de Cestas de Alimentos.

Em acordo de cooperação assinado entre a Palmares e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) deu-se início ao mapeamento e montagem de banco de dados das manifestações culturais negras dos estados do Maranhão, Pernambuco e Bahia. Outra iniciativa realizada em conjunto com outras instituições, mas que não saiu do papel, foram as negociações para a criação e implantação do Museu Nacional da Memória Afro Brasileira, em Brasília. Em parceria com a Fundação Casa de Rui Barbosa, o Instituto Brasileiro de Museus e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional o espaço foi pensado também junto com a sociedade civil em reuniões promovidas entre a Palmares e diversos representantes de entidades atuantes na temática negra.

Segundo dados do relatório de gestão, o exercício de 2015 enfrentou problemas de contingenciamento orçamentário e atrasos nos repasses pelo Ministério da Cultura, o que acarretou na deficiência de execução de importantes ações finalísticas como, por exemplo, a queda de 56% na emissão de certidões de autodefinição para comunidades de remanescentes de quilombos. A Fundação também não chegou a atender todas as demandas de certidões recebidas e, em comparação com 2014, a quantidade de visitas técnicas também diminuiu (PALMARES, 2015). O acesso democrático aos recursos da Palmares também foram comprometidos com o lançamento de apenas um edital que selecionou e premiou obras literárias.

No exercício de 2016 passaram pela presidência da Fundação Cultural Palmares dois gestores diferentes, Anderson Luiz Alves de Oliveira (13/05/2016 a 09/06/2016) e Erivaldo Oliveira, em exercício. As instabilidades aparecem logo nas primeiras páginas do relatório da gestão que mostra cargos vagos no conselho curador, sem os representantes do Ministério da Justiça, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério da Educação e na representação regional do Rio Grande do Sul, que passa o exercício de 2016 sem gestor. Com a brusca ruptura do governo eleito democraticamente no ano de 2016, tais políticas correm o sério risco de enfrentar, novamente, como aponta Rubim (2008) as tristes tradições das políticas culturais desenvolvidas no Brasil: ausências, autoritarismos e instabilidades.

#### **1.4 Atual estrutura administrativa do órgão**

Buscando essa continuidade das políticas e maior fluidez nos processos administrativos foi que, em 2009, na gestão de Zulu Araujo, o quadro administrativo da Fundação passou por uma grande reestruturação organizacional e sua nova estrutura foi autorizada pelo Decreto nº 6.853, de 15 de maio de 2009 - que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Cultural Palmares e dá outras providências. (PALMARES, 2009). Segundo o relatório de gestão do ano de exercício de 2009, a nova estrutura administrativa com a implantação de três unidades finalísticas responsáveis diretamente pela produção de bens e serviços a serem oferecidos à sociedade, em particular para os afrodescendentes: Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro brasileiro (DPA), Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro brasileira (DEP) e o Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC). São essas as unidades responsáveis por executar as demandas da sociedade civil, em forma de ações.

##### **Presidência**

Ligadas diretamente à presidência da Fundação Cultural Palmares, além é claro do seu presidente que é responsável por representar e implementar o plano de ação do órgão, além de planejar, coordenar, supervisionar, orientar e controlar as atividades da FCP, em obediência às suas finalidades (PALMARES, 2009), estão o gabinete, que tem a missão de auxiliar o presidente nas suas demandas políticas e sociais e ainda supervisionar seus dois núcleos, a assessoria de comunicação social e a assessoria internacional. A primeira trabalha no intuito de fazer aproximação entre o órgão e seu público através da gestão da informação, dos espaços midiáticos e do planejamento de comunicação interna e externa da instituição. Já a assessoria internacional coordena as ações da Palmares que vão além do âmbito nacional, com o intuito primeiro de colocar a discussão acerca da cultura africana e afrodescendente como pauta estruturante dos governos mundiais. A presidência é assistida juridicamente pela procuradoria federal que, entre outras funções, tem a competência de atuar juridicamente nas questões relativas à posse dos territórios quilombolas. Por sua vez, a auditoria interna tem a função de orientar, fiscalizar e avaliar a gestão.

### *Conselho Curador*

Previsto na Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, que cria a Fundação Cultural Palmares, o Conselho Curador é um órgão colegiado, com participação paritária, composto por 12 (doze) membros representantes do governo e da sociedade civil. Não há processo público de nomeação dos membros, com consulta pública ou eleição. Os curadores são nomeados pelo Ministro de Estado da Cultura, para mandato de 3 (três) anos, podendo ser renovado uma vez, tendo como membros natos o Ministro da Cultura e o Presidente da Fundação. O Conselho tem uma das mais importantes responsabilidades, formular propostas e opinar sobre questões relevantes para a promoção e preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na sociedade brasileira (Lei nº 7.668, 1988).

### *Coordenadorias*

#### *Coordenação Geral de Gestão Estratégica e Coordenação Geral de Gestão Interna*

O primeiro setor coordena a execução do seu planejamento estratégico, principalmente no que diz respeito à elaboração da proposta orçamentária e de seu plano plurianual. Verifica o plano de ação anual e o compara com o orçamento. A Coordenação ainda propõe estratégias e ações de parcerias visando à captação de recursos junto à sociedade, à iniciativa privada, empresas e órgãos públicos. Ela planeja, coordena, acompanha e avalia, em conjunto com os Departamentos, as ações voltadas para a articulação e a cooperação institucional (PALMARES 24 ANOS, 2012). Já a Coordenação Geral de Gestão interna é responsável por coordenar e executar as atividades de suporte inerentes aos sistemas de planejamento, orçamento, finanças, contabilidade, atividades de logística, informática, gestão de pessoas e instrui e formaliza a celebração de convênios, acordos e outros instrumentos congêneres que envolvam transferência de recursos. Esta Coordenação também analisa as prestações de contas, além de propor diretrizes e normas no âmbito administrativo (PALMARES 24 ANOS, 2012).

### *Departamentos*

Com a reestruturação da estrutura administrativa da Fundação Cultural Palmares, as ações finalísticas do órgão ficaram centradas nos departamentos de Proteção ao Patrimônio Afro Brasileiro (DPA) e de Fomento e Promoção da Cultura Afro Brasileira (DEP) e no Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC).

### *Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro Brasileiro*

É competência do DPA atuar na preservação e promoção do patrimônio cultural material e imaterial das comunidades de remanescentes quilombolas e das comunidades religiosas de matriz africana. Uma das suas principais atividades desenvolvida é a emissão de certidões de autodefinição dos antigos quilombos, primeiro passo para a titulação das terras. Participa da análise dos processos de licenciamento ambiental, que estabelecem medidas de controle e dedução de impactos para empreendimentos e atividades realizadas em territórios quilombolas (FOLDER PROMOCIONAL). Apoiar ações de combate à intolerância religiosa e de valorização das religiões de matriz africana também são atribuições do departamento.

### *Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro Brasileira*

Compete ao DPE promover o patrimônio cultural afro brasileiro através do acesso democrático dos artistas, grupos culturais e produtores negros aos mecanismos de financiamento e fomento vigentes. O departamento é responsável ainda por apoiar, via editais e chamadas públicas, às ações que promovam a arte a cultura negra e por desenvolver políticas que possibilitem a formação profissional de jovens negros e negras no campo cultural.

### *Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC)*

Apoiar e produzir a produção do conhecimento acerca da cultura negra é a principal função do CNIRC. Tal atividade só é possível por conta do trabalho de pesquisa, estudo e mapeamento desenvolvidos e apoiados pelo centro. O Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra também é responsável por todo o acervo da Fundação Cultural Palmares que compreende obras de arte, livros, filmes, imagens e documentos. A biblioteca Oliveira Silveira, localizada na sede da Palmares em Brasília, também está sob gerência do Centro.

### *Representações Regionais*

Atualmente a Fundação Palmares tem representações nos estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro e São Paulo. Criadas com o intuito de atender as demandas específicas da população negra de cada localidade e com a função de descentralizar e capilarizar as políticas desenvolvidas pela Fundação por todo o território nacional, as

regionais ampliam a interface com entidades públicas e privadas situadas nos estados onde se encontram e também nas localidades de entorno. Além de serem postos de apoio e suporte institucional para o gabinete da FCP e para as suas demais unidades finalísticas (PALMARES, 2009).

Implantada em 2001, a regional da Bahia foi a primeira representação a ser criada, representando também o estado de Sergipe. No ano de 2003, a Palmares cria sua representação no estado do Rio de Janeiro, que também concentra as demandas do estado do Espírito Santo. Em Alagoas, a FCP está representada desde 2010 e também é responsável pela manutenção do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, na Serra da Barriga. Ainda na região Nordeste, o órgão tem implantada, desde 2011, sua representação no Maranhão, estado com o segundo maior contingente negro no país. A representação de São Paulo dá início às suas atividades no ano de 2012 e tem como objetivo atuar junto às instituições públicas e privadas com foco na promoção da igualdade racial, entidades dos movimentos negros, comunidades de remanescentes de quilombos, e representantes das religiões de matriz africana. Última representação a ser instalada, a regional do Rio Grande do Sul aparece nos relatórios de gestão de 2015 e 2016, sendo que o último ano, entre os meses de junho e dezembro, o cargo de diretor da representação não foi ocupado.

As regionais atuam como passo inicial na negociação entre os projetos locais e às políticas desenvolvidas pela Fundação, bem como acompanham os projetos desenvolvidos pelo órgão in loco, como fazendo visitas às comunidades remanescentes. As representações não possuem autonomia orçamentária e financeira, ou seja, não são unidades gestoras e executoras no SIAFI, assim o atendimento às demandas depende de solicitação e autorização da Diretoria da Fundação. (PALMARES, 2011). Segundo os relatórios de gestão da FCP, as representações regionais enfrentam o mesmo problema do órgão no que diz respeito a estrutura de seu quadro funcional.

### *Parque Memorial Quilombo dos Palmares*

Fruto da mobilização e luta dos movimentos negros, o Parque, situado na Serra da Barriga, no município de União dos Palmares, no estado de Alagoas é a representação do mais importante episódio de luta e resistência contra à escravidão ocorrido no Brasil, o Quilombo dos Palmares e seu maior líder, Zumbi. Implantado em 2007 pela Fundação Cultural Palmares no mesmo local onde o maior e mais duradouro quilombo das Américas existiu, o parque é referência como um dos mais importantes equipamentos culturais da história do povo negro.

Com arquitetura de inspiração africana, o parque recria diversos cenários das instalações originais do Quilombo dos Palmares e com pontos de áudios que contam histórias do cotidiano do Quilombo, narradas por artistas negros em quatro idiomas diferentes. O Parque também se converte em espaço de desenvolvimento das ações da Fundação e não simplesmente em rota turística em Alagoas. Durante as comemorações do dia 20 de novembro, Dia Nacional da Consciência Negra, o Parque recebe milhares de religiosos, grupos culturais, militantes que sobem à Serra para homenagear Zumbi dos Palmares e reverenciar a cultura e a história negra.

### **1.5 Programas e ações executadas**

Para desenvolver as políticas abordadas ao longo desse capítulo a Fundação Cultural Palmares, enquanto órgão executor organiza seu plano de trabalho baseado em dois programas de governo por onde desenvolve e implementa suas principais ações de caráter finalístico. O Programa Cultura Afro Brasileira, executa onze ações que visam promover e valorizar a cultura negra em todo território nacional. Já o Programa Gestão da Política Cultural, tem apenas uma ação executada pela Fundação Palmares que tem como meta qualificar as políticas públicas de cultura traçadas e desenvolvidas pela instituição. Tais programas – que serão aprofundados no próximo capítulo - surgem da demanda da sociedade civil na busca por políticas específicas para a cultura negra de forma planejada e coordenada.

## **2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA DESENVOLVIDAS PELA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES**

### **2.1 Programas de Governo**

Programas de governo são o instrumento de organização governamental que corrobora para concretizar os objetivos planejados. Articula um conjunto de ações que contribuem para um bem comum preestabelecido, mensurado por indicadores demarcados no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade (FILIPIN, 2009). Para desenvolver suas ações a Fundação Cultural Palmares, ao longo de seus vinte e nove anos de existência, organizou seus planos plurianuais (PPAs) em conformidade com alguns programas de governo.

De acordo com informação obtida por esta pesquisa via lei de acesso à informação, na primeira década (1991-1999) de atividades da Fundação, a instituição operou suas políticas através do programa 048 – Cultura. Programa do governo federal criado na gestão de Fernando Collor de Mello, e que entendia a cultura como mercadoria e que deveria ser gestada e fomentada pelo capital privado (DÓRIA, 2003; CALABRE, 200; BOTELHO 2001; RUBIM, 2007). A partir dos anos 2000, no governo neoliberal do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a Palmares passou a executar suas políticas de acordo com o programa 0172 – Cultura afro brasileira (2000-2011), programa exclusivo do órgão, responsável pela execução de ações finalísticas, aquelas que chegam diretamente ao público-alvo do órgão e que trataremos adiante. Necessário lembrarmos que, nos governos FHC, o fomento à cultura teve seu foco nas leis de incentivo e, deste modo, na transferência de responsabilidade para a iniciativa privada.

Com o desenvolvimento da institucionalidade da cultura no Brasil, principalmente no período entre 2003-2010, nos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e com as gestões à frente do Ministério da Cultura de Gilberto Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010), as políticas culturais passaram a colocar em prática contornos mais democráticos e participativos e com o desenvolvimento de ações afirmativas, no caso das políticas públicas para a cultura negra, com o suporte estruturante de uma reforma ministerial que:

Logo de início é proposta uma reformulação na estrutura do próprio MinC. As secretarias passam a ser organizadas sob a lógica da implementação de políticas, substituindo a estrutura anterior que estava voltada para as atividades e finalidades da lei de incentivo. Assim, ao invés de uma secretaria da música e artes cênicas, do livro, etc., foram criadas as secretarias de: Articulação Institucional; Políticas Culturais; Programas e Projetos Culturais (que mudou de nome algumas vezes); Identidade e Diversidade Cultural; Fomento e Incentivo Culturais (que cuida da Lei de Incentivo), sendo mantida a de Audiovisual: A reformulação ministerial foi aprovada em 12 de agosto de 2003, através do Decreto nº 4.805 (CALABRE, p 143, 2014).

Necessário reforçar que, mesmo a Fundação continuasse operando suas ações finalísticas por meio do mesmo programa orçamentário no último governo de Fernando Henrique Cardoso e nos dois mandatos de Lula, o entendimento que cada administração teve do campo cultural é, como falado anteriormente, totalmente distinto. Enquanto que no governo liberal de FHC o mercado era privilegiado, na Era Lula foi posto em prática políticas culturais democratizantes, com acesso de camadas da sociedade civil que antes nunca tinham sido priorizadas como negros, comunidade LGBT, brincantes da cultura popular, artesãos, etc.

A partir do ano 2012 e até o exercício de 2015 a Fundação Cultural Palmares passa a operacionalizar suas políticas através do programa 2027 Cultura: Preservação, promoção e acesso, programa que também rege as políticas do MinC e de suas demais vinculadas naquele período.

Neste capítulo abordaremos com maior profundidade as ações realizadas durante a execução do programa 0172: Cultura Afro brasileira, por incidir no período de importantes transformações na institucionalidade da cultura no Brasil, uma vez que, os programas e ações foram criados tendo na base teórica um conceito de cultura ampliado, que busca compreender e ativar elementos do que se chamou de a “tridimensionalidade da cultura”, com as dimensões simbólica, cidadã e econômica (CALABRE, 2014, p. 152) .

Essa organização institucional começou a se operacionalizar, de forma democrática e participativa, principalmente com a realização dos *Seminários Cultura para Todos*, realizados no ano de 2003, nos vinte e sete estados e mais o Distrito Federal, com a participação de mais de trinta mil pessoas e com a realização da primeira *Conferência Nacional de Cultura* em 2005, onde se discutiu o *Plano Nacional de Cultura*, aprovado pelo Congresso Nacional em 2011. Embora a perspectiva fosse outra e a cultura fosse entendida pelo Minc em seu aspecto antropológico e por isso as políticas desenvolvidas nos governos de Lula sejam tão importantes para romper o ciclo histórico de privilégio estabelecido até então, Rubim (2010, p.13) nos alerta para a necessidade do debate sobre o lugar do Estado no campo cultural:

Aliás, o Ministério não deu a prioridade necessária ao fundamental debate político acerca do lugar contemporâneo do Estado no campo da cultura, depois do Estado todo poderoso (da ditadura cívico-militar) e do Estado mínimo (neoliberal). As poucas tentativas do Ministério de avançar neste debate vital foram tímidas e insuficientes, como aconteceu nas poucas páginas dedicadas ao tema nos documentos do Plano Nacional de Cultura. Urge a realização de um debate democrático, amplo e qualificado, para iluminar melhor a complexa atuação do Estado no campo cultural na contemporaneidade, no Brasil e no Mundo.

Esse lugar ocupado pelo Estado foi, em certa medida, colocado em cheque na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, em 2005, quando o Brasil participou ativamente das negociações e influenciou Estados da América Latina e da África na elaboração de políticas próprias para à proteção e promoção da diversidade em suas nações. Desse modo, a Convenção se tornaria balizadora da política cultural implementada internamente. As diretrizes, os programas e, inclusive, a própria estrutura organizacional do Minc tem, com esse novo instrumento, um substrato internacional (KAUARK, 2010).

Outro importante momento de discussão e proposição de políticas aconteceu em 2001, com a *Declaração Universal para a Diversidade Cultural* e com a *Convenção Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Social, Xenofobia e Intolerância Correlata*, realizada em Durban, África do Sul. No entanto, esperava-se que a Convenção da UNESCO desses contornos jurídicos mais sólidos às resoluções e que garantisse o compromisso das nações com o tema da diversidade.

Este brevíssimo panorama nos ajuda a relembrar os contextos histórico e político que estão a diversidade cultural e a cultura negra e, principalmente, a pensarmos como e sob quais perspectivas esses programas e ações foram criados. Traçaremos nosso percurso tendo em vista o tempo histórico e político e sob a perspectiva que nos traz Maria Helena Cunha (2013, p.16) quando nos fala sobre a estrutura organizacional de um órgão de cultura:

Na estrutura de uma instituição cultural é necessária a sua organização para que possa desempenhar o seu papel com maior eficiência, além de se posicionar diante de uma estrutura maior de governo, no caso público, ou de um departamento de cultura dentro de uma empresa, na qual está inserida. Em ambos os casos, o objetivo é estabelecer um patamar de igualdade nos embates institucionais com os demais setores que compõem a sua estrutura organizacional.

Essa lógica de estruturação do Ministério da Cultura enquanto parte integrada de um organismo maior de governo veio com a mudança de entendimento e os avanços conceituais do significado da cultura dentro dos organismos de Estado, principalmente, entendendo-a como elemento central no desenvolvimento humano e do país. Essa alteração no paradigma e a tentativa de, dentro do aparelho do Estado, fazer valer a transversalidade da cultura, embora não tenha sido amplamente alcançada, tem no primeiro governo Lula, nas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira a frente do Ministério da Cultura, sua melhor perspectiva:

É outra – e é nova – a visão que o Estado brasileiro tem, hoje, da cultura. Para nós, a cultura está investida de um papel estratégico, no sentido da construção de um país socialmente mais justo e de nossa afirmação soberana no mundo. Porque não a vemos como algo meramente decorativo, ornamental. Mas como base da construção e da preservação de nossa identidade, como espaço para a conquista plena da cidadania, e como instrumento para a superação da exclusão social – tanto pelo fortalecimento da auto-estima de nosso povo, quanto pela sua capacidade de gerar empregos e de atrair divisas para o país. Ou seja, encaramos a cultura em todas as suas dimensões, da simbólica à econômica (LULA DA SILVA, 2006).

A fim de compreendermos as estruturas políticas e organizativas que geriram a Fundação Cultural Palmares ao longo dos anos, reconstruímos seus programas de governo/orçamentários e observamos as ações executadas pelo órgão. Uma das grandes dificuldades da pesquisa foi o vazio na memória da Fundação. Esta lacuna no acesso à informação, principalmente na primeira década de atividade da instituição, nos obrigou a buscar outras alternativas que nos dessem subsídios para qualificar nossa interpretação dos dados. Assim sendo, utilizamos o Diário Oficial da União e declarações de antigos gestores como instrumentos nesse remonte histórico.

## 2.1 Programas orçamentários da Fundação Cultural Palmares

Nascida na redemocratização do Brasil e no ano de centenário da abolição da escravatura, a Fundação Cultural Palmares enfrentou, nos seus primeiros anos de atividades, o racismo institucional e a completa falta de estrutura técnica, física e orçamentária. Nesse contexto, não surpreende o vazio na memória da Fundação. Não há registros significativos e oficiais das atividades e políticas implementadas pelo órgão, o que reflete a frágil institucionalidade da cultura no período. Confrontada via lei de acesso à informação sobre a indisponibilidade de documentos como os relatórios de gestão, por exemplo, a instituição não apresentou nenhum argumento, apenas confirmou a ausência.

O Programa pelo qual a Palmares executava suas ações, nesse período, é o 048 – Cultura, através do subprograma *Estímulo à produção e dinamização da cultura afro brasileira* que tinha como objetivo apoiar e promover edições, programas e eventos em todo o território nacional, que contribuam para a preservação dos valores culturais sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (D.O.U., p. 648, 1989). A mesma edição do Diário Oficial da União, datada de 31 de março, diz que trinta eventos foram promovidos e apoiados e que trinta grupos populares foram patrocinados. Ainda nos diários do corrente ano foi possível localizar diárias para o então presidente da Fundação, Carlos Moura, para sua participação no *Seminário Negros e Brancos no Brasil* e no *Ciclo de Debates Sobre Cultura Afro Brasileira*, realizado na Itália.

O programa orçamentário da Fundação Cultural Palmares até o ano de 1999 dividiu-se em dois grandes subprogramas: 1) 0246 - Patrimônio Artístico, Histórico e Arqueológico e 2) 0247 – Difusão Cultural que, estruturam-se da seguinte forma: Função – que ao longo dos anos evoluiu de educação e cultura para somente cultura, demonstrando o ganho de território da cultura dentro do Estado; Programa – que também foi se transformando a medida que o campo cultural foi sendo compreendido como mais relevante para o desenvolvimento, nas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do MinC; Subprograma; Projeto/atividade – este ponto é importantíssimo porque cria categorias para se tratar a cultura negra, levando em conta especificidades e não tratando todas as questões pertinentes à cultura negra de forma genérica; Subprojeto – especifica ainda mais e se aproxima das ações finalísticas que chegam diretamente ao público-alvo da Fundação.

Os objetivos dispostos acerca do subprograma Patrimônio Artístico, Histórico e Arqueológico tratam dos seguintes pontos:

1 - Dotar os edifícios, espaços e equipamentos culturais de condições físicas, técnicas e operacionais adequadas a plena realização de suas atividades, visando a melhoria e ampliação do atendimento à sociedade.

2 - Preservar o patrimônio cultural brasileiro por meio de instrumentos jurídicos, técnicos e administrativos e ações de identificação, pesquisa, conservação, revitalização e promoção, afim de propiciar a sociedade conhecimento e uso adequado dos bens e manifestações culturais.

3- Demarcar e titular todas as comunidades remanescentes de quilombos, fazendo cumprir o Art. 68 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (PALMARES, 1997, p.09).

Sobre os objetivos do subprograma Difusão Cultural, a Palmares elenca os seguintes objetivos como pontos a serem perseguidos no desenvolvimento de suas ações:

1 – Afirmar a identidade cultural no contexto de uma sociedade pluralista, de modo a preservar e valorizar o dinamismo, a riqueza e diversidade de suas formas de criação e expressão, reduzir os desequilíbrios espaciais e sociais internos, pelo fortalecimento da produção e circulação dos bens culturais e populares; estimular em todas as áreas o intercâmbio do conhecimento e de experiências artísticas.

2 – Promover a imagem do Brasil no exterior, destacando sua identidade cultural e suas potencialidades, criando a Marca Brasil.

3 – Possibilitar o acesso às ideias básicas que formam a nossa identidade cultural, contribuindo para a constituição da cidadania.

4 – Promover a capacitação de recursos humanos nas áreas culturais (artes cênicas, artes visuais, cinema, cultura popular, música, acervo e demais linguagens artísticas e processos culturais) em parceria com a iniciativa privada e com os estados e municípios, de modo a estimular a absorção de mão-de-obra na área artística e cultural e contribuir na qualificação de recursos humanos (PALMARES, 1997, p. 07).

De acordo com o levantamento de algumas ações do órgão a partir dos Diários Oficiais da União, a estrutura orçamentária da Palmares não mudou significativamente até 1999, sendo assim, apresentaremos brevemente como estes elementos, acima citados, apareciam em seus planos plurianuais. Lembrando que um mesmo subprograma pode desenvolver diferentes projetos e subprojetos, como pode ser observado no quadro a seguir.

SUBPROGRAMAS	PROJETO/ATIVIDADE
Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	4031 – Preservação do Patrimônio Cultural; 0020 – Guarda e Devolução da Memória Afro-brasileira; 1235 – Guarda e Preservação da Serra da Barriga.
Difusão Cultural	2906 – Reconhecimento e Valorização das

	<p>Especificidades Culturais Étnicas;</p> <p>2908 – Programa Nacional de Informações Culturais,</p> <p>0002 – Estímulo à Produção Artístico-Cultural;</p> <p>0004 – Informações no Campo da Cultura Afro-brasileira;</p> <p>0106 – Estudos Sócio-Antropológicos para o Mapeamento</p>
--	---

Estas divisões dos programas propostas nos planos plurianuais demonstram, em certa medida, os setores priorizados pela Palmares naquele período. O subprograma Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico tinha como objetivos proteger, conservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro em suas diferentes formas de expressão, mantendo a sua integridade para o conhecimento de todas as gerações (PALMARES, 1997). Já o subprograma Difusão Cultural buscava identificar e difundir as manifestações culturais oriundas das diversas etnias formadoras da sociedade nacional e estimular o seu conhecimento, o reconhecimento do seu valor e a sua divulgação. (PALMARES, 1997).

Embora seja incontestável que a Fundação Cultural Palmares, por questões muitas vezes orçamentárias, físicas, de número e qualificação da sua equipa técnica ou mesmo por ingerência de seus gestores, não consiga por em prática todos esses princípios e objetivos, não podemos deixar de mencionar que o fato de se formular políticas planejadas e específicas já demonstra certa institucionalidade do órgão.

De acordo com a gestão, o plano plurianual 2000-2003 traz uma mudança de paradigma no Estado com o reconhecimento da questão racial como tema estratégico no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e com o programa de gestão do Ministro Francisco Weffort, que induzia uma política de valorização da cultura afro-brasileira (PALMARES, p.30, 2000) e, para assegurar direitos e tornar viável sua efetivação, instituiu em seu PPA o Programa Cultura Afro brasileira, composto por 19 ações:

- 1) capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos;
- 2) capacitação de artistas e técnicos afro-brasileiros;
- 3) campanha referente a etnia afro-brasileira;

- 4) ampliação de acervos do Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico afro brasileiro;
- 5) construção do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra – CNIRC;
- 6) restauração de bens do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro-brasileiro;
- 7) tombamento de acervos culturais afro brasileiros;
- 8) tombamento de sítios históricos afro-brasileiros;
- 9) tombamento de terras remanescentes de quilombos;
- 10) reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos;
- 11) preservação de bens do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro-brasileiro;
- 12) tratamento técnico para salvaguarda de documentos bibliográficos afro-brasileiros;
- 13) preservação de acervos bibliográficos e documentais da memória afro-brasileira;
- 14) identificação e inventário de bens culturais afro-brasileiros;
- 15) produção e distribuição de material informativo sobre arte e cultura afro-brasileira;
- 16) promoção e intercâmbio de eventos culturais afro-brasileiros;
- 17) apoio a projetos culturais afro-brasileiros;
- 18) apoio a projetos culturais afro-brasileiros / valorização da imagem e do papel da mulher negra – Belo Horizonte – MG;
- 19) estudos e pesquisas nas áreas étnica, estética e de valorização da pessoa negra.

A principal diferença entre os dois grandes programas desenvolvidos pela Fundação Palmares na maior parte do tempo de sua existência está na concepção do modo como seu público-alvo é visto e entendido. Enquanto que o programa *Cultura*, que guia a instituição até 1999, centraliza a execução das ações e não prioriza a autossuficiência de quem depende de suas políticas, o programa *Cultura Afro Brasileira* tem como foco a sustentabilidade e a autonomia do potencial humano. Embora os exercícios gestados sob este programa não demonstrem de forma clara a efetivação dessa emancipação, o fato de se colocar os sujeitos no centro das políticas ser uma diretriz pensada pela administração órgão, já indica uma mudança das prioridades da instituição.

## 2.2 Ações finalísticas desenvolvidas pela Fundação Cultural Palmares

Ainda que os organismos culturais venham, ao longo dos anos, institucionalizando seus processos de gestão e suas políticas, ainda hoje muitos destes continuam a traduzir as políticas culturais enquanto mera realização de eventos pontuais. Ao investigarmos as ações executadas pela Fundação Cultural Palmares ficou claro que ainda é sob essa perspectiva que ela opera suas ações. O maior percentual dos recursos é repassada à sociedade civil em forma de apoio a eventos que, na sua maioria, não passam de eventos-eventos que “tratam de uma atuação cultural que age sempre de modo pontual, sem conectar os variados acontecimentos que promove e sem fazê-los interagir com alguma teia de sentidos e objetivos que orientem e dotem de significado sua realização” (RUBIM, 2014, p.59). Essa ideia eventual de executar políticas pode ser percebida na lei de criação da Fundação, em artigo que trata das suas atribuições. Lá, a realização e apoio a eventos aparece como obrigação primeira:

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

I - promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do país;

II - promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros.

III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31.8.2001). (BRASIL, 1988).

A ampliação do campo das competências da Palmares só viria em 2003, com a revisão de seu regimento interno e que, mesmo ainda colocando os eventos pontuais como um dos elos entre o órgão e a sociedade civil, passou a propor, ao menos conceitualmente, a implementação de políticas públicas que dinamizassem a participação do negro no processo de desenvolvimento sócio cultural do país (PALMARES, 2003). Era a primeira vez que a Fundação se comprometia em implantar políticas públicas, mesmo que, repetimos, essa tenha sido, em certa medida, uma mudança apenas conceitual.

Nos primeiros anos de existência da Palmares, os poucos registros encontrados sobre os anos de 1988 e 1989 demonstram que a grande maioria das atividades foi para organizar a estrutura mínima disponibilizada ao órgão e operacionalizar a implantação de seu quadro de

funcionários, inclusive de seu presidente e demais membros da diretoria, como visto no capítulo anterior. O ano de 1990 vem reforçar esse abandono com a extinção do Ministério da Cultura e sua transformação em Secretaria da Cultura da Presidência da República – órgão de assistência direta e imediata ao presidente da república – com a extinção de diversos órgãos que eram vinculados ao Ministério como a FUNARTE, Pró-Memória, FUNDACEN, FCB, Pró-Leitura e EMBRAFILME, é o reflexo das tristes tradições das políticas culturais: ausências, autoritarismos e instabilidades (RUBIM, 2007), embora regida por princípios aparentemente democráticos.

Com a extinção de um órgão de nível ministerial, o Estado passa a transferir a maior parte da sua responsabilidade com o desenvolvimento de políticas culturais para os estados e municípios e centra suas ações no financiamento à cultura via lei de incentivo, com a criação da Lei 8.313, a Lei Rouanet. Necessário lembrar que, dentro desse contexto, a cultura negra não conseguia fazer parte da distribuição dos recursos, estava sempre à margem dos interesses das empresas privadas, possíveis patrocinadoras, mesmo que conseguissem chegar a propor um projeto no mecanismo de fomento. Isaura Botelho acredita que o desmonte da estrutura pública já tinha um terreno fértil quando Fernando Collor assumiu:

Collor começou por um enxugamento sem critério da máquina estatal, demitindo funcionários públicos e decretando o fim de instituições, no dia seguinte à sua posse: entre estas, toda estrutura federal de apoio à cultura, que teve também grande parte de seus funcionários demitidos. Esta experiência desarticulou o setor, em nível de governo federal, com repercussões que se fazem sentir ainda hoje. Ao mesmo tempo, ela serviu para demonstrar a fragilidade da estrutura montada, refletida na falta de reação da sociedade (BOTELHO, p. 37, 2001).

Como vimos anteriormente, a manutenção da Fundação Cultural Palmares é atípica se pensada no lugar ocupado pela cultura dentro do contexto neoliberal que regia o governo Collor. A influência política de Carlos Moura e a pressão dos movimentos negros são algumas das hipóteses para a manutenção da instituição. No entanto, a não extinção do órgão não representava a continuidade das atividades da Palmares e não garantia processos republicanos. Em maio de 1990, o então presidente e principal articulador pela manutenção da instituição, Carlos Moura, foi exonerado.

A marca de descontinuidade nas políticas da Fundação e dos órgãos de cultura em geral pode ser comprovada quando observamos as determinações publicadas no Diário Oficial da União de primeiro de fevereiro de 1990. Aquela edição do Diário trazia o cancelamento de

atividades da extinta Fundação do Cinema e ordenava o cancelamento de ações finalísticas da Palmares como: cultura afro brasileira na educação brasileira; difusão de produtos e da produção afro brasileira; investigação no campo das manifestações da cultura afro brasileira e estímulo à produção artística cultural referenciada na cultura afro brasileira. Eram através destas atividades, que tinham um caráter aproximativo do público-alvo da Fundação, que a Palmares desenvolvia suas ações.

Em 1991 essas atividades voltam a fazer parte do programa orçamentário da Fundação e há registros no Diário Oficial da União da celebração de convênio entre a instituição e o *Sindicato Rural do Porto Nacional*, para a transferência de recursos para a realização dos festejos do Divino Espírito Santo, Nossa Senhora do Carmo e Nossa Senhora do Rosário, em Monte do Carmo, Tocantins, com a previsão de recursos num montante de R\$40.261,79 repassados da conta dos projetos/atividades: difusão de produtos e da produção afro-brasileira e investigação no campo da manifestação cultural afro brasileira.

Foram localizados outros convênios firmados nesse ano, no entanto somente nos Diários do ano de 1992 foi possível saber um pouco mais sobre eles. Foram conveniados a Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEP), para a confecção de pôster-calendário da Casa Dandara, no valor de R\$47.945,82; Associação do Moradores do Jardim Guanabara para a realização de concurso sobre o samba-enredo do carnaval de Goiânia, com o montante de R\$44.770,60; Fundação Brasileira de Teatro (FBT), para realização de dança de capoeira, com recursos na ordem de R\$34.927,42 e o Instituto de Estudos da Religião (ISER) que tinha como objeto o lançamento do livro “África do Sul – Apartheid e Resistência, do cientista social holandês Klaas Jonge, no valor de R\$30.672,62. Todos os convênios tem datas de empenho entre 11 e 16 de dezembro de 1991, o que leva a crer que o repasse financeiro foi feito às entidades conveniadas.

No mesmo período, o Ministério da Cultura é recriado. O que não se traduz em institucionalidade, organização administrativa, dotação orçamentária compatível. A bem da verdade, o MinC tem que enfrentar fragilidades, descontinuidades e autoritarismos que podem ser exemplificados com a alta rotatividade de ministros, foram três em pouco mais de dois anos, a frente de uma pasta sem orçamento significativo e sem influência política ou importância simbólica.

Ainda investigando os Diários da União, localizamos alguns extratos de convênios assinados nesse ano entre a Palmares e instituições como: *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI), que tinha como objeto a elaboração de pareceres pela FUNAI sobre projetos de

natureza cultural indígena, em conformidade com o Decreto nº 455/92 que sistematizava a execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura. O PRONAC foi instituído com o fim de estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais, proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico e promover a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional, entre outras funções (MinC). Em seu decreto de regulamentação prevê a cultura indígena como um dos segmentos culturais a serem desenvolvidos. O convênio tinha validade de um ano, funcionava como cooperação e não previa repasse de recursos financeiros; *União Brasileira de Escritores* (UBE) que tinha por finalidade a transferência de recursos para a realização do projeto “Dicionário da Escravidão Negra no Brasil” com crédito orçamentário de R\$110.888,84, da conta do projeto/atividade estímulo à produção e dinamização da cultura afro-brasileira; *Fundação Praia Verde* (FUPRAV) que recebeu recursos na ordem de R\$45.741,64, da conta do projeto/atividade difusão de produtos e da produção afro-brasileira, para a realização do projeto II Noite Afro-Caribe; Associação de Pais e Mestres do Centro Educacional Setor Leste que recebeu repasses de R\$27.722,21 para realizar o projeto “Negro de todas as cores”, que previa o incentivo aos alunos da rede pública do Distrito Federal para a reprodução de cenas alusivas ao 20 de novembro, com a realização de palestras, murais e seminários. O recurso vinha do projeto/atividade difusão de produtos e da produção afro-brasileira.

Já a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), aparece em três convênios com a Palmares no ano de 1992. Um que repassava R\$10.978,00 da conta do projeto/atividade investigação no campo da manifestação da cultura afro-brasileira, para a realização de projeto intitulado “Os negros do rosário”, ocorrido em Oliveira/MG. Outro que transferia recursos na ordem de R\$236.171,04 para a o apoio às atividades culturais da Casa Dandara e Associação dos Congados da Irmandade de Nossa Senhora do Rosário da Serra em Minas Gerais. O terceiro convênio tinha como objetivo a realização de atividades ligadas às artes cênicas e musicais com meninos em situação de rua da cidade de Belo Horizonte, durante o Festival de Inverno da Universidade Federal de Minas Gerais, especialmente com a realização da oficina “O Bando de Olodum para crianças de rua”. Para a realização das atividades, R\$60.988,86 foram repassados para a instituição. Os recursos foram repassados das contas projeto/atividade investigação no campo das manifestações da cultura afro-brasileira e estímulo à produção cultural referenciada na cultura afro-brasileira

Em solicitação à Fundação Palmares sobre informações acerca de todos os convênios firmados pela instituição ao longo dos seus vinte e nove anos de atividades, não foi localizado

nenhum do período mencionado anteriormente. No entanto, os extratos publicados no *Diário Oficial da União* daquele ano, mostram que os recursos destinados aos convênios acima citados, foram empenhados entre julho de 92 e janeiro de 1993. A salvaguarda da memória das instituições públicas é uma prática recente e pouco exercida nas instituições nacionais, mais um reflexo da pouca institucionalidade dos órgãos de cultura no Brasil.

Em meio a altos índices de inflação e a mudança no padrão monetário de cruzeiros para cruzeiro real, uma tentativa de impulsionar a economia, em 1993 a Lei Rouanet já se encaminhava para ser o principal mecanismo de financiamento à cultura no Brasil e abria as portas para outras leis, a exemplo das leis de incentivo estaduais e municipais e a Lei do Audiovisual que, embora utilizasse recursos do Estado em forma de renúncia fiscal, repassava para o mercado o poder decisório da distribuição e acesso aos recursos. Ainda que o processo de redemocratização do país permanecesse em curso, a transferência de responsabilidades do Estado para o setor privado denunciava sua ausência no campo cultural.

Processos democráticos esses que ainda não tinham contornos muito claros nem na gestão da Fundação Cultural Palmares e nem no Ministério da Cultura. Entre todas as ocorrências para o termo “Fundação Cultural Palmares” localizadas a partir de pesquisa no sítio eletrônico [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br) que disponibiliza diversos documentos jurídicos, dentre eles o Diário Oficial da União, nenhuma mostrava processos democráticos de distribuição de recursos do órgão. A maioria das informações acessadas é de convênio e de dispensa de licitação, confirmando a manutenção do repasse de recursos via política de balcão. Política essa que se dá sem processos transparentes e democráticos e que privilegiam artistas e agentes culturais com maior poder de barganha.

Em contrapartida, é nesse mesmo ano (1993) que o primeiro edital aparece nas pesquisas. Intitulado I Concurso Prêmio Consciência Negra, previa a seleção de desenhos com o tema da valorização da cultura afro-brasileira, produzidos por crianças e jovens entre sete e dezoito anos, moradores do Distrito Federal e entorno. Os melhores desenhos foram selecionados e julgados por uma comissão especial e receberiam prêmio em dinheiro. Embora restrito ao Distrito Federal, o edital inaugurava dentro da Fundação Palmares, o modo mais democrático em vigor até hoje, de repasse de recursos, mas não o mais utilizado pela instituição para o repasse de recursos que, como dito, ainda opera grande parte das suas ações através do apoio direto a projetos.

Quanto às dispensas dos processos licitatórios, aparecem a contratação do grupo afro-baiano Filhos de Gandhi para apresentação nas comemorações do 20 de novembro, dia

nacional da consciência negra, com aporte financeiro de R\$44.035,10; a confecção de cartilhas, no valor de R\$15.827,66, o apoio ao Centro Artístico de Populações Marginalizadas para aquisição de revistas Pixote, com orçamento de R\$19.101,63 e as publicações de exemplares dos livros Contos Sagrados do Xangô do Recife e Encontros e Desencontros de um Movimento Negro, com investimentos de R\$115.219,22 e R\$146.218,44 consecutivamente.

O ano de 1994 começa com a exoneração do então presidente da Palmares, Adão Ventura e sua substituição por Joel Rufino dos Santos a frente da Instituição. Foi neste mesmo ano que, através do decreto nº 2335 de 09 de junho, foi criada a Comissão Nacional para as Comemorações do Tricentenário da Morte de Zumbi dos Palmares. O grupo era formado por representantes do Ministério da Cultura, Ministério da Educação que, através de dotações orçamentárias consignadas assumiam as despesas de execução do decreto e pela Fundação Cultural Palmares, órgão executivo da comissão com poderes para assinar contratos e convênios com entidades da administração pública e privada, bem como administrar os recursos da comissão. As organizações da sociedade civil tiveram importante papel no ano do tricentenário, como nos fala a pesquisadora Elisa Larkin Nascimento:

A comunidade afro-brasileira demonstrou maturidade e adiantado nível de organização em 1995, ano do Tricentenário da Imortalidade de Zumbi dos Palmares, em que houve manifestações, festivais de cultura (notadamente o Festival de Arte Negra realizado no mês de novembro em Belo Horizonte), além de atos públicos e seminários, congressos e eventos, nacionais e internacionais, em todo o país. Essa efervescência culminou na Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. O Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, redigido e divulgado pela executiva da Marcha, apresentou uma síntese das reivindicações da comunidade negra (2008, p.170).

No campo político, a presença afro-brasileira ganhava a representatividade de duas mulheres negras no Congresso Nacional, as senadoras Marina Silva (PT-AC) e Benedita da Silva (PT-RJ), autora dos projetos que inscreveu o nome de Zumbi no livro do Pantheon dos Heróis Nacionais, onde até então constava apenas o nome de Tiradentes e a lei que regulamenta o cumprimento do artigo 68 das disposições transitórias da Constituição Federal, que garante a demarcação e posse das terras das comunidades quilombolas.

Embora se inicie uma mudança de perspectiva no campo político, os documentos encontrados relativos a esse período, não refletem essa transformação, uma vez que a Fundação ainda enfrentara a escassez de recursos financeiros e humanos e não conseguiam

desenvolver suas atividades de modo ampliado. A grande maioria das ações realizadas em 1994 se concentra em uma única ação que, embora seja de grande importância, não dá conta de toda a demanda do órgão, as Comemorações do Tricentenário da Morte de Zumbi dos Palmares. As comemorações incluíam apresentações culturais de Margareth Menezes, da Banda Ilê Aiyê e da Associação Cultural Bloco Carnavalesco Ilê Aiyê, no município de União dos Palmares/Al no 20 de novembro.

As demais ações localizadas ao longo deste ano dizem respeito a convênios firmados entre a Fundação e órgãos como a FUNAI, para a elaboração de pareceres sobre projetos de natureza cultural indígena submetidos à Palmares; Sociedade de Estudos de Cultura Negra no Brasil com o repasse de R\$69.000,00 para a realização do Encontro Internacional Palmares 300 Anos: Memória e Estratégias Comunitárias. Com o Fundo Nacional de Cultura a Instituição travou parceria para a realização do projeto “Programas Integrados FCP/ FNC/ 1994” que trabalhava a partir de duas metas: 1) Simpósio Negritude e Lusofonia e 2) Tricentenário da Morte de Zumbi dos Palmares com aporte financeiro de R\$ 73.522,25, sendo R\$ 8.450,57 de contrapartida da Fundação Cultural Palmares.

Mesmo com a escassez de informações podemos afirmar que o foco deste período se voltou para as atividades do tricentenário da morte de Zumbi, mas também que, em uma perspectiva infinitamente menor, a Fundação começou a traçar metas de formação para seu pessoal e para gestores culturais em geral, como nos aponta a constituição do grupo de trabalho que tinha como objetivo a elaboração de projeto de capacitação para gestores culturais.

No ano do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, 1995, toma posse como presidente da república Fernando Henrique Cardoso, colocando em prática ações neoliberais com foco nas privatizações das empresas públicas e incentivando a diminuição do papel do Estado nas políticas públicas. Nas políticas culturais, embora tenha sido um período de estabilidade do MinC, tendo durante os oito anos de mandato de FHC, Francisco Weffort como único ministro a frente da pasta, não representou avanços significativos para o campo cultural.

Era o período da “cultura é um bom negócio”, com as leis de incentivo servindo como carro chefe do financiamento à cultura. Imprescindível lembrar que, na lógica de hierarquização das culturas comumente aplicada em nossa sociedade, a cultura negra não era vista como um bom negócio e não conseguia acessar esses recursos, uma vez que, seu apelo comercial e midiático não suprem as necessidades do mercado, fazendo com que as empresas

preferiram investir em artistas que já tenham sucesso de público. A doutrina da hierarquia cultural não é, pois, mais do que uma modalidade da hierarquização sistematizada, prosseguida de maneira implacável (FANON, p. 35).

Na contramão da inferiorização da cultura negra, a Fundação Palmares, como mostram as publicações do ano no Diário Oficial da União, mesmo quando em projetos pontuais e sem maiores desdobramentos, aparece projetando a imagem de Zumbi enquanto símbolo máximo de resistência negra. Seja em ações mais estruturadas como firmando convênio com o MinC para realização do Tributo a Zumbi dos Palmares, em homenagem aos 300 anos de sua morte, movimentando R\$ 615.000,00, com contrapartida de R\$102.000,00 da Palmares e para a produção de minissérie em 04 capítulos sobre a vida de Zumbi com aporte financeiro de R\$420.000,00 e contrapartida de R\$70.000,00 da Fundação. Seja em ações modestas, do ponto de vista orçamentário, mas simbolicamente potentes, como a condecoração de personagens que contribuíram para a valorização do negro na sociedade, com medalhas “Zumbi dos Palmares” e no Concurso de Redação Infanto Juvenil Zumbi dos Palmares que premiou crianças e jovens do ensino fundamental e médio, dos estados do Pará, Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, com pequenas quantias em dinheiro, a Palmares demonstra, já há duas décadas, ter tomado consciência da importância de fortalecer o empenho em garantir legitimidade à luta de Zumbi e do Quilombo dos Palmares.

Segundo dados do IPEA, em 1995, 45% da população brasileira se auto declarava preta ou parda e 54,4% se identificavam como brancos, demonstrando assim um nível de consciência racial pequeno se tratando de um país majoritariamente negro como o Brasil (IBGE, 2014). Esse nível de consciência da sociedade reflete também como o governo federal tratava a questão racial naquele momento, centrando suas forças no campo cultural, mas tratando a cultura de forma acessória e nas legislações para repressão do racismo, mas não na perspectiva de diminuição das desigualdades impostas no cotidiano em esferas como trabalho, renda e educação.

Durante a década de 1990, avançam as políticas públicas orientadas a descortinar a invisibilidade da questão racial no Brasil, surgindo, em alguns municípios e Estados, as delegacias especializadas em crimes raciais. Especialmente após a Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida, realizada em 20 de novembro 1995, tem início, no governo federal, um conjunto de ações visando à construção de políticas públicas destinadas ao combate ao racismo e à discriminação [...] O I Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, reconhece a relevância

do tema, propondo o objetivo da igualdade de oportunidades como desafio das políticas públicas (IPEA, 2009, p.106).

Mas ainda não seria nessa década que a estrutura estatal criaria instituições federais que assumissem o papel - que por vezes foi acumulado pela Fundação Cultural Palmares e, vale dizer, estavam fora das suas atribuições - de pensar e executar políticas públicas em prol da igualdade racial:

É preciso chamar a atenção, contudo, para o fato de que as políticas empreendidas pela Fundação não tinham por objetivo solucionar o problema da distância entre negros e brancos em nossa sociedade. Apesar da ampliação de seu papel ao longo dos anos, a atuação da Fundação Palmares nunca deixou de se centrar no campo cultural e de valorização da população negra. Apesar das demais ações empreendidas por outros órgãos do governo, a ausência de uma política integral e transversal, aliada aos poucos recursos alocados, fez com que os ganhos a ser elencados para os anos finais da década de 1990 dissessem mais respeito a conquistas no plano simbólico e à entrada do tema na agenda política de maneira mais significativa e não à implementação de políticas efetivas (IPEA, 2009, p.138).

Embora seja esse um período de orçamento baixíssimo disponível à Fundação, cerca de apenas R\$370.000,00 de recursos liquidados em ações finalísticas o ano de 1995, é também um momento de refortalecimento dos movimentos negros na luta por políticas públicas de ações afirmativas, principalmente como demanda construída na Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida que mobilizou cerca de trinta mil pessoas em Brasília e estimulou organizações não governamentais (ONGs) como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), sindicatos e centrais sindicais a incluírem em suas agendas a problemática racial. O que se refletiu não apenas na promoção de seminários, encontros, cursos e publicações, como no aparecimento de órgãos internos específicos sobre o tema, como a Secretaria de Pesquisas e Desenvolvimento da Igualdade Racial da Força Sindical ou a Comissão Nacional contra a Discriminação Racial da Central Única dos Trabalhadores (CUT) (BENTO, 2000). Em resposta as reivindicações dos movimentos negros, o governo de Fernando Henrique Cardoso cria, no mesmo ano e através do decreto presidencial de 20 de novembro, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob responsabilidade do Ministério da Justiça e com o intuito de “propor ações integradas de combate à discriminação racial e de recomendar e promover políticas de consolidação da cidadania da população negra.

No ano de 1996, mantendo a média orçamentária, e como demonstram as publicações no Diário Oficial da União, a Palmares celebra pequenos convênios com a Fundação de Apoio

à Pesquisa e Extensão (FAPEX), Centro Pedagógico de Reterritorialização e Cidadania Negra Griô, Federação Braziliense de Umbanda e Candomblé, Associação Casa do Artista Plástico Afro-Brasileiro (CAPA) que juntos somam cerca de R\$ 34.000,00 de incentivo financeiro para a realização de ações pontuais como: recuperação das áreas verdes do terreiro Ilê Asé Iyá Nassô Olcá, conhecido popularmente como Casa Branca do Engenho Velho, na Bahia; confecção de bonecas negras; realização da Mostra de Arte Zumbi dos Palmares: tempo, mulher, lutas e glórias; e apoio as comemorações da festa de Iemanjá em Brasília que representa apenas R\$1.500,00<sup>11</sup> do montante geral de recurso alocado. Todas as ações constam de nota de empenho, o que nos faz acreditar que o repasse tenha sido executado.

Convênios maiores também foram firmados entre a Fundação e outros organismos públicos como: o Fundo Nacional de Cultura que, tendo como órgão interveniente a Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (FUNDEP) de Maceió/Al, apoiou à realização do Projeto Consciência Negra 1996 – Zumbi 301, com meta de executar programa de atividades artístico-culturais em comemoração ao dia nacional da consciência negra, levantando um aporte financeiro de R\$82.500,00, sendo de R\$16.500,00 a contrapartida da Palmares; a Secretaria Executiva do MinC que tinha como objetos dos convênios localizar e sistematizar as informações relativas às comunidades remanescentes de quilombos com um orçamento de R\$50.000,00 e a realização de seminários, produção de vídeos, cds, revista e veiculação de minidocumentários referentes ao projeto “Ética e Estética Multirracial” com nota de crédito no valor de R\$150.000,00; e a Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça no desenvolvimento do projeto “Visibilidade do Povo Negro” com crédito no valor de R\$ 370.000,00. Este último convênio faz parte das demandas levantadas pelo GTI criado no mesmo ano por decreto presidencial e traz a perspectiva das ações afirmativas, de modo mais assertivo, para a discussão e agenda da Fundação Palmares naquele momento.

Uma das alternativas encontrada pelo órgão para minimizar o engessamento causado pela falta de recursos financeiros foi o estabelecimento de cooperações, sejam de caráter científico cultural ou técnico, para desenvolver elementos de seu plano plurianual. Assim, a Fundação assinou termos de cooperação com a Fundação Roquete Pinto, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade de São Paulo (USP) para o desenvolvimento de programas e projetos de interesse comum, mediante cooperação técnica,

---

<sup>11</sup> O que se pode perceber pelas publicações oficiais do órgão no Diário Oficial da União, os convênios e contratos eram os instrumentos mais usuais de repasse/fomento utilizados pela instituição, mesmo para valores tão pequenos.

científica e cultural nas respectivas áreas de competência (D.O.U. 1996), com vigência de 05 anos e sem alocação de recursos financeiros prévios. Já para uma cooperação técnica, a Palmares contou com a colaboração do Centro de Estudos sobre Territórios e Populações Tradicionais no intuito de criar condições operacionais que possibilitem implementar a execução de tarefas de interesse comum que digam respeito às comunidades remanescentes de quilombo e com a Fundação Estadual de Cultura do Amapá (FUNDECAP) para viabilizar em ação conjunta, realizar os trabalhos de identificação, delimitação, titulação e demarcação das terras ocupadas por remanescentes dos quilombos.

Dias antes do estabelecimento da cooperação técnica entre a FCP e a FUNDECAP, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial através do decreto de 04 de dezembro de 1996 que trazia como finalidade o estabelecimento de procedimentos administrativos para o cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que dizia: Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado, emitir-lhes os títulos respectivos (BRASIL, 2016). Era a Fundação invocando dispositivos legais para fazer cumprir a garantia de direitos dos povos quilombolas.

A discussão sobre as ações afirmativas não ficaram restritas à Fundação Cultural Palmares, outros organismos federais também colocaram a pauta em suas agendas. Assim como o Ministério do Trabalho que criou, nesse mesmo ano, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO) que, embora efetivamente tenha tratado na sua maioria da colocação de pessoas com deficiência em postos de trabalho e no combate a discriminação racial (IPEA, 2009), foi potente para pautar as discussões. Outras duas iniciativas do Estado brasileiro, no mesmo período, foram a realização do *Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos* e a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

O seminário foi um marco no debate sobre as ações afirmativas e sua aplicabilidade. Neste mesmo ano, por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, foi instituído o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que, em seu subitem “População negra” – integrante do item “Proteção do direito e tratamento igualitário perante a lei” – traz propostas de ações afirmativas em conformidade com as apresentadas pelo movimento negro no ano anterior (IPEA, 2009, p.34).

Para a jurista Flávia Piovesan (2008) as ações afirmativas devem ser compreendidas não somente pelo prisma retrospectivo – no sentido de aliviar a carga de um passado discriminatório –, mas também prospectivo – no sentido de fomentar a transformação social, criando uma nova realidade. Elas buscam acelerar o processo de igualdade, fazendo com que grupos vulneráveis consigam usufruir dos direitos expressos pela igualdade substantiva.

Promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (BRASIL, 1988) que é a finalidade primeira da Palmares, vem esbarrando, ao longo do tempo, na cultura da desigualdade substantiva que, como nos alerta Meszáros (2007), continua dominante, apesar dos esforços quase sempre indiferentes para impugnar o impacto prejudicial da desigualdade social por meio da instituição de mecanismos de igualdade estritamente formal na esfera política (MESZÁROS, 2007). Mecanismos formais esses que ainda são pouco acessados pela grande maioria da população brasileira, que como já sabemos, é negra e vítima direta e constante dos autoritarismos praticados pelo Estado, mesmo quando dito democrático.

Embora os obstáculos para atingir uma igualdade social e humana plena, substantiva, sejam incalculáveis, é papel das instituições públicas o exercício de pensar - junto a sociedade civil - e executar políticas públicas e, em nosso contexto, políticas públicas de ações afirmativas que, com caráter reparador, buscam em um tempo determinado, reduzir desigualdades.

Para implementar ações afirmativas ou qualquer outra política pública é necessário dispor de recursos financeiros, materiais e humanos, três frentes que a Palmares, ainda hoje, não dispõe de forma satisfatória. No entanto, quando pensamos em orçamento, o ano de 1997 foi um divisor de águas para a administração da Fundação Cultural Palmares. Os recursos sob sua responsabilidade passaram de R\$632.927 em 1996, para R\$3.365,498. Mesmo se tratando de dotação inicial, ou seja, não corresponde ao valor executado no ano, demonstra ganho institucional significativo da Palmares frente ao Ministério da Cultura naquele período.

A partir deste ano, empreenderemos nossa análise observando os relatórios de gestão produzidos pela Palmares. Segundo o órgão, somente a partir de 1997 é possível localizar dentre seus arquivos, documentos como esse. Com base nessa informação podemos levantar algumas hipóteses como: a) avanço nos processos administrativos e de gestão; b) maior burocratização desses processos e/ ou c) transparência das informações para controle social.

Outro marco importante e que pode ter influenciado diretamente no crescimento orçamentário da Fundação nesse ano foi a tomada de posse administrativa da Serra da Barriga

de forma legal pelo órgão. As primeiras ações de recuperação e preservação do patrimônio histórico foram planejadas em convênio firmado com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e, segundo os documentos da instituição, indicam a realização de estudos, projetos e programas de preservação da Serra; reflorestamento e criação de viveiro de plantas nativas; registro da história oral contada pelos moradores da área e do entorno; pesquisa arqueológica; recuperação e restauro de edificação como espaço de apoio para a fiscalização e organização do sistema de visitação. Para tanto, foram investidos recursos da ordem de R\$267.328,00, de acordo com o relatório do exercício de 1997.

Projeto celebrado pela Palmares, o Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC) aparece pela primeira vez nos documentos da instituição na gestão de Dulce Maria Pereira. Integrado ao Sistema Nacional de Informações Culturais do Ministério da Cultura, o Centro contou com aporte financeiro de R\$261.940,89 disponível para as ações iniciais de estudos para sua implantação. Naquele momento se desenvolveu projeto de formatação que delineou sua estrutura básica composta de espaço multimídia de sistematização das informações sobre a população negra no Brasil e no exterior. O CNIRC, que tinha como cerne identificar, captar, registrar, sistematizar, recuperar, proteger, preservar e difundir os patrimônios e as referências culturais, sociais, econômicas e políticas da população negra (PALMARES, 1997), como veremos no decorrer do capítulo, passou por um longo processo de implantação, com diversas interrupções por falta de recursos financeiros e ate mesmo sua ausência completa nos relatórios de gestão, onde, em alguns anos, não teve seu nome citado uma única vez.

Somado ao CNIRC, a Fundação cria em 97, o Sistema de Informações da Cultura Afro-brasileira. Também interligado ao Sistema Nacional de Informações Culturais do MinC, previa a sistematização das informações no campo social, político e cultural afro-brasileiro e disponibilização destas informações para a sociedade brasileira e internacional através de rede de computadores (PALMARES, 1997). Naquela gestão, R\$377.629,73 foram investidos na infraestrutura e instalação da rede de computadores do Sistema.

A Sistematização, mapeamento e titulação e desenvolvimento humano, social e cultural das comunidades remanescentes de quilombos é uma das principais atividades desenvolvidas pela Palmares. Neste exercício, segundo mostram dados extraídos do relatório de gestão, a instituição investiu cerca de R\$363.322,62 em ações como: pesquisa de campo antropológico, estudos étnico históricos e levantamento topográfico como prerrogativas para identificação e delimitação de áreas das comunidades quilombolas rurais, preservando assim,

a garantia de seu direito à terra e a preservação de suas características culturais; e a articulação direta com as comunidades através de encontros técnicos. O apoio às comunidades representou uma contribuição consistente da FCP para o avanço nas discussões relacionadas aos direitos dos remanescentes de quilombos e a obrigação do Estado (PALMARES, 1997).

Bom lembrar que, a esse tempo, o Estado não entendia o campo cultural de forma ampliada, não via a cultura como a dimensão simbólica da existência social brasileira. Como usina e conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação (GIL, 2003), o que, muitas vezes, levava a gestão pública a confundir políticas públicas com eventos pontuais. Embora seja valoroso o apoio a ações gestadas pela sociedade civil, fazê-lo de forma aleatória e sem respeitar processos democráticos acabam por enfraquecer a construção de verdadeiras políticas. Durante muito tempo a Fundação Cultural Palmares centrou forças no apoio a pequenos eventos como podemos ver nas ações descritas nos documentos produzidos por esta gestão, a saber: Apoio à realização de eventos como a XXIV Jornada Internacional do Cinema da Bahia, V Congresso Afro-brasileiro, II Encontro de Capoeira e Brasília, capital do Debate; e o apoio à participação de cidadãos negros e negras no XVII Festival de Cultura Caribenha – Festa do Fogo e no Encontro Nacional de Mulheres Negras. Cerca de R\$47.000,00 foram empregados nessas atividades, sendo que, em duas delas, o apoio não chegava a soma de R\$500,00.

No ano do décimo aniversário da Fundação Cultural Palmares, um projeto universal comandado pela UNESCO, passa a ser coordenado pela Palmares, no Brasil. O projeto Rota do Escravo, lançado mundialmente em 1994 no Benin, opera suas ações na busca pelos seguintes objetivos: 1) quebrar o silêncio sobre a tragédia do tráfico de escravos e contribuir, através da realização de trabalhos científicos multidisciplinares, para uma melhor compreensão dessa tragédia, suas causas profundas, suas problemáticas e suas modalidades de operação; 2) focar objetivamente as consequências do tráfico de escravos nas sociedades modernas, principalmente nas transformações globais e nas interações culturais dos povos e 3) contribuir com a cultura da paz e a coexistência pacífica dos povos, promovendo a reflexão sobre o pluralismo cultural, a construção de novas identidades e cidadanias e o diálogo intercultural (UNESCO, 2004).

Gravar todo o processo do tráfico negreiro enquanto crime contra a humanidade na memória coletiva do país e ao mesmo tempo discutir e ressaltar a influência africana na dimensão da interculturalidade contribuem para uma das metas da Fundação que é a de promover a revisão da história oficial do país. Para tanto, a Palmares realizou, como parte das

comemorações de seus dez anos, o Seminário Rota do Escravo Nacional. Primeira parte da implantação do projeto da UNESCO no Brasil, o seminário trouxe o tema Escravidão e Tráfico na História da Humanidade: interações, continuidade dinâmica na diáspora, desafios e perspectivas no mundo contemporâneo para a agenda do Estado e da sociedade civil.

Outras ações que se realizam no universo da meta em questão, de promover a revisão da história oficial do país, se efetivam no campo da pesquisa. Por meio do apoio a estudos realizados por terceiros ou de estudos encampados pela própria Fundação, por meio de atividades e projetos de sua biblioteca e, principalmente, do Centro Nacional de Informação de Referência da Cultura Negra (CNIRC).

Com recursos na ordem de R\$405.872,00, o seminário abrigou - além das discussões e criação do Comitê Científico Nacional do projeto - exposições, lançamento de livros de autores e temáticas da cultura negra, apresentações musicais e de poesia e ainda a publicação da segunda edição da *Palmares em Revista*, periódico institucional da Fundação que nesse número trouxe temas como o problema da anemia falciforme em três comunidades quilombolas e a relação cultura x trabalho, onde foram travados debates acerca da busca pela ancestralidade, ceticismo em relação ao Estado e a esperança da mudança de paradigma dos artistas negros.

Algumas ações desenvolvidas pela *Palmares* tiveram continuidade no ano de 1998, como a implantação do CNIRC e do Sistema de Informação no Campo da Cultura Afro-brasileira. O primeiro teve seu lançamento oficial em cerimônia de doação de equipamentos de informática e obras culturais, feita pela embaixada dos Estados Unidos no Brasil. Além desta solenidade, os documentos disponíveis não mostram nenhum avanço nas estruturas físicas e de sistema do centro. Já o segundo, realizou levantamento e formatação da biblioteca da Fundação, produziu o informativo institucional do órgão e promoveu a continuidade da sistematização das informações coletadas sobre a temática negra.

A este tempo, observa-se que as ações da *Palmares* ainda são executadas tendo os eventos como ferramenta principal do desenvolvimento das políticas. Além de não conseguir executar ações mais permanentes, amplificadoras e multiplicadoras, não conseguem capilarização e descentralização de suas atividades. Um dos poucos momentos que se ensaia uma expansão do público atingido pela instituição é quando da realização da Semana da Consciência Negra, momento em que diversas ações são realizadas em alguns cantos do território nacional. Neste ano, o valor orçamentário da Semana não aparece dissociado de outras ações executadas dentro do programa Difusão Cultural, como a realização do I

Encontro Internacional de Mulheres da Floresta Amazônica e Cartilha da Saúde da Mulher e o lançamento do cd das Cantoras Negras, gravado no exercício anterior. Para tanto, foram investidos R\$285.602,85 no programa.

Os registros oficiais mostram que, dentre as ações executadas durante a Semana da Consciência Negra, a Palmares realizou apresentações musicais, seminários, palestras, conferências, debates e apresentações de dança com programações nos estados de Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo. Ainda dentro das festividades, o órgão inaugurou sua biblioteca que tinha como objetivo ser espaço de referência em informações sobre a cultura negra.

Segundo o relatório de gestão o ponto alto das comemorações foi o lançamento da campanha “Sou negro, sou cultura, sou história, sou Brasil” que tinha o objetivo de “dar visibilidade a contribuição da população afro-brasileira, visando elevar a auto-estima e, sobretudo, criar uma postura social favorável ao exercício da cidadania dos afro-brasileiros e a implantação de políticas que visem à igualdade de oportunidades” (PALMARES, 1998, p.32). A campanha seria desenvolvida em etapas, culminando o período das festas dos 500 anos do descobrimento do Brasil. Os registros não deixam claros quais atividades/ações seriam realizadas e nem o quanto de recurso seria alocado para a campanha.

Iniciada em 1996, a gestão de Dulce Pereira mantém a continuidade dos projetos, embora muitos deles apareçam no relatório de gestão de 1999 apenas com pequenos avanços ou com pouquíssimas informações. É o caso do processo de implantação do Centro Nacional de Informação de Referência da Cultura Negra que, de um ano ao outro, executou apenas a elaboração de projeto arquitetônico e produção de materiais para o banco de dados; da ação *Edição, reedição e publicações* que aparece em quadro resumo de metas com 05 publicações realizadas e nenhum detalhe sobre elas e da importantíssima ação finalística *Apoio a comunidades remanescentes de quilombos* que não aparece no relatório de forma significativa, apenas indicando que “criou-se condições de desenvolvimento para as comunidades remanescentes de quilombo, estimulando várias atividades que permitiram sua inserção como sujeito do seu próprio desenvolvimento” (PALMARES, 1999, p. 05), mas em momento algum presta contas de quais atividades foram essas.

Mais uma vez o orçamento aparece de forma agrupada em programas e subprojetos. No subprojeto “*Guarda e devolução da memória afro-brasileira*” que comporta as ações acima e mais a participação do Brasil em evento internacional intitulado PANAFEST,

realizado em Gana/África, que teve como representante a cantora Ivone Lara, foram investidos cerca de R\$470.696,39.

No programa *Patrimônio histórico, artístico e arqueológico* e no subprojeto *Estudos sócio-antropológicos para o mapeamento das áreas de quilombos* a Fundação Palmares conseguiu, ao menos, manter o orçamento que com R\$558.306,96 variou pouco de um exercício para o outro. O subprojeto que tem como finalidade conceder titulação a comunidades de remanescentes de quilombos, reconheceu nove territórios nos estados do Amapá, Bahia e Rio de Janeiro.

O Projeto Rota do Escravo Nacional também teve continuidade neste ano e mais uma vez com a realização de um seminário que em 1999 discutiu o tema “Tráfico de escravos, cultura e desenvolvimento”, onde tomou posse a rede de pesquisadores rota do escravo Brasil, com a missão de levantar, reunir, processar e disponibilizar informações políticas e históricas para o maior número possível de pessoas. Para esta ação finalística a Palmares empregou R\$72.476,35 em recursos financeiros, garantindo assim a continuação do projeto.

No subprojeto Guarda e Preservação da Serra da Barriga o órgão conseguiu desenvolver algumas ações por meio de pactuação de convênios com outras instituições, tal como o firmado com a Fundação Universitária de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEPES), que, com recursos na ordem de R\$110.000,00 permitiu que a Palmares, segundo seus relatórios, desse continuidade a recuperação do sítio histórico da Serra da Barriga; e o acordado com a Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária (AAPAS), que previa ações de alfabetização em comunidades remanescentes de quilombos e redução do índice de analfabetismo de municípios de Goiás, Pará, Pernambuco e Maranhão. Neste projeto que também buscava a melhoria da qualidade de vida da população remanescente, foram empregados R\$168.300,00 em recursos financeiros.

Ainda no que concerne à essa gestão, é importante falar sobre as ações para implantação da vila temática dos Palmares. Estabelecida em convênio com a Secretaria de Turismo do Estado de Alagoas, o projeto orçado em R\$ 264.600,00 e que tinha como objetivo, segundo dados da própria Fundação, a revitalização dos costumes, gastronomia e artesanato; preservação da cultura e história locais e potencialização do turismo étnico, só foi concretizado no ano de 2007, como veremos adiante.

Articulador político importante para a história da Palmares, Carlos Alves Moura assume em 2000, pela segunda vez, a presidência da instituição. Nos três anos de gestão de Moura, a Palmares além de desenvolver suas ações finalísticas costumeiras, passou talvez

pela mais importante mudança de cenário político e, principalmente para as políticas públicas voltadas para a população negra, que o país jamais havia visto, a criação de políticas e instituições públicas voltadas, prioritariamente, à questão racial.

Considerando cronologicamente o contexto político, retroagimos ao ano 2000 e lembramos do *Avança Brasil*, programa de governo de Fernando Henrique Cardoso que ambicionava modernizar a economia brasileira e expandir a relação com os mercados internacionais. No que corresponde a Palmares, foi criado no plano plurianual o *Programa Cultura Afro brasileira*, conforme anteriormente descrito, composto por dezenove ações finalísticas<sup>12</sup>. Embora as ações ampliassem o leque de atividades sob a responsabilidade da Palmares, seus recursos, sejam eles humanos, materiais e/ou financeiros não acompanhavam, de forma suficiente, o crescimento de suas atribuições, reverberando em grandes dificuldades para a gestão. Mesmo tendo conseguido uma execução orçamentária próxima aos 100%, o que é extremamente incomum se observarmos todos os exercícios da Palmares, não significa que seus recursos foram suficientes. Em geral, quando a Fundação atinge um nível de execução orçamentária tão grande é porque conseguiu estabelecer parcerias, por meio de convênios e contratos, com outros órgãos da administração pública o que sinaliza polos positivos e negativos. Positivos porque demonstram a capacidade da instituição de ampliar seus recursos e sua capacidade técnica, mas negativo porque denuncia a sua pouca autonomia, estando sempre dependente de outras fontes financeiras para conseguir efetivar suas atividades. Sendo assim, operacionalizar suas políticas por meio de um programa ampliado, que entende a diversidade da cultura negra, não denota que isso transpassa o campo do simbólico e se concretiza na efetivação de políticas culturais.

Neste jogo de interlocuções e barganhas políticas a Fundação perde de um lado, quando não consegue executar suas ações finalísticas de forma adequada, mas ganha outros espaços simbólicos quando se torna responsável por desenvolver intervenções com repercussão internacional, como os seminários regionais preparatórios para a *Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Atuações como essas colocam o Brasil em destaque na negociação e discussão acerca das ações afirmativas enquanto políticas reparatórias para a população negra.

A III Conferência, realizada de 31 de agosto à 08 de setembro em Durban, África do Sul, se constituiu como espaço de consulta, debate e acordo entre Estados, na tentativa de entender como o racismo vem se apresentando no mundo e estabelecer políticas de ações

---

<sup>12</sup> Ações descritas na página 58 desta dissertação.

afirmativas. Com a participação de 16 mil pessoas e 173 países, a reunião é um marco no desenvolvimento de políticas de ações afirmativas no Brasil que levou delegação com cerca de 600 membros e assumiu pela primeira vez na sua história oficial, a existência do racismo no país e o compromisso de combatê-lo.

Para desenvolver atividades tanto dos eventos das pré-conferências nos estados do Maranhão, Rio Grande do Sul, Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Bahia e Rio de Janeiro com a participação de cerca de três mil pessoas, quanto à participação do Brasil em Durban, a Fundação Cultural Palmares recebeu a suplementação de crédito especial do Ministério da Cultura, no valor de R\$ 6.800.399,00 no exercício do ano 2000, o que representou cerca de 50% do total do orçamento geral do órgão. O repasse de um grande aporte financeiro como este, representa, para a Fundação Cultural Palmares, não só a garantia de plena execução da meta, mas, principalmente, um ganho de importância perante o governo federal e uma abertura simbólica para comandar discussões importantes. A dificuldade, no caso da FCP, é fazer com que esses repasses de recursos e essa liderança na pauta de discussões sejam perenes e não apenas pontuais.

Segundo Zulu Araujo, ex-presidente da Fundação Cultural Palmares e diretor de estudos, pesquisas e projetos da instituição na época da Conferência, foi com o governo de Fernando Henrique Cardoso que houve a retomada do órgão e das discussões acerca das questões raciais no país. “No meu entendimento ele (FHC) contribuiu para reestruturação da Fundação. Mas mais do que isso, ele contribuiu positivamente para a melhoria da posição do governo brasileiro diante dessa questão” (ARAUJO, 2017). Zulu comenta que seu posicionamento pode ser explicado por dois pontos-chaves: Primeiro, a escolha de gestores de esquerda e dos movimentos negros para presidir a Palmares como Joel Rufino dos Santos e Dulce Maria Pereira e também o Ministério da Cultura, na figura de Francisco Weffort, à época filiado ao Partido dos Trabalhadores, e segundo, a liberação de orçamento para a Palmares, ao ponto do órgão ter autonomia para subsidiar a maior delegação da história da Conferência.

Embora participações da Fundação no campo político internacional como essas sejam de extrema importância, é preciso localizar esses recursos como ainda pontuais, mesmo que a frequência deles tenha aumentado em uma gestão ou outra. Vale ainda falar que, essa mesma gestão que liberou milhões em recursos para a participação do Brasil em Durban, contingenciou recursos no exercício de 2002 que impossibilitou a execução de diversas ações finalísticas da Palmares (PALMARES, 2002), como: a) capacitação de recursos humanos para

o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos; b) reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos do Vale da Ribeira, em São Paulo; e c) construção do Centro Nacional de Informações e Referência da Cultura Negra. A não execução da construção do CNIRC levou a auditoria da FCP recomendar ao órgão a reavaliação da viabilidade de implantação de atividades no Centro e ponderar o custo x benefício de sua manutenção.

Ao levar em consideração esta perspectiva, é importante pontuar que o ano de 2003 foi, em grande escala para os movimentos populares, um período de mudanças não só no cotidiano das comunidades, mas, principalmente, nas políticas públicas sociais e também culturais, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente.

Já durante campanha eleitoral, contrariando a tradição autoritária das políticas culturais, o Partido dos Trabalhadores encampa discussão de um programa para a área da cultura, através de seminários realizados em todas as regiões do país e que gerou o documento *A Imaginação a Serviço do Brasil*, um programa de políticas públicas de cultura para o governo Lula. O documento propunha a discussão de temas como: cultura como política de Estado; economia da cultura; gestão democrática; direito à memória; cultura e comunicação e transversalidades das políticas culturais, para orientar a formulação de um Projeto de políticas públicas de Cultura para o Brasil.

No campo racial, o programa se comprometia a implementar programas e ações antidiscriminatórias, utilizando instrumentos do ministério que abrissem espaço para a plena cidadania da população negra. Eleito presidente, Lula convida Gilberto Gil para assumir o Ministério da Cultura que tinha pela frente o desafio de romper com as ausências nas políticas culturais brasileiras que, segundo Albino Rubim:

O tema das ausências deve ser o ponto de partida para a análise das políticas culturais empreendidas pelo Governo Lula, através de seus Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira. Elas aparecem no cenário brasileiro de dois modos distintos: como inexistência de atuação do estado, no período até os anos 30 do século XX, e, em sua modalidade neoliberal, como substituição do poder de deliberação do estado pelo mercado, através do recurso às leis de incentivo (RUBIM, 2010, p.11).

A omissão do Estado no campo cultural foi fortemente criticada por Gil que, no campo das culturas populares, teve em sua gestão, seu momento de maior desenvolvimento de políticas públicas, como o Programa Cultura Viva e seus Pontos de Cultura. Mesmo com a abertura do capital simbólico do Ministério da Cultura, o primeiro ano do governo Lula

manteve o orçamento da Fundação Cultural Palmares sob contingenciamento, o que resultou na execução de apenas cerca de 50% dos recursos naquele exercício. De R\$ 14.632.239,00 previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e mais os créditos adicionais, somente R\$ 7.970.152,00 foram executados. Neste exercício, os recursos foram liberados em dezembro, não deixando tempo hábil para a realização das atividades previstas.

Sucedendo Carlos Moura a frente da Fundação, Ubiratan Castro de Araújo traz para agenda da instituição debates como as cotas<sup>13</sup> nas universidades, com o *I Encontro o Negro na Universidade: direito à inclusão*. Além de debater o acesso de estudantes negros às universidades, o encontro também debateu as ações previstas do decreto, publicado por FHC, de número 4.228, de 13 de maio de 2002, que instituiu no âmbito da administração pública federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas. O decreto previa a inserção de minorias como negros, mulheres e portadores de deficiências em postos de trabalho de órgãos públicos federais. O encontro foi realizado nas cidades de Brasília, Salvador, Belém e Maceió.

Um dos grandes projetos da Fundação Cultural Palmares e que sempre, segundo informações da própria Palmares, nunca foi priorizado por conta da escassez de recursos, é o Centro Nacional de Informações e Referência da Cultura Negra (CNIRC). Na gestão de Ubiratan Castro, o Centro passou novamente por períodos de não efetivação de ações previstas nos planos plurianuais elaborados. Os relatórios mostram que, durante toda a gestão, apenas conseguiu-se efetivar a contratação de serviços de vigilância desarmada com recursos da ordem de R\$ 31.823,00. Em 2005, grande parte dos R\$ 200.000,00 previstos para o Centro, foram remanejados para outras ações finalísticas da Fundação, a saber: Ação 6631 – Promoção e Intercâmbio de Eventos Culturais Afro brasileiros e ação 8053 – Fomento a Projetos da Cultura Afro-brasileira. A gestão justifica tal remanejamento devido a ausência de orçamento compatível com a necessidade do projeto, o que aponta, mais uma vez, para falta de prioridade dada ao CNIRC e a pouca autonomia da Palmares sobre seu orçamento.

Dentro da ação finalística *Preservação de Bens Culturais Materiais e Imateriais do Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico Afro-brasileiro*, algumas atividades foram executadas tendo como foco o sítio histórico da Serra da Barriga, no entanto os avanços para requalificação da Serra foram diminutos. Apenas foram executadas a contratação de empresa terceirizada para prestar serviços de limpeza e conservação do espaço utilizado pela guarda do sítio; visita dos técnicos da Palmares para levantamento do bem e contratação de empresa de

---

<sup>13</sup> A reserva de cotas em estabelecimentos de ensino federais só viria a ser instituída anos depois com a lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

agrimensura para confecção de laudo técnico do sítio. Dos R\$ 819.245,00 de recursos executados nesta ação, parte foi para a elaboração e publicação de cartilha sobre legislação concernente às comunidades remanescentes de quilombos. Ação realizada em parceria com o Instituto Fala Negra.

Ainda sobre o que diz respeito às mudanças nas políticas públicas raciais, um ponto que deve ser destacado é a criação, em 2003, da *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (SEPPIR). Criada pela lei de número 10.678, de 23 de maio de 2003, como órgão de assessoramento imediato ao presidente da república, a Secretaria surgia com a responsabilidade de promover discussão sobre as questões raciais dentro e fora do governo, no intuito de desenvolver políticas públicas voltadas à promoção racial nas diferentes áreas e de garantir o acesso da população negra às diversas esferas da vida social.

Importante aliada da Fundação Cultural Palmares, a SEPPIR, embora pareça ter sombreado as ações da Palmares em alguns momentos, aparece como instrumento diferenciado de escuta dos movimentos negros. Em parceria com a Secretaria e outros órgãos, a Palmares desenvolveu ações como a II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora – II CIAD Cultural. Realizada na cidade de Salvador, a Conferência, segundo dados da Palmares, reuniu mais de 2 mil intelectuais, representantes da sociedade civil e autoridades governamentais, 280 vindos da África, para discutir questões de interesse do continente africano e da diáspora e a realização da Conferência das Américas contra o Racismo. A SEPPIR também foi responsável por destaques no orçamento da Palmares o que permitiu a realização de projetos como o *Quilombos do Brasil*, que previa a realização de encontros de comunidades remanescentes de quilombos nos estados da Bahia, Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Rio de Janeiro e Amapá com o objetivo de estimular o trabalho conjunto entre o poder público e lideranças quilombolas para a identificação das necessidades e prioridades destas comunidades (PALMARES, 2005).

Outro fato relevante datado deste período é a instituição do decreto presidencial de número 4.887, de 20 de novembro de 2003 que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2003).

O documento restringe a competência da Palmares em relação à regulamentação territorial e fundiária, passando para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a responsabilidade por

identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. À Palmares coube a expedição de certidão referente à autodeclaração enquanto quilombola, a plena assistência jurídica aos remanescentes das comunidades dos quilombos, a instrução de processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro e o acompanhamento dos demais órgãos envolvidos visando garantir a sustentabilidade das comunidades.

Antes da redefinição das competências administrativas sobre a questão das terras quilombolas, a Palmares, segundo o decreto de número 3.912, de 10 de setembro de 2001, acumulava todas as funções e, com recursos humanos, materiais e orçamentários insuficientes, não conseguiu titular uma única comunidade nos dois anos que foi responsável pela ação.

A reforma administrativa proposta pelo governo Lula levou a Palmares a conversar com os diversos órgãos federais, participando assim de cerca de 41 comissões e grupos de trabalhos interministeriais e dentro do próprio MinC. Técnicos da FCP fizeram parte de grupos ou comitês de órgãos como a Ouvidoria Agrária Nacional, MINC, SEPPIR, Ministério do Planejamento, IBAMA, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Justiça, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Agrário e IPHAN.

Diante dessas parcerias a Fundação participou, junto ao MEC, do *Programa Diversidade na Universidade*, que definiu políticas de acesso e permanência de estudantes negros na universidade. Segundo os relatórios de gestão, a Palmares desenvolveu pesquisas, estudos e produção de material didático do Programa. Outro parceiro foi o Instituto Rio Branco – Itamaraty – na concessão de bolsas de estudo para estudantes afrodescendentes com vocação à carreira diplomática. Como observado no relatório de gestão do ano de 2003, naquele tempo a Palmares contemplou 04 estudantes com bolsas.

Os documentos oficiais demonstram que a Fundação, no período dos governos Lula, desenvolveu ações que compactuavam com programas daquele governo como o Fome Zero, onde a instituição, por meio de convênio, atendeu as comunidades remanescentes de quilombos do país. A FCP foi responsável por articular a participação de vários órgãos governamentais com as representações dos movimentos sociais e coordenar o repasse de equipamentos e implementos para a reestruturação produtiva das comunidades.

Outro programa de governo que teve a participação da Palmares foi o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Criado pela lei número 10748 de 22 de outubro de 2003, o programa visava à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda (BRASIL, 2003). Coube a FCP desenvolver capacitação profissional de jovens nas áreas de culinária, produção cultural, emprego doméstico.

Este salto quantitativo e qualitativo nas relações do Brasil, via Fundação Cultural Palmares, com outros países está diretamente ligada com o estabelecimento de parcerias. Ao nos debruçarmos sobre os relatórios de gestão, fica claro que boa parte das atividades desenvolvidas pela Fundação só é possível de ser realizada devido as cooperações estabelecidas entre o órgão e outras instituições. Seja por conta dos poucos recursos orçamentários disponíveis ou ainda por falta de técnicos capacitados suficientes para executar as ações. Como qualquer órgão público, a FCP está sujeita a ter seu orçamento contingenciado, o que dificulta por exemplo, a celebração de convênios e o repasse de recursos vindos de emendas parlamentares, uma importante fonte orçamentária da Fundação.

Sobre a atuação da Palmares no campo internacional podemos dizer que, com as políticas desenvolvidas nos governos Lula, houve uma ampliação da representação do órgão no que diz respeito aos acordos de cooperação assinados entre Brasil, países africanos e países das américas com populações afrodescendentes, a exemplo da Colômbia, Cabo Verde, Cuba, Haiti, Suriname, Trinidad y Tobago, Senegal, Guiné-Bissau, Nigéria, Moçambique e República dos Camarões.

A Fundação Cultural Palmares qualificou-se como órgão assessor, tanto do Ministério das Relações Exteriores, quanto do próprio Ministro da Cultura, em algumas das suas mais importantes ações, a saber: a cooperação entre os ministros da cultura dos países de língua oficial portuguesa; a cooperação com a República do Haiti, incluindo a criação da casa de cultura brasileira em Porto-Príncipe; a II Conferência de Intelectuais, homens e mulheres de cultura da África e da diáspora Africana; III Festival Mundial das Artes Negra e o ano Leopold Senghor – centenário de nascimento (PALMARES, 2004, p. 57).

As relações de cooperações internacionais entre Fundação Cultural Palmares e os países africanos e da América Latina, seguiam uma tradição de ausências e se estabeleciam de maneira restrita, com a Palmares enviando dirigentes para participação em eventos ou recebendo gestores e intelectuais de outras nações para o mesmo fim. Com a eleição de Lula

para presidente e a nomeação de Gilberto Gil para liderar o Ministério da Cultura, essas ligações foram criando contornos mais plurais e com a Palmares conquistando espaço de protagonista na construção dessas relações. Com o segundo mandato do então presidente Lula e com Zulu Araujo a frente da Fundação, esse tempo de cooperação e intercâmbio tem o seu momento mais fortalecido. Na opinião de Araujo (2007), sua gestão viveu a época de ouro da Palmares, com autonomia representativa para dialogar com outros gestores e acesso direto à presidência da república, ao Itamaraty e ao MinC.

Eu fui um privilegiado. Eu tinha um ministro como Gilberto Gil que não era apenas um ministro negro, o Gil era o maior capital simbólico do governo Lula [...] Além disso, Lula foi o presidente da república que visitou mais países africanos na história do Brasil. Lula sozinho visitou mais países africanos do que os demais governantes brasileiros juntos. O Brasil saiu de 13 embaixadas, para 39 embaixadas africanas [...] estabeleceu relações comerciais, relações econômicas e relações culturais. Eu representei o Brasil em nome do ministro da cultura e do presidente da república na CPLP durante sete anos, só aí eu dialogava, mensalmente, com cinco países africanos (ARAUJO, 2017).

Podemos mencionar aqui que, na gestão de Zulu Araújo, a Fundação Palmares tratou prioritariamente as questões de intercâmbio e cooperação internacionais - tendo a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) como ponto de interseção - em duas frentes: O Programa Intercâmbios Afro Latinos, iniciado em 2007 e ligado às políticas de intercâmbio cultural realizadas pelo Ministério da Cultura e o Portfólio de Projetos Culturais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Instrumento de articulação Programa Intercâmbios Afro Latinos, o Observatório Afro Latino se constituiu enquanto espaço colaborativo para conexões, intercâmbios e diálogos das culturas afro latinas e caribenhas. Ele visa possibilitar uma maior compreensão das semelhanças e diferenças da história e dos processos de integração social dos afrodescendentes nos países da América Latina e do Caribe (PALMARES, 2010). Segundo a gestão, o objetivo do Observatório era o de conhecer, agrupar e compartilhar informações sobre os diferentes modos do fazer cultural de raízes negras da América Latina e do Caribe e ainda reunir esses dados em banco de dados de modo a amplificar o escambo desses saberes e fazeres culturais e sociais.

Disponível<sup>14</sup>, quando do seu lançamento, na rede mundial de computadores, o Observatório surge de demandas como a Declaração de Cartagena e da Carta de Salvador e

---

<sup>14</sup> A página do Observatório Afro Latino (<http://afro-latinos.palmares.gov.br>) foi retirada do ar em maio de 2015.

tem representações dos países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa-Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. De acordo com os relatos oficiais, o portal passou em 2009 por reformulação de layout e conteúdo e passou a fazer parte das ações desenvolvidas pelo CNIRC.

Enquanto o Brasil discutia a diversidade cultural, pensava e aplicava políticas públicas para a cultura negra, a Colômbia, o segundo país da América Latina em quantidade de negros, atrás apenas do Brasil, encampava a tentativa de discutir a afirmação da comunidade negra na sociedade colombiana. Desta realizada e como parte das ações do Observatório foi realizado o I Seminário Internacional Intercâmbios Afro-Latinos: Diagnósticos e Perspectivas para a Comunidade Negra na América Latina, no Rio de Janeiro e em Salvador, coordenado pela Fundação Palmares e tinha como objetivo ampliar o diálogo entre os países da América Latina e Caribe, e, em especial, Brasil e Colômbia.

O Programa Intercâmbio Afro Latino resgata uma dívida histórica do Brasil e mais particularmente da comunidade negra brasileira para com nossos vizinhos afro latinos que, apesar de terem uma língua muito próxima a nossa e estarmos no mesmo continente, nunca foram objetos de qualquer contato de intercâmbio. A implementação desta ação já vem dando resultados concretos, como a criação do Observatório Afro Latino, iniciativa do Ministério da Cultura da Colômbia, bem como um seminário internacional para discutir a formulação de uma agenda de política de ações afirmativas na América Latina, também de iniciativa do governo colombiano (PALMARES, 2007, p. 05).

No que diz respeito ao Portfólio de Projetos, a Fundação Palmares afirma que é uma contribuição na área do conhecimento, com a participação da sociedade civil de todos os países envolvidos, tanto nas discussões estabelecidas, quanto na gestão do portfólio. O órgão declarou, àquele tempo, que este era o projeto principal da Palmares junto a comunidade. O Portfólio apresentava 23 perfis de projetos culturais, entre eles a Conferência Internacional de Doadores, a Feira Internacional de Projetos e o Programa de Fomento à Produção e Televisão do Documentário da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o DOCTV CPLP. De acordo com Zulu Araujo (2008), os perfis escolhidos eram de projetos que envolviam renovação de quadros, com formação em gestão de políticas públicas para a área, e promoveriam um diálogo cultural dentro da CPLP.

Primeiro perfil a ser lançado, o DOCTV CPLP, recebeu 129 inscrições entre os países da CPLP e Macau. Deste número, 71 projetos vieram do Brasil, 08 de Cabo Verde, 06 de

---

Guiné-Bissau, 08 de Moçambique, 23 de Portugal, 08 de Macau, 04 de São Tomé e Príncipe e uma proposta de documentário do Timor Leste e Angola que, embora não tenhamos conseguido localizar o número de projetos enviados, teve uma seleção com regulamento específico para aquele país<sup>15</sup>. Cada um dos países contemplou um projeto que recebeu o valor de 50 mil euros de financiamento. Como o propósito do programa era o de estimular o intercâmbio cultural e econômico entre os povos da CPLP e de Macau, implementando políticas públicas integradas de fomento à produção e difusão de documentários (DOCTV CPLP, 2015), cada país envolvido se comprometia a divulgar os filmes em suas respectivas televisões públicas.

Como medida de aperfeiçoamento e manutenção do programa, as instituições envolvidas previram a capacitação de membros dos ministérios da cultura dos países participantes, para qualificá-los na gestão das ações do portfólio, no intuito de formar pessoal técnico capacitado para implantar e executar etapas como seleção, acompanhamento e avaliação desses projetos. Até o momento dois editais do programa foram lançados, um no ano de 2010 e outro em 2015, cada um contemplando o financiamento de 09 documentários.

Analisando todos os relatórios de gestão e outros documentos oficiais da Fundação Cultural Palmares fica claro a evolução do órgão no estabelecimento de relações de cooperação internacionais e ainda como a Palmares conseguiu dialogar com o Ministério da Cultura e barganhar apoio institucional e político, por exemplo com as suplementações em seu orçamento. Outro ponto que deve ser reafirmado é a ampliação da presença do governo brasileiro, por meio da Palmares, no continente africano. Política deliberada e encampada pelo governo Lula e seu Ministério das Relações Exteriores. Para tanto algumas ações foram executadas como: o I Fórum Internacional sobre Economia da Cultura, realizado pelo Ministério da Cultura de Cabo Verde, sob a coordenação da FCP; a I Exposição Cultural do Timor-Leste, em coordenação junto ao departamento cultural do Ministério das Relações Exteriores; a semana cultural do Benin, em Salvador; o processo de revisão da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, junto a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e o II Encontro Ibero-americano de Ministros da Cultura para a Agenda Afrodescendente das Américas, em Salvador. Esse último com o foco de elaborar uma agenda afrodescendente para as américas.

Com um contingente de mais de 150 milhões de afrodescendentes na América Latina e Caribe e sendo o Brasil o país com o maior número de negros, fora da África, pensar, apoiar e

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4448.aspx>

participar de políticas, projetos e programas que dialogassem e reunissem estas populações se tornou primordial uma vez que o Estado brasileiro entendeu e institucionalizou que o negro e sua cultura eram peças importantes no desenvolvimento humano, social e econômico do país. Nesta dinâmica, coube a Palmares mediar essas relações e ajudar na construção da agenda afrodescendente nesses territórios.

Ainda sobre o período de Zulu Araujo a frente da Fundação, outros marcos institucionais foram estabelecidos como a inauguração do Parque Memorial Quilombo dos Palmares; mudança da sede da instituição; reforma administrativa, a mudança nos instrumentos de repasse de recursos, a participação da Palmares na elaboração do *Estatuto da Igualdade Racial* e o acordo de cooperação com o IPHAN para patrimonialização de bens materiais e imateriais da cultura negra.

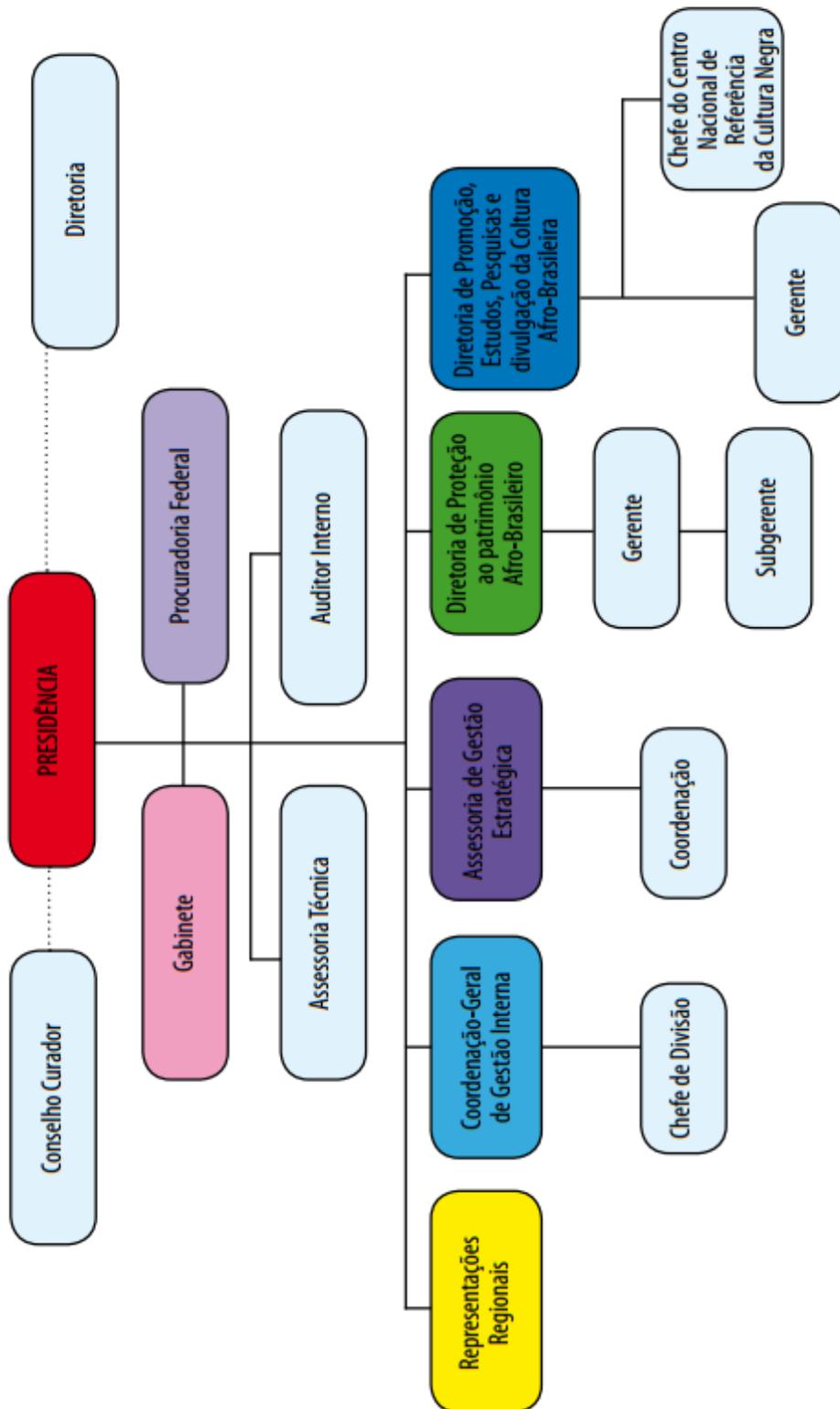
Quanto a abertura do maior parque temático da América Latina, só foi efetivada dez anos após a tomada da posse legal da Serra da Barriga por parte da Fundação Palmares. Com aproximadamente 10.000m<sup>2</sup>, o Parque que contém estruturas como restaurante, área de exposições e trilhas históricas, desenvolve atividades de turismo étnico e é gestado por um comitê integrado pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), pelo governo do estado de Alagoas, pela prefeitura municipal de União dos Palmares e por 02 representantes dos movimentos quilombola e negro de Alagoas. O comitê, segundo a gestão, tinha como finalidade de acompanhar, fiscalizar e propor atividades do Parque e monitorar o processo de implantação dessas atividades; elaborar estratégias para articulação de programas e ações do governo federal, estadual e municipal para o Parque.

Antes chamada de “porão do navio negreiro” por militantes do movimento negro e servidores, a mudança do prédio-sede da Palmares traz pontos reflexivos no campo do simbólico. Se antes o órgão responsável pela cultura negra “merecia” estar lotado em prédio insalubre, com equipamentos obsoletos e instalações inadequadas, naquele contexto político outro, já não cabia mais. Após 20 anos de reivindicações a Fundação Cultural Palmares mudou de sede e recebeu insumos para melhor desenvolver suas atividades. No entanto, em 2016, a sede da Palmares mudou novamente de localização. Segundo a presidente da Fundação no exercício de 2016, a decisão de mudar mais uma vez foi motivada pela economia de 40% do orçamento do órgão, gastos com o aluguel e para levar a sede a um ponto estratégico de deslocamento para os usuários.

De acordo com esta gestão, a mudança da sede implicou também na transformação da estrutura administrativa do órgão. Uma vez que a nova sede trazia melhores condições de

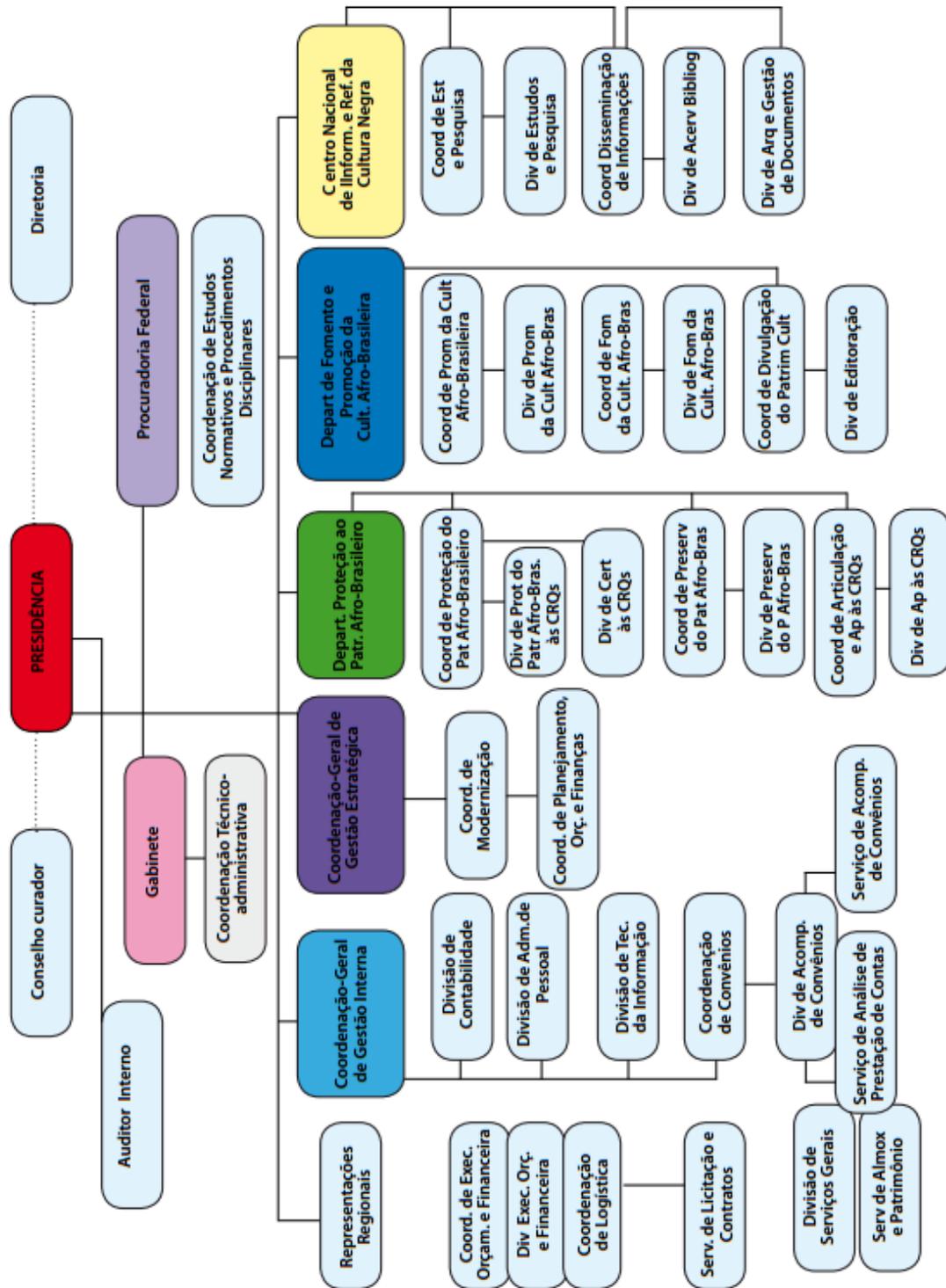
trabalho, era a hora de pensar nos outros processos institucionais. Deste modo, a Palmares submeteu e aprovou junto ao Ministério do Planejamento a sua reestruturação administrativa que, além de ampliar o quadro técnico, ainda deficitário mesmo após concurso público realizado pelo MinC em 2006, criando 32 novos cargos comissionados, previu a criação de novas representações regionais com sedes nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Alagoas e Maranhão (PALMARES, 2007). Observando os organogramas abaixo, podemos perceber a descentralização das ações da Fundação, a partir da reestruturação do ano de 2009.

Figura 1: Organograma da Fundação Cultural Palmares de 2003 a 2009



Elaboração: Fundação Cultural Palmares

Figura 2: Organograma da Fundação Cultural Palmares após reestruturação organizacional de 2009



Fonte: Fundação Cultural Palmares (ano)

Ao considerarmos os organogramas, verificamos a instituição do *Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra* enquanto organismo responsável por responder às áreas do ensino e pesquisa. Se relembrarmos o percurso do CNIRC veremos que o Centro, idealizado em 1998, foi a princípio pensado como uma estrutura de grande porte capaz de abrigar museu, biblioteca, teatro de arena ao ar livre, área de alimentação especializada em culinária afro brasileira e a sede administrativa da Palmares. No entanto, durante as gestões o Centro nunca foi priorizado e, segundo os relatórios, problemas como escassez de recursos orçamentários e razões técnicas e administrativas que não competiam à Fundação, como a não obtenção de licença junto ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (IBRAM), impossibilitaram a construção do Centro.

Diante da impossibilidade de dar andamento a este projeto, a FCP decidiu pela implantação estrutural do CNIRC, dotando-o de equipamentos tecnológicos, de forma a dar condições técnicas e administrativas para executar sua finalidade. Essa implantação iniciou-se em 2009 e continuou em 2010 com a modernização do acervo bibliográfico e arquivístico por meio da modificação nos métodos de gestão informacional. Foram adquiridos sistemas informatizados - Sistema de Gerenciamento de Biblioteca - Software Sophia e Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (Sigad) - que possibilitou o tratamento e a disseminação eficiente e eficaz da informação da Biblioteca e Arquivo da FCP (PALMARES, 2010, p.67).

As mudanças na estrutura organizacional da Palmares acarretaram mudanças também nos instrumentos de repasse de recursos. Prioritariamente fazendo repasses através de convênios ou transferência direta por demanda espontânea, modalidade popularmente conhecida como balcão, a adoção de critérios democráticos só veio a ser consolidado na gestão da instituição a partir de 2009, permitindo um maior acesso à produção e fruição de bens culturais idealizados por produtores e artistas negros. Consoante aos dados expressos nos documentos oficiais:

[...] os gastos com despesas correntes do elemento 31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras, devido, principalmente, aos editais feitos pela FCP para as comemorações do aniversário de 22 anos e do Dia da Consciência Negra. Essa prática começou a ser adotada em 2009 e vem crescendo pela maneira democrática de acesso e participação para todos os que se inscrevem. Em 2010, o aumento nesse elemento correspondeu a 333% em relação ao montante empenhado de 2009. Houve um acréscimo de 66% nos restos a pagar não processados em 2010 no comparativo com 2009. Em observância aos princípios da transparência e da isonomia, além da contemplação de projetos estrategicamente pensados, de acordo com a proposta institucional da FCP, desde o exercício de 2009, vem

sendo adotada a realização de editais temáticos para gerir a transferência de recursos. Para o exercício de 2011, a mesma sistemática adotada nos anos anteriores deverá ser implantada (PALMARES, 2010, p.128).

Segundo o site oficial da Fundação Cultural Palmares, a instituição lançou 15 editais desde o exercício de 2009, sendo que no ano de 2015 houve apenas a publicação de um edital, executado pelo CNIRC, que selecionou e premiou obras literárias. No entanto, nem o pagamento do prêmio e nem a impressão das publicações, por falta de recursos, foram pagos naquele ano. Já no exercício de 2016 não houve fomento por meio de editais e “apesar da obtenção de recursos para participação no Edital de “Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura”, a inviabilidade jurídica, constatada durante sua tramitação neste órgão, tornou impossível sua continuidade (PALMARES, 2016, p.53).

A última ação desenvolvida pela gestão de Zulu Araujo e para qual queremos chamar atenção nas próximas linhas diz respeito ao acordo de cooperação estabelecido entre a Fundação e o IPHAN para a patrimonialização de bens materiais e imateriais da cultura negra. Alguns marcos deste acordo foram a criação de grupo de trabalho responsável por coordenar a formulação e a implantação do Programa Nacional de Salvaguarda e Incentivo à Capoeira (Pró-Capoeira); o apoio ao Conselho Gestor do Memorial das Baianas e o Programa de Proteção e Preservação das Comunidades de Matrizes Africana Tombadas Pelo IPHAN. O foco da parceria foi a proteção e salvaguarda dos patrimônios da cultura afro descendente, importantes elementos da cultura brasileira.

A breve gestão de Elói Ferreira de Araujo (2011-2012) acontece em momento de transição política, com Dilma Rousseff substituindo Luiz Inácio Lula da Silva na presidência do Brasil. Embora Rousseff fosse sucessora partidária de Lula e, se esperasse uma política de continuidades em seu governo, não foi o que aconteceu com as políticas culturais. Pesquisadores como Albino Rubim (2015) e Lia Calabre (2015) discutem como as discontinuidades e mesmo as continuidades das políticas desenvolvidas nas gestões de Anna de Hollanda e Marta Suplicy a frente do MinC podem indicar um ciclo de instabilidades no primeiro mandato de Dilma, no campo da cultura.

Deste modo, a explicação dos desníveis da atuação do Ministério da Cultura nos governos Lula e Dilma não pode ser reduzida à polarização acerca da continuidade ou não das políticas culturais desenvolvidas, mas incorporar a ideia de um patamar de intervenção diferenciado como chave explicativa da desigual atuação. O patamar de intervenção pode ser pensado agregando inúmeras variáveis, dentre elas: força política do ministro; visibilidade do ministro; qualidade e sintonia da equipe dirigente; trânsito na sociedade

política; trânsito na sociedade civil; diálogo com a sociedade; articulação com partidos políticos; interação com sociedade civil e com comunidades culturais; legitimidade; representatividade; capacidade de formulação de políticas públicas; iniciativas político-culturais; competência na implantação de políticas; acionamento de interesses; atendimento de demandas; mobilização de segmentos culturais (RUBIM, 2015, p.16-17).

Trazendo a perspectiva para o campo da cultura negra, Zulu Araujo (2017), ex-presidente da Fundação Cultural Palmares, reforça a ideia restritiva de como aquela cultura era entendida pelo novo governo estabelecido. Dilma tratou a Fundação Cultural Palmares, tratou a questão racial como, classicamente a esquerda trata, colocou no campo da pobreza. Resolvendo a questão da pobreza, estaria sendo resolvida a questão racial. Como se essa questão racial pudesse ser resolvida exclusivamente com a dimensão econômica (ARAÚJO, 2017).

Tomando como base tais perspectivas, é necessário observarmos como essas mudanças nos campos simbólico e político incidiram sobre o desempenho da Fundação Cultural Palmares. Em primeiro lugar, se faz necessário lembrarmos do corte de R\$50,1 bilhões (BRASIL, 2011) no orçamento da União em 2011, tendo o Ministério da Cultura como uma das pastas mais atingidas, com uma redução de 39% em seus recursos, o que, diretamente, prejudicou a execução do PPA da Palmares para aquele exercício. Essa dificuldade em realizar as atividades planejadas fica bastante clara no relatório de gestão de 2011, com a diminuição das ações e a descrição das reduções orçamentárias de programa finalístico a programa finalístico.

Diante desta realidade, mais uma vez as ações do *Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra* (CNIRC) foram reduzidas por conta do orçamento. Dos R\$ 934.650,00 previstos na LOA, somente R\$ 329.998,00 foram repassados, representando assim um corte de 64,69% no montante geral dos recursos. Diante do contingenciamento orçamentário nesta ação, as atividades ficaram restritas à continuidade dos trabalhos de tratamento dos acervos bibliográficos e arquivísticos da FCP, bem como de reestruturação do novo espaço, tendo em vista a mudança de sede (PALMARES, 2011).

Não só o CNIRC, mas como todas as ações finalísticas da Palmares foram atingidas, é também o caso da ação *Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos* que previu em sua dotação orçamentária recursos na ordem de R\$ 986.000,00, com aprovação de R\$ 207.426,64, demonstrando uma redução de 78,96% no orçamento. Conforme os documentos do órgão, com os recursos disponibilizados foi possível efetuar atendimento de dez comunidades de remanescentes de quilombos, por meio da realização do *Seminário*

*Quilombo Vivo*, efetivado em colaboração com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. O Seminário travou discussões acerca de temas como: o reconhecimento, a valorização, a promoção e a proteção do patrimônio cultural quilombola; as criações artísticas, os bens culturais e o registro da memória das comunidades quilombolas; o desenvolvimento da economia da cultura em comunidades quilombolas; o financiamento, a descentralização e a implementação de políticas públicas culturais para as comunidades quilombolas; a participação e controle social na formulação e implementação de políticas públicas culturais para as comunidades quilombolas.

O mesmo ocorreu com a ação *Fomento a Projetos da Cultura Afro-brasileira* que teve um corte de 58,52%, levando em conta as emendas parlamentares que, em sua maioria, não foram liberadas. Os registros mostram que apenas 17,07% da execução física foi atingida, apoiando um total de sete projetos nesta ação. Projetos como o 23º Aniversário de Criação da Fundação Cultural Palmares, quando foi realizado o *Seminário Nacional - “A cultura como Veículo de Erradicação da Miséria”*, com o objetivo de reunir ideias, propostas e ações para o enfrentamento da extrema pobreza, a partir da promoção e valorização da cultura, especialmente a cultura Afro-brasileira (PALMARES, 2011). O evento, que reuniu cerca de 1.200 pessoas, representou um investimento de cerca de R\$ 700.000,00.

A ação finalística com menor recuo orçamentário foi a *Proteção aos Bens Culturais Afro brasileiros* com redução de 19,59% dos recursos financeiros. Com o reforço de recurso descentralizado vindo da antiga Secretaria de Cidadania Cultural (SCC/MINC), a ação conseguiu manter 80% das atividades originariamente previstas, promovendo a preservação de quatro bens: Parque Memorial Quilombo dos Palmares, que consumiu cerca de 44% dos recursos; 9ª Lavagem do Acarajé da Yaya; Oficina Nacional de Elaboração de Políticas Culturais para Comunidades Tradicionais de Terreiros e Atividades Culturais de Yemanjá 2011.

Diante disto, a última ação que comentaremos desta gestão foi a que teve um crescimento importantíssimo nos governos de Lula e que, no exercício de 2011 foi a que recebeu o maior corte em seu orçamento, a *Promoção de Intercâmbios Culturais Afro-brasileiros*. Responsável por promover e apoiar o intercâmbio cultural no país e no exterior, resgatar e ampliar a participação dos afro brasileiros e dos seus descendentes no mercado, divulgar suas criações, trocar e adquirir conhecimentos e informações (PALMARES, 2011), a ação perdeu 87,5% do seu orçamento.

Perante esta realidade, a ação executou apenas dois intercâmbios internacionais: O pagamento de cachê do cantor africano Abel Duere, quando da sua participação no Seminário “O Papel da Cultura Afro-brasileira na Superação da Miséria”, na cidade do Rio de Janeiro e a entrega de diplomas do curso de especialização *latu sensu* em Cinema e Audiovisual, na cidade de Mindelo/ Cabo Verde.

A questão orçamentária, na gestão de José Hilton Santos Almeida (Cobra), que vai de 2013 à 2015, também foi apontada pela instituição como elemento principal para a não realização de forma satisfatória das ações planejadas. Seja por conta de contingenciamento do governo federal, por conta da não liberação de emendas parlamentares, ou ainda, pela liberação tardia dos recursos. Segundo declarações do órgão, projetos como os editais afirmativos voltados para o público afro brasileiro, a construção do Plano Setorial para a Cultura afro-brasileira e as articulações para a construção do Museu da Cultura e Memória Afro Brasileira, em Brasília, ganham destaque nesta gestão.

Neste sentido, iniciativas como o II Edital do Núcleo de Formação de Agentes de Cultura da Juventude Negra (NUFAC), que buscou a formação de profissionais na área da cultura como artesão de biojóias, operador de Áudio, Produtor de Vídeo, Produtor Cultural, Figurinista, Módulo Étnico Racial, Web Designer, Desenhista de Moda, Finalizador de Vídeo, Operador Editoração Eletrônica, Assistente de Projeto Visual Gráfico, Percussão Popular, Desenhista de Produtos Gráficos Web para jovens negros e negras, não só dialogavam diretamente com o campo cultural, mas também com o econômico e o social, uma vez que capacitavam jovens negros para o mercado de trabalho.

O edital oportunizou a implantação de NUFAC's nas cidades de Brasília-DF, Mato Grosso do Sul-MS, Rio Vermelho-BA, João Pessoa-PB, Codó-MA, Volta Redonda-RJ, Olinda-PE, São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, e tinha como pontos condutores a meta 18 do Plano Nacional de Cultura que busca um aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura (PNC, 2014) e o Plano Juventude Viva, plano interministerial que tinha como foco a diminuição dos índices de violência física e simbólica a jovens negros. Nos dois anos de sua execução, o Edital firmou convênios com 14 instituições culturais, mas, por conta da não liberação de recursos pelo Fundo Nacional de Cultura, foi cancelado em 2014.

Outro edital que consta como importante para gestão de Cobra foi o Edital Ideias Criativas, realizado em cooperação com a Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural

do MinC. O certame objetivava a seleção de projetos para a realização de atividades artísticas, socioculturais e formativas que tivessem relação com o dia da consciência negra. O edital, que surgiu em 2009, premiou 96 iniciativas nesta administração.

A Fundação coordenou um importante processo de escuta à sociedade civil quando da construção do Plano Setorial para a Cultura Afro Brasileira. Mecanismo amplamente utilizado nos governos Lula para implantação de políticas públicas, a participação popular se deu por meio de colegiado integrado por um plenário e composto por 15 membros da sociedade civil e 05 do poder público, com presidência do Secretário Geral do Conselho Nacional de Política Cultural do MinC (CNP/MinC). Pensado para garantir que as particularidades da cultura negra sejam observadas e atendidas pelas políticas públicas, o plano setorial foi debatido por quase dois anos em plataforma digital e encontros presenciais e as discussões fundamentaram o documento. Segundo Lindivaldo Júnior, a época diretor do Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro-Brasileira da FCP-MinC, somente conhecendo as ideias e necessidades de quem faz a cultura afro-brasileira é que poderemos criar um Plano que atenda a todos e seja verdadeiramente democrático (BRASIL, 2014). Para a elaboração do Plano, foram realizadas diversas escutas pelo Brasil através de discussões produzidas em fóruns de cultura negra e reuniões organizadas pela Palmares e suas vinculadas. A partir dessas conversas e da aplicação de 64 questionários respondidos presencialmente e 62 pela internet, via site da FCP, foi elaborado e distribuído gratuitamente a publicação *Caderno de Diálogos Plano Setorial para a Cultura Afro Brasileira*, que, após aprovado em consulta pública, serviu para orientar e implementar políticas públicas para a cultura negra em todo o país.

Embora essa administração tenha apontado o Museu da Cultura e Memória Afro Brasileira como um dos empreendimentos mais importantes da gestão, o projeto não saiu do papel. Diminutas ações foram realizadas para a efetivação da obra, como abertura de concurso público, a nível mundial, para escolha do projeto arquitetônico do complexo que deveria ter entre 12 mil e 15 mil m<sup>2</sup> e contar, além de salas para exposições de longa e curta duração, área para o desenvolvimento de projetos educacionais e o anúncio da transferência, pelo governo do Distrito Federal, do terreno onde o prédio deveria ser construído.

O último ano desta gestão foi compartilhado entre Cobra e Cida Abreu. Militante do movimento negro, Cida foi a segunda mulher a ocupar a presidência da Palmares onde deu continuidade às políticas que vinham sendo desenvolvidas por Cobra. Uma das iniciativas de maior destaque desta gestão foi a criação do programa *Diálogos Palmares*, em parceria com a Universidade de Brasília. O programa tinha como objetivo realizar debates com a sociedade

civil para formulação de diretrizes de políticas públicas voltadas à valorização da cultura afro-brasileira. Mesmo a gestão entendendo a participação social importante na construção de políticas culturais e afirmando a necessidade de criar oportunidades de toda a sociedade refletir e discutir sobre a cultural afro-brasileira, o programa só foi implantado em duas cidades do país, Brasília e Rio de Janeiro.

Sucedendo esta gestão, apresenta-se à Fundação Cultural Palmares um período atípico, mas que remonta às tristes tradições (RUBIM, 2005) das políticas culturais. Implantava-se no Brasil e na gestão da Palmares, o autoritarismo e as discontinuidades, instaurados com o impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff. A partir de agora trataremos das ações da FCP no exercício de 2016, mas de maneira breve, pois entendemos que este período merece uma análise pormenorizada, levando em conta o contexto político, o que seria leviano fazer no fim deste capítulo e em poucas linhas.

No entanto, é preciso rememorar a tentativa, por parte do presidente interino Michel Temer, de acabar com o Ministério da Cultura. Esta prerrogativa nos leva a pensar na forma instrumentalizada que o governo ilegítimo mostrou ter da cultura. Uma visão reduzida e sem respeito à diversidade e a pluralidade, elementos próprios da cultura e da democracia. No âmbito da Fundação isso fica visível na passagem de dois diferentes gestores pela presidência da instituição. Assumiram Anderson Luiz Alves de Oliveira, nomeado como presidente substituto do órgão em 11 de maio daquele ano, mas que não aparece em nenhum documento oficial do órgão, como tendo executado políticas e ações pela instituição e Eivaldo Oliveira, que continua em exercício, no período desta pesquisa.

Durante o exercício de 2016, conforme asseveram os documentos da gestão, por conta da instabilidade política que se instalou no Estado brasileiro e da notória falta de importância do campo cultural para aquele governo, muitas das ações da Palmares foram prejudicadas. Ao compararmos todos os relatórios de gestão da instituição, fica notório a diminuição na efetivação das ações. Embora este exercício aponte um crescimento em algumas áreas, como no caso das certificações de auto definição das comunidades remanescente de quilombos em comparação com o exercício anterior, ações finalísticas importantes, como o CNIRC, não foram executadas.

Segundo a gestão, a justificativa para o não cumprimento das metas do planejamento estratégico para atividades do Centro, está em uma decisão tomada na administração de Hilton Cobra, que realocou recursos para outra ação. Conforme relatório da gestão, o remanejamento de parte do recurso em 2015 foi para convênio com a Universidade de

Brasília (UNB) e que, por decisão da gestão em 2016 o referido convênio foi cancelado e o recurso devolvido à Palmares. O documento diz ainda que a decisão de rescindir o acordo se pautou na constatação de sua fragilidade e inconsistência (PALMARES, 2016) e que, por conta do recurso ter sido reintegrado à FCP somente no final do ano, não foi possível executar a II edição do Edital de Concurso de Literatura – Prêmio Oliveira Silveira.

Quanto à manutenção e preservação do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, localizado na Serra da Barriga, foram empregados no exercício de 2016 os seguintes recursos: R\$ 382.131,42 gastos com segurança e R\$ 161.974,23 com limpeza e manutenção, perfazendo um total de R\$ 544.105,65 de recursos financeiros empregados no Parque. Além destas despesas, foram efetuados reparos na estrutura física do Parque, em parceria com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Vimos, ao longo do texto, que as ações de intercâmbio e cooperação com países africanos e da América Latina foi construída a passos lentos e teve prioridade na gestão de Zulu Araújo, conseguindo avançar consideravelmente. No exercício de 2016, este importante diálogo não existiu. Ao analisarmos as ações finalísticas pelo *Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro Brasileira* (DEP), que tem como premissa desenvolver e apoiar projetos com o propósito de fortalecer, valorizar, preservar e difundir a produção cultural afro brasileira no país e no exterior (PALMARES/ 2016), verificamos que não houve, durante o período, a execução de nenhum projeto de intercâmbio entre o Brasil e estas nações, confirmando a hipótese lançada por nós que, a destituição arbitrária da presidenta eleita democraticamente, Dilma Rousseff, abriu um tempo de retrocessos e descontinuidades nas políticas públicas para a cultura negra no país.

### *Considerações Parciais*

Neste segundo capítulo procuramos observar, descrever e analisar desde os programas de governo desenvolvidos pela Fundação Cultural Palmares, até a execução de suas ações finalísticas mais importantes ou ainda, aquelas que apresentaram constâncias ou inconstâncias mais acentuadas, quando do seu aparecimento nos relatórios, como nos casos do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC), do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, das ações para certificação de auto reconhecimento das comunidades de remanescentes de quilombos e o diálogo entre o Brasil e países da África e América Latina. Tomamos cuidado para não realizar essa análise pelas ações que se evidenciem apenas

por possuir poder de divulgação e de melhorar a imagem da Palmares perante seu público-alvo, mas sim, por aquelas que realmente são as que concentram e amplificam as políticas do órgão.

Considerando em auxiliar o leitor no entendimento da dinâmica administrativa e institucional da Palmares tentamos, ao longo deste capítulo, traçar um caminho respeitando a linha do tempo histórico e político para que assim, fosse possível visualizar as mudanças, retrocessos e avanços na condução do órgão ao longo desses vinte e nove anos analisados aqui.

Outra preocupação nossa, foi preparar o leitor para ler essas ações e programas em números, quando nos debruçarmos sobre os orçamentos da Fundação no próximo capítulo desta dissertação. Sendo assim, trouxemos já neste espaço algumas apurações sobre os recursos disponíveis para a Palmares em cada exercício de sua administração.

Analisando os relatórios de gestão da Fundação Cultural Palmares, observando suas ações e guiados pelo conceito desenvolvido por Canclini (2005) que diz que políticas culturais “são o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social”, podemos afirmar que o papel da Palmares é imprescindível para o desenvolvimento das políticas culturais para a cultura afro-brasileira, mas ainda esbarra em uma institucionalidade frágil e que não dá conta de suprir essas necessidades que Canclini destaca. A bem da verdade, as políticas desenvolvidas pela instituição não são capazes de apontar quais necessidades, realmente, são essas. Embora simbolicamente os discursos do órgão tenham sido ressignificados e atualizados ao longo do tempo e, em certos períodos, como na Era Lula, tenha conseguido um livre trânsito com o alto escalão do governo federal, como o próprio presidente da república e o Ministério das Relações Exteriores, os processos de gestão ainda tem contornos indefinidos e descontínuos.

### 3 ORÇAMENTO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES

Nos dois capítulos anteriores pudemos entender um pouco sobre a estrutura de gestão que a Fundação Cultural Palmares opera seus planos plurianuais e suas ações finalísticas, assim como vislumbrar como cada gestão conduziu a instituição priorizando ou não diálogos importantes como a demarcação da terra de comunidades de remanescentes quilombolas, a manutenção e desenvolvimento das atividades no Parque Memorial Quilombo dos Palmares, a constituição e efetivo funcionamento do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra e o intercâmbio do Brasil, por meio da Palmares, com países da África, América Latina e Caribe.

Para medir o grau de importância política e institucional de um órgão de cultura, podemos nos valer de alguns indicadores de relevância (RUBIM, 2007), como: a) existência ou não de políticas públicas; b) suficiência técnica e em número do seu corpo técnico; c) quantidade e distribuição de seus equipamentos culturais; d) mecanismos de participação e e) recursos financeiros. Para guiar nossa análise, utilizaremos o orçamento da Fundação Cultural Palmares como um dos indicadores possíveis para medir a relevância atribuída pelo Ministério da Cultura/Governo Federal, ao único órgão federal responsável por desenvolver políticas públicas para a cultura negra. Uma das principais ferramentas da administração pública, o orçamento codifica em valores as escolhas alocativas, consequência de um processo de negociação entre os poderes constituídos (SILVA, 2012).

Essa ferramenta nos servirá como método de avaliação da relevância atribuída às políticas culturais desenvolvidas pela Fundação Cultural Palmares, uma das sete instituições vinculadas ao Ministério da Cultura, e que, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) da União de 2016, tem o menor orçamento entre elas<sup>16</sup>.

Para tal fim, conduziremos nossa análise a partir de dois grandes eixos: 1) orçamento como indicador de relevância política da FCP, onde observaremos, sempre que possível, o orçamento da Palmares dentro do Ministério da Cultura e em relação as demais entidades vinculadas ao MinC; e 2) orçamento como indicador de políticas priorizadas pela Fundação, que nos trará dados sobre os programas, projetos e áreas culturais mais privilegiados pelo órgão.

---

<sup>16</sup> A Lei Orçamentária de 2016 da União previu orçamento de R\$30.449,198 para Fundação Cultural Palmares e para a Fundação Casa de Rui Barbosa, que tem o segundo menor orçamento entre as vinculadas do MinC, R\$44.352,848.

Para tanto, partiremos da discussão do orçamento geral do Ministério da Cultura, no período de 1990 à 2016 – o Governo Federal disponibiliza publicamente seus orçamentos a partir do exercício de 1990 - desta forma poderemos ter uma noção ampliada de como esse recurso se movimentou entre todas as vinculadas do MinC e qual parte coube à Palmares. A análise do orçamento do Ministério é importante porque nos ajuda a compreender de quais recursos financeiros estamos falando, uma vez que poderemos acompanhar a evolução da importância do Ministério para o Governo Federal, através do seu orçamento. Utilizaremos dados oficiais extraídos das LOAs da União e de relatórios do Ministério da Cultura, disponibilizados pelo órgão por meio da lei de acesso à informação.

Em um segundo momento, trabalharemos o orçamento da FCP de forma isolada, com o fim de nos aproximarmos deste elemento e observarmos pontos-chaves que validarão nossa análise, como: valores orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ano; valores executados anualmente; valores empenhados; quanto de emendas parlamentares se juntou ao orçamento da Palmares; quanto de recursos de destaques ou suplementação orçamentária somou ao orçamento; quais ações finalísticas foram priorizadas e informações sobre contingenciamento e liberação dos recursos. Somente a partir da observação desses dados poderemos analisar quais políticas foram priorizadas ou não pela Fundação.

### **3.1 Os gastos com a cultura**

A receita da União vem da arrecadação de impostos, taxas e contribuições estabelecidas pelo governo federal e imputadas aos cidadãos em troca da prestação de serviços públicos. Para gerir esses recursos o governo conta com uma série de instrumentos que servem como planejadores e reguladores da aplicação dos recursos públicos, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BATISTELA, 2009).

A legislação brasileira não prevê a obrigação de distribuição de responsabilidades do fomento e financiamento da cultura, assim como há na educação, por exemplo. As diretrizes jurídicas são amplas e, de forma geral, diz que União, estados e municípios devem estar envolvidos em todos os níveis do processo cultural, em todas as suas dimensões, no fomento à produção, à difusão e à preservação cultural (BARBOSA, 2002).

Nesta perspectiva, embora o fazer cultural se dê em âmbito municipal, nas cidades e com crescente participação no fomento e financiamento à cultura, as ações delineadas pelo

governo federal são de extrema importância porque criam modelos de políticas, muitas vezes replicados pelos outros âmbitos governamentais e, embora grande parte dos seus investimentos no campo cultural cheguem via lei de incentivo fiscal, ainda assim é significativo, principalmente no campo simbólico e político, uma vez que, a maioria do investimento em cultura sai dos cofres de estados e municípios.

Ao longo dos tempos, a lógica de distribuição dos recursos para a cultura vai sofrendo alterações. Seja com os mecenas responsáveis pelo financiamento de artistas e pensadores na Roma antiga e no Brasil do início do século XX, com instituições privadas investindo no campo cultural ou com o Estado desenvolvendo políticas para esse fim, o financiamento e fomento à cultura no Brasil ainda não se estabelece segundo uma lógica justa, distributiva e igualitária. Embora, como nos mostra Barbosa (2009), as políticas culturais vêm desenvolvendo e ampliando o modo como se enxerga a potência da cultura enquanto agente prioritário no desenvolvimento humano, econômico e social da nação é importante mencionar que, em períodos claramente antidemocráticos como o que o Brasil atravessa, não podemos pensar essas transformações como direitos conquistados e garantidos.

Os sistemas de financiamento público de cultura tem sido reorganizados. As políticas culturais tem sido valorizadas nos seus próprios termos por seu papel de produção de valores, mas também por desempenharem função de geradoras de renda e de emprego. Não existe nada, do ponto de vista lógico, que antagonize essas funções com a ideia de inclusão social e simbólica. Os valores de inclusão e de cidadania não levantam muitos dilemas e questões, são valores amplamente disseminados. Portanto, hoje é mais claro o papel da cultura se inserida em um desenvolvimento social integrado (BARBOSA, 2009, p. 18).

Desenvolvimento esse que ocupa diferentes perspectivas ao longo dos governos postos e estabelecidos. No decorrer de nossa análise será possível identificarmos, ou ao menos trazermos indícios, sobre quais conceitos de desenvolvimento social prevalecem em cada época, uma vez que o orçamento de um órgão público nos aponta possíveis caminhos nas tomadas de decisões de seus gestores. Segundo Barbosa (2002), essas instituições culturais, por diversas razões políticas e ideológicas, vem mudando o perfil de atuação, deixando de ser executoras e passando a funcionar como financiadoras de projetos, ou seja, passam a atuar, sobretudo, no fomento e no estímulo às atividades culturais. Embora, nos últimos anos, principalmente na Era Lula, essa lógica tenha sido disseminada e estimulada, não podemos aplicá-la genericamente, pois, sua efetivação depende diretamente de práticas mais

democráticas, da importância que a pasta da cultura tem para a gestão e, conseqüentemente, do orçamento disponível para ela.

Faz-se necessário pontuarmos que outros órgãos públicos e ministérios fazem transferências de recursos ao campo cultural, mesmo que isso não signifique repasses diretos ao Ministério da Cultura. Esses repasses são distribuídos via Função Cultura – que, segundo o § 1º da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público – e suas subfunções – que representam uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. No campo cultural temos as subfunções *Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico* e *Difusão Cultural*. Assim sendo, investimentos em cultura podem aparecer no orçamento de órgãos como Ministério do Meio Ambiente ou da educação, por exemplo.

Para o nosso campo de análise nos concentraremos nos orçamentos previstos nas LOAs da União e nos repasses conectados ao MinC e visíveis em suas contas, desta forma não investigaremos os orçamentos dessas outras instituições públicas ou ainda o orçamento do Fundo Nacional de Cultura, que pode ter seus recursos utilizados para execução de ações finalísticas do Ministério e de suas vinculadas. Também é necessário observar que parte das ações finalísticas do MinC são repassadas para serem executadas por suas vinculadas ou ainda em outras parcerias estabelecidas, como por exemplo via convênios com estados e municípios, com contrapartida financeira desses últimos.

Trataremos como orçamento os recursos destinados para custeio e despesa de programas executados pelo MinC e por suas vinculadas, sem observarmos os recursos investidos em cultura por meio de renúncia fiscal, via lei de incentivo. Assim sendo, nosso objeto de análise se concentra no orçamento direto do Ministério, resultado do orçamento fiscal da União.

### 3.2 A Lei Orçamentária Anual da União (LOA)

Optamos por conduzir nossa análise a partir das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) da União, por ser o instrumento primeiro de planejamento e estimativa das receitas e despesas do governo federal e com detalhamento de todos os seus órgãos. Embora a LOA seja uma previsão do orçamento a ser executado, ela é o indício inicial das prioridades elencadas pelos governos. O documento prevê ainda o quanto de recurso o governo deve arrecadar, por meio de tributos, para conseguir executar tudo o que foi programado. Cabe lembrar que todos os níveis de governo devem elaborar suas LOAs, uma vez que cada um deles tem uma previsão orçamentária diferente.

É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei (BRASIL, 2005).

A Lei Orçamentária Anual está prevista no artigo 165 da Constituição Federal, e em seu § 5º discorre sobre a estrutura da LOA:

“§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público” (BRASIL, 1988).

Para obtermos as LOAs da União, visitamos o sítio eletrônico [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Lá estão disponibilizados arquivos de orçamentos anuais, de 1990 à 2018. No entanto, a depender do ano, apenas o texto da lei que estima a receita e fixa a despesa da União, está disponível, impossibilitando assim, o acesso às contas dos ministérios e de suas entidades vinculadas<sup>17</sup>. Por conta disto, organizamos nossas análises sobre o orçamento do Ministério da Cultura fazendo alguns recortes temporais.

Necessário pontuarmos que não trataremos aqui dos valores orçamentários que não estão previstos na LOA, como emendas parlamentares ou créditos adicionais que, de acordo com o artigo 40, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa (BRASIL, 1964).

Investigando os relatórios de gestão, tanto do Ministério da Cultura como da Fundação Cultural Palmares, foi possível identificar suplementações desses tipos em seus orçamentos anuais. Quando for possível, traremos a adição desses outros recursos para a discussão. Já com a análise das LOAs foi possível ver como o orçamento se distribui dentro do órgão, quanto de recurso e para quais programas eles são destinados e quanto o órgão gasta com despesas administrativas, por exemplo.

---

<sup>17</sup> Esta pesquisa solicitou os orçamentos da União (1990-2016), via lei de acesso à informação, mas não obteve êxito.

### 4.3 O orçamento do Ministério da Cultura

A escassez de recursos públicos é a justificativa mais comum quando se fala na alocação orçamentária. Sabendo que o orçamento destinado à cultura é um dos menores dentro dos governos, em 2014 uma nova tentativa foi lançada, a de vincular constitucionalmente recursos dos orçamentos estatais para a cultura. De autoria da deputada federal Jandira Feghali, a proposta de emenda constitucional 421, que surge em substituição da PEC 150/2003, estabelece um piso mínimo para investimentos em cultura, nas três esferas de poder, sendo 2% da receita de impostos da União, 1,5% dos estados e 1% do orçamento dos municípios destinados à preservação do patrimônio cultural brasileiro e à produção e difusão da cultura nacional. Mesmo com a urgência da emenda e mais de dez anos de discussão do tema, ela permanece sem aprovação.

O Ministério da Cultura, embora com as prerrogativas que o status de ministério lhe dá, como por exemplo, liderar e servir de modelo para o desenvolvimento de políticas culturais em todo território nacional, não está a salvo da dinâmica dos baixos orçamentos para a cultura, bem como tem um dos menores orçamentos dentro da esfera federal. Dados coletados nas LOAs de 2001<sup>18</sup> até 2016 mostram que, dos recursos gerais da União, apenas uma pequena parte vai para o órgão, como é possível observar no quadro abaixo.

Tabela 2: Quadro comparativo entre os orçamentos previstos em LOA, para os respectivos exercícios, da União e do MinC (valores corrigidos pelo IPCA).

Ano	União	Minc	%
2001	2.743.652.113.449,80	368.814.758,84	0,013
2002	1.744.182.892.722,72	763.098.673,32	0,043
2003	2.465.042.445.226,40	924.508.189,95	0,037
2004	3.197.928.858.065,97	1.011.033.694,76	0,031
2005	3.322.578.628.080,20	1.280.931.122,30	0,038
2006	3.259.621.343.003,71	1.368.102.967,64	0,041
2007	2.832.267.258.654,27	1.289.356.356,33	0,045
2008	2.530.632.637.620,69	2.053.126.270,57	0,081
2009	2.786.079.262.587,10	2.283.276.235,57	0,081
2010	2.992.079.556.240,76	3.589.805.649,82	0,119
2011	3.148.531.272.839,89	3.183.409.849,61	0,101

<sup>18</sup> Optamos por realizar a análise a partir de 2001 porque, entre os anos 1990 à 1999, o Governo Federal, através do site [www.orcamentofederal.gov.br](http://www.orcamentofederal.gov.br), só disponibiliza o texto da Lei. No ano de 2000, o volume que contém, além de outros ministérios, a descrição orçamentária do Ministério da Cultura é o único que não está disponível no site.

2012	3.218.488.261.859,71	3.037.779.965,47	0,094
2013	3.066.843.179.021,30	4.794.724.816,54	0,156
2014	3.165.772.642.415,49	4.165.527.715,28	0,131
2015	3.565.290.531.617,95	3.979.608.459,16	0,111
2016	3.294.968.490.155,41	2.539.213.977,76	0,077

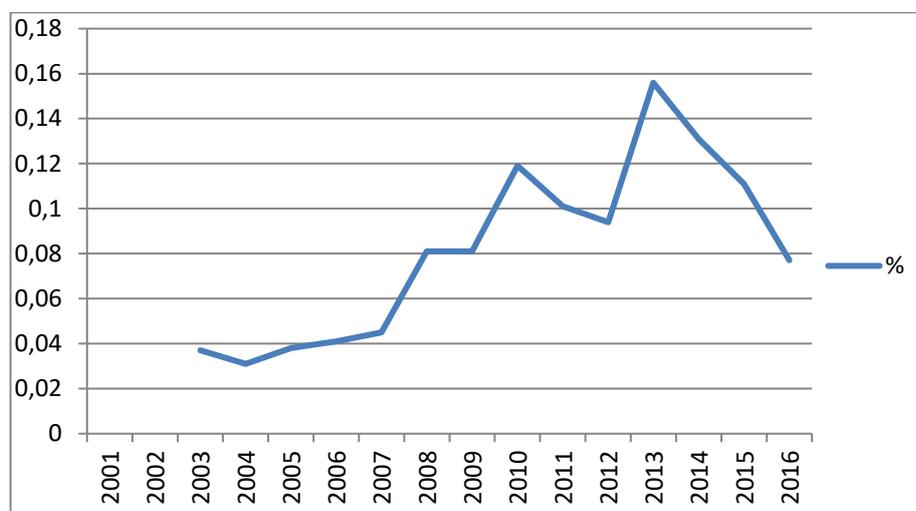
Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

O quadro percentual deixa claro quão reduzida é a previsão orçamentária destinada ao MinC. Dos anos apresentados, apenas um chega a 0,15% do recurso geral da União, ou seja, muito distante do 1%, reivindicados por Gilberto Gil, quando à frente do MinC. Se faz necessário pontuar aqui que a previsão orçamentária geral do Ministério engloba os recursos destinados às suas vinculadas, ao Fundo Nacional de Cultura e à estrutura administrativa do próprio Minc.

Como podemos verificar na leitura do quadro, o ano de 2013 apresenta a maior previsão orçamentária do Ministério da Cultura nos últimos anos, com um montante de R\$4.794.724.816,54 e o ano de 2001 o seu menor orçamento com recursos na ordem de R\$368.814.758,84. Para além dessa análise, observando o gráfico abaixo podemos perceber a evolução das previsões em LOA para o MinC que, na sua maioria, teve crescimento de um ano para o outro e, quando não seguiu essa lógica, ainda superou os índices orçamentários de 2001 e 2003, quando tiveram a menor previsão, segundo dados das LOAs. Podemos observar no gráfico abaixo que, no período dos dois mandatos do presidente Lula, que vai de 2003 à 2010, os recursos previstos em LOA para o MinC obteve um crescimento contínuo, demonstrando o ganho conceitual, simbólico, político e econômico que a cultura passou a ter naquelas gestões. Com a transição para a primeira gestão da presidenta Dilma, os recursos previstos para o Ministério da Cultura se mantiveram estáveis no período entre 2010 e 2012, com crescimento no exercício de 2013. Já entre os anos de 2014 e 2016 podemos verificar um decréscimo nos valores das previsões orçamentários do MinC, o que apontam além da perda de importância do Ministério para o governo federal, a dificuldade de governar da presidenta que viria a ser deposta do poder em 2016. No gráfico abaixo podemos observar a evolução da previsão orçamentária em LOA do Ministério da Cultura em relação aos recursos da União, lembrando que inclusos nestes montantes estão as receitas da gestão e manutenção do próprio MinC, de suas instituições vinculadas e do Fundo Nacional de Cultura, excetuando os investimentos nas leis de incentivo como a Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), na Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual).

Gráfico 1: Evolução da previsão orçamentária (LOA) do MinC em relação ao da União (%).



Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

Como havíamos dito anteriormente, os recursos previstos nas LOAs são uma previsão do que deve ser executado e estão sujeitos a suplementações ou a contingenciamentos. As previsões orçamentárias em LOA são importantes pontos de partida para nossas análises porque nos ajudam a vislumbrar qual a importância do órgão para o governo federal naquele período. Já a execução financeira nos dá a medida real do quanto foi investido pelo órgão na realização de suas ações e sua parte administrativa durante o exercício. Assim sendo, segundo dados do relatório de gestão do MinC para o exercício de 2004, primeiro ano orçamentário planejado – já que a LOA de cada exercício é elaborada, geralmente, no mês de agosto do exercício anterior - pelo governo Lula e com Gilberto Gil a frente do Ministério da Cultura, naquele ano o órgão executou cerca de R\$868.330.785,48 (corrigidos), sem incluir os orçamentos de suas vinculadas e do Fundo Nacional de Cultura.

Para o MinC, mudanças na sua estrutura administrativa e a execução de planejamento estratégico reverberaram na sua execução orçamentária. Ou seja, sob a regência de um governo que acolheu o campo cultural e conseguiu barganhar mais recursos para o MinC na elaboração da Lei Orçamentária, o órgão conseguiu otimizar o uso desses recursos que “permitiram fechar o ano de 2004 de modo positivo, com execução histórica de R\$ 398,9 milhões [não corrigidos] (despesas discricionárias e obrigatórias), ou seja, 99% dos recursos liberados” (MINC, 2004, p. 39).

De acordo ainda com o documento, as execuções do MinC mantiveram-se de acordo com as previsões da LOA/2004 e foram consolidadas em 13 ações, sendo 10 delas

finalísticas, a saber: Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto; Cinema, Som e Vídeo; Museu, Memória e Cidadania; Cultura Afro-Brasileira, Monumenta; Ver Cinema, Ser Brasil; Cultura, Identidade e Cidadania; Engenho das Artes e Cultura e Tradições - Memória Viva. Com as adições dos créditos especiais e das emendas parlamentares, no final do exercício de 2004 o orçamento total (LOA + Créditos) do Ministério da Cultura, incluindo suas entidades vinculadas e o Fundo Nacional de Cultura chegou a R\$1.141.731.511,91. Deste montante, segundo dados do Portal da Transparência quando observado o item despesa, foram gastos em aplicações diretas<sup>19</sup>, cerca de R\$580.207.729,98.

O gráfico acima nos aponta também para o ano de 2013, primeiro mandato de Dilma Rousseff, como o exercício com maior previsão orçamentária para o MinC. Segundo o órgão, o aumento significativo de recursos na LOA neste exercício, deriva do esforço prioritário, por parte da presidenta Dilma em ampliar os orçamentos. Com destaque para a recuperação de sítios e cidades históricas, o programa da economia criativa, a rede de cidadania cultural, os planos setoriais do livro, leitura, literatura e bibliotecas, as políticas para museus (MinC, 2013). Outros dois pontos aparecem como responsáveis para o incremento no orçamento do Ministério: o Fundo Setorial do Audiovisual e as Praças dos Esportes e da Cultura, incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II.

No entanto, em conformidade com relatório de levantamento do Tribunal de Contas da União, de 2014, que fiscaliza aspectos orçamentários e financeiros da Função Cultura no Governo Federal, o crescente aumento de recursos dispensados ao campo cultural não refletem em efetiva execução orçamentária o que, por sua vez, acarreta em déficits no desenvolvimento das políticas culturais elaboradas e realizadas pelo MinC . Para o TCU:

Os sucessivos aumentos concedidos ao orçamento destinado às políticas culturais nos últimos anos não têm sido acompanhados de melhoria na capacidade de o MinC executar a despesa autorizada. Por essa razão, a liquidação e o pagamento da despesa empenhada têm sido cada vez menor proporcionalmente à despesa autorizada. Em consequência, o montante de restos a pagar não processados é crescente nos últimos anos. De fato, ao longo do período 2010 a 2013, o volume de despesas inscritas em restos a pagar, relativamente ao total empenhado em cada um dos exercícios, aumentou de 37%, em 2010, para 63%, em 2013 [...] Apesar de pequena em relação às demais funções de governo, a fatia do orçamento da União destinada à cultura pelo Congresso Nacional é crescente, em termos reais.

---

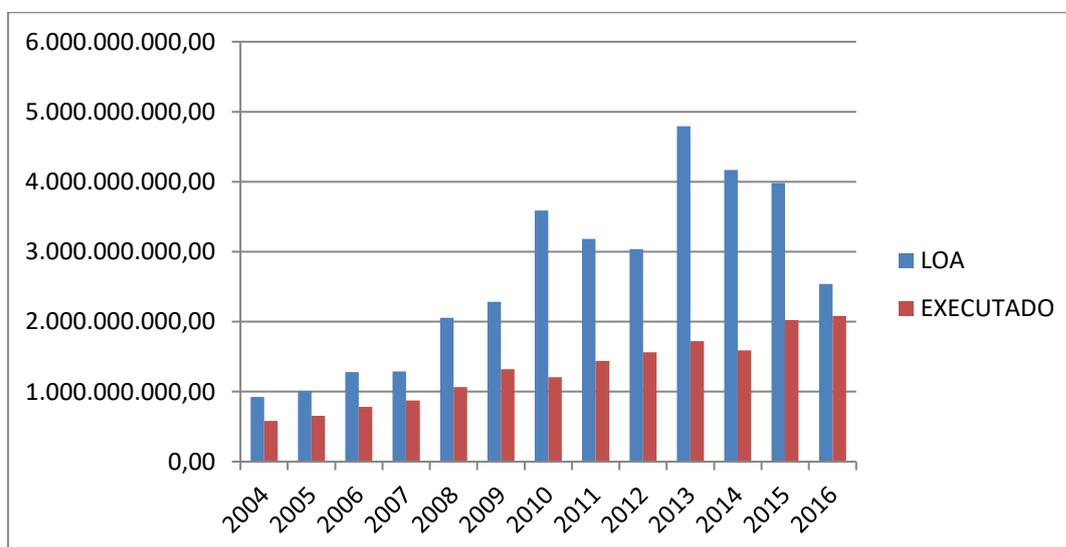
<sup>19</sup> Segundo o glossário do Portal da Transparência, Aplicações Diretas serão consideradas como os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, entre outros, bem como gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do governo Federal” (BRASIL, 2017). Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=a>>.

Nos exercícios de 2011 e 2012, a Função Cultura ocupava, em valores absolutos, a 23ª posição dentre as 27 funções de governo. Em 2013, passou a ocupar a 20ª posição, com taxa média real de crescimento da ordem de 25% a.a. nos dois últimos exercícios (TCU, 2014).

A análise do Tribunal de Contas nos mostra que, mesmo com o aumento sucessivo de recursos empregados na Função Cultura, o Ministério ainda não consegue, por diversos motivos como corpo técnico insuficiente, processos burocratizados ou contingenciamentos ao longo do exercício, operacionalizar e executar totalmente esse orçamento, fenômeno que se repete também na gestão dos recursos do próprio órgão.

Na busca por dados reais e atualizados referentes ao orçamento total disponível ao Minc e o orçamento total executado em cada fim de exercício, chegamos aos números das receitas e despesas, números estes publicizados, em grande medida, no Portal da Transparência. Em grande medida porquê, quando se trata das informações sobre as receitas dos ministérios, só é possível consultar dados a partir do ano de 2009. Outro problema na utilização dessa base de dados para o orçamento inicial do MinC é que, em alguns exercícios, não aparecem as receitas de algumas vinculadas, principalmente da Fundação Cultural Palmares. Deste modo, não sendo possível acessar números que representem o total de recursos disponíveis ao órgão para além do que foi previsto na LOA utilizaremos, no gráfico a seguir, os valores previstos na Lei, como orçamento inicial e os valores disponíveis no Portal, na aba “Despesas – aplicações diretas”, como orçamento executado pelo órgão. O gráfico a seguir nos permite visualizar um comparativo dos orçamentos previstos e executados como despesas do Ministério da Cultura.

Gráfico 2: Comparativo entre valores previstos na LOA e valores executados como despesas (MinC).



Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União e Portal da Transparência

O gráfico demonstra que, em alguns exercícios como do ano 2004 a 2007, a execução orçamentária do Ministério não ficou tão distante do que foi previsto em LOA. Já no período que vai de 2010 à 2015 essa diferença aumenta substancialmente. O ano de 2016, curiosamente, aparece com uma alta execução orçamentária. No entanto, se verificarmos os investimentos nas duas principais subfunções do campo cultural, *Difusão Cultural* e *Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico*, observamos que os níveis continuaram os mesmos, sendo a maior parte dos gastos/despesas com outras subfunções como *Promoção Comercial*, que está ligada à função *Comércio e Serviços*.

Em sua grande maioria, as gestões têm dificuldades em executar os recursos disponíveis para o órgão em sua completude e isso está atrelado a diversos fatores internos que apontam ainda para uma fragilidade na institucionalidade do MinC, como escassez de corpo técnico qualificado e burocratização dos processos e a fatores externos, como o não repasse de recursos provenientes das emendas parlamentares e os contingenciamentos determinados pelo Governo Federal. A soma de fragilidades de gestão e baixo orçamento, são as principais queixas das gestões em geral, para justificar o baixo índice de execução orçamentária.

#### 4.3.1 O orçamento do Ministério da Cultura e suas vinculadas

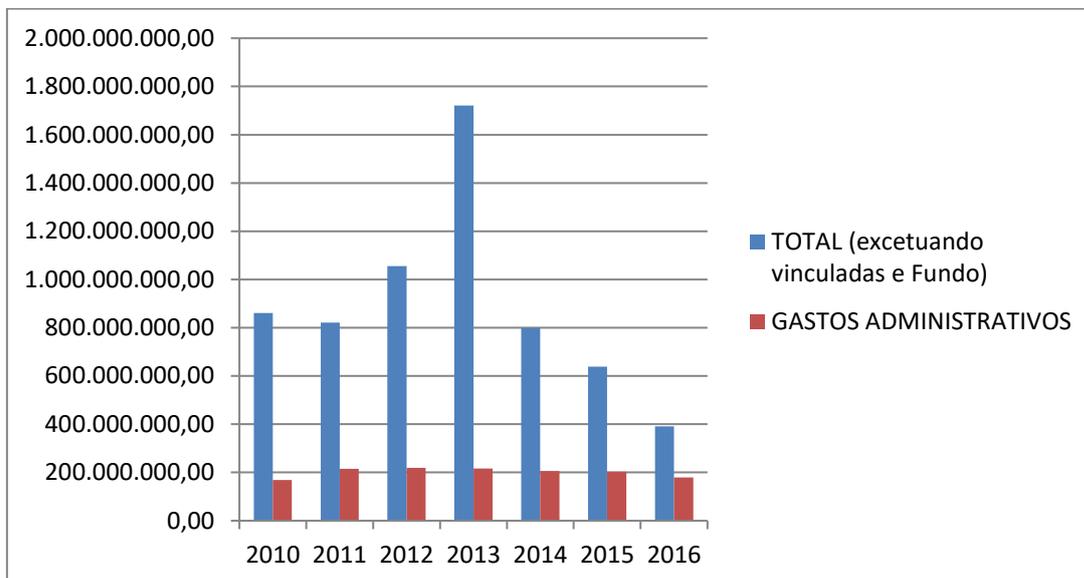
Ao longo dos anos a estrutura do MinC foi se modificando, a cada governo em exercício, um entendimento da cultura era estabelecido, isso impactou nas entidades ligadas ao Ministério que, em 1985 quando da sua criação, tinha cinco instituições vinculadas: EMBRAFILME, Funarte, Fundação Nacional Pró-Memória, Fundação Casa de Rui Barbosa e Fundação Joaquim Nabuco. Em 1990, com o governo de Fernando Collor de Mello e a publicação da Lei nº 8.029 essa estrutura passou por uma de suas mudanças mais radicais, com a extinção do MinC e de diversos órgãos de cultura, como a EMBRAFILME (1969), FUNARTE (1975), Pró-Memória (1979), Fundação Nacional de Artes Cênicas (1987), Fundação do Cinema Brasileiro (1987) e Fundação Nacional Pró-Leitura (1987). Todo o processo foi feito de maneira abrupta, interrompendo vários projetos, desmontando trabalhos que vinham sendo realizados por mais de uma década (CALABRE, 2005).

Para observarmos o orçamento do MinC confrontado com os de suas vinculadas, estabelecemos o ano de 2010 como ponto de partida para nossa análise, pois além de reunir o maior número de documentos disponíveis para subsidiar as análises, ainda marca o último ano da segunda gestão de Lula e foi ainda, nesse período, que as instituições hoje ligadas ao Ministério, se reuniram pela primeira vez em sua estrutura. A mais recente a se vincular foi o IBRAM. Criado em 2009, por meio da Lei nº 11.906, suas despesas passaram a ser descritas no orçamento da União a partir do ano de 2010. Hoje, ligadas ao MinC, existem sete entidades, sendo três delas autarquias e quatro fundações, são elas: Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Nacional das Artes (Funarte), Fundação Biblioteca Nacional (FBN) e Fundação Cultural Palmares (FCP). Observando essas instituições, a partir do ano de 2010, poderemos ter uma visão ampliada dos recursos previstos para todas elas, bem como sua evolução orçamentária, uma vez que, a partir desse exercício, todas as instituições já se constituem como unidade orçamentária.

As vinculadas do MinC são responsáveis por quase 40% do total dos recursos do Ministério. Segundo dados da previsão orçamentária nas LOAs, de 2010 à 2016 as sete instituições juntas representaram o montante de cerca de R\$9.230.321.429,69 dos R\$25.290.070.433,64 previstos ao MinC pela União. Lembrando que desse montante, parte deixa de ser executado por conta de alguns fatores como contingenciamento, impossibilidade de repasses via convênios ou ainda incapacidade administrativa de efetivar ações em tempo hábil.

Com orçamentos insuficientes, os órgãos de cultura, geralmente, são obrigados a remanejar recursos das suas ações finalísticas para cobrir despesas administrativas, garantindo assim, o funcionamento da máquina. Na maioria das vinculadas ao MinC, principalmente na Fundação Cultural Palmares, em muitos exercícios este fenômeno é observado. Algumas gestões são forçadas a retirar dinheiro de suas áreas finais, afetando assim programas e projetos com impacto direto na sociedade civil. No Ministério, como podemos ver no gráfico a seguir, embora esses gastos não comprometam o orçamento, ainda representa um percentual grande do total dos recursos, o que nos deixa ver como a dotação orçamentária que é destinada às áreas finais da instituição ainda é baixo.

Gráfico 3: Acompanhamento dos gastos administrativos do MinC previstos em LOA.

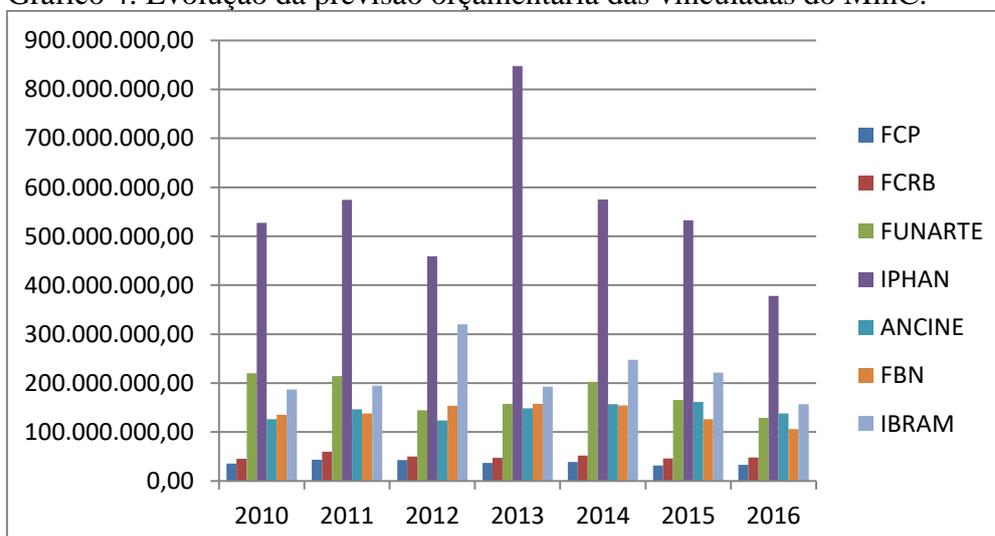


Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

Das instituições vinculadas ao MinC, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), criado em 1937 pela Lei nº 378, que tem se dedicado à proteção, fiscalização, restauração e promoção dos bens culturais, bem como a salvaguarda, conservação e monitoramento daqueles inscritos na lista do patrimônio mundial, apresenta a maior previsão orçamentária entre todos os anos e em comparação a todas as vinculadas, como podemos observar no gráfico abaixo:

Gráfico 4: Evolução da previsão orçamentária das vinculadas do MinC.



Elaboração da autora  
Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

No exercício de 2013, quando o MinC teve a maior previsão orçamentária da década, os recursos previstos para o IPHAN chegaram ao montante de R\$847.533.583,29. Não só no orçamento de uma das vinculadas o patrimônio recebe grande atenção por parte do Estado, se observarmos os repasses da subfunção Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico, constataremos que diversos órgãos aplicam recursos nesse setor. De acordo com a LOA da União de 2013, dos R\$4.818.924.694,87 previstos na Função Cultura naquele ano, cerca de R\$726.910.313,40 foram para ações de patrimônio, o que representa 15% dos valores.

O IBRAM, instituição criada pelo presidente Lula em 2009, vem para suceder o IPHAN no desenvolvimento de políticas para os museus federais, cabe ao órgão o fomento de tais políticas, preservação e aquisição de acervos e execução de ações que integrem os museus em território nacional. Comparado às outras vinculadas, o IBRAM já nasce com um grande orçamento, com recursos da ordem de R\$186.639.045,96 para o desenvolvimento de suas ações. Embora o orçamento inaugural do órgão possa apontar para processos de estruturação do mesmo, sua evolução é tão rápida que, em 2012, apenas três anos após sua criação, a instituição quase que dobrou o seu orçamento e nos anos posteriores se manteve acima do percentual do primeiro ano, caindo apenas no exercício de 2016.

A FBN, responsável por coletar, registrar, salvaguardar e dar acesso à produção intelectual brasileira, assegurando o intercâmbio com instituições nacionais e internacionais e de preservar a memória bibliográfica e documental do país (FBN, 2017) e a ANCINE, vinculada ao MinC desde 2003 e encarregada de desenvolver e regular o setor audiovisual brasileiro, operam com orçamentos similares e tanto a Fundação quanto a Agência administram recursos para ações específicas, maiores que os seus próprios orçamentos. Enquanto a FBN é responsável pelo Plano Nacional do Livro e Leitura, cabe a ANCINE exercer o papel de secretaria executiva do Fundo Setorial do Audiovisual, ficando a cargo dela a execução orçamentária e financeira das ações do FSA. Orçamento este que, no ano de 2013, chegou a cerca de R\$1.172.703.711,22, ou seja, cerca de 789% a mais que os recursos disponíveis para a própria Agência no mesmo exercício.

Entre as vinculadas do Ministério da Cultura, a Fundação Casa de Rui Barbosa responsável por desenvolver as subfunções *Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural*, principal atividade da instituição, e *Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro* e a Fundação Cultural Palmares, órgão incumbido de promover e preservar a cultura negra são

as instituições com os menores orçamentos. Dados da LOA da União de 2016 demonstram que dos R\$47.905.525,43 do orçamento da FCRB, R\$27.963.322,60 vão para administração geral, que engloba pagamento de pessoal e manutenção administrativa, ou seja, quase a metade dos recursos. Com a Fundação Cultural Palmares não acontece diferente, além de ter um orçamento menor, com previsão orçamentária no último ano em R\$32.888.187,89, destinou à administração geral recursos na ordem de R\$15.959.006,70, ficando muito pouco para desenvolver suas ações finalísticas.

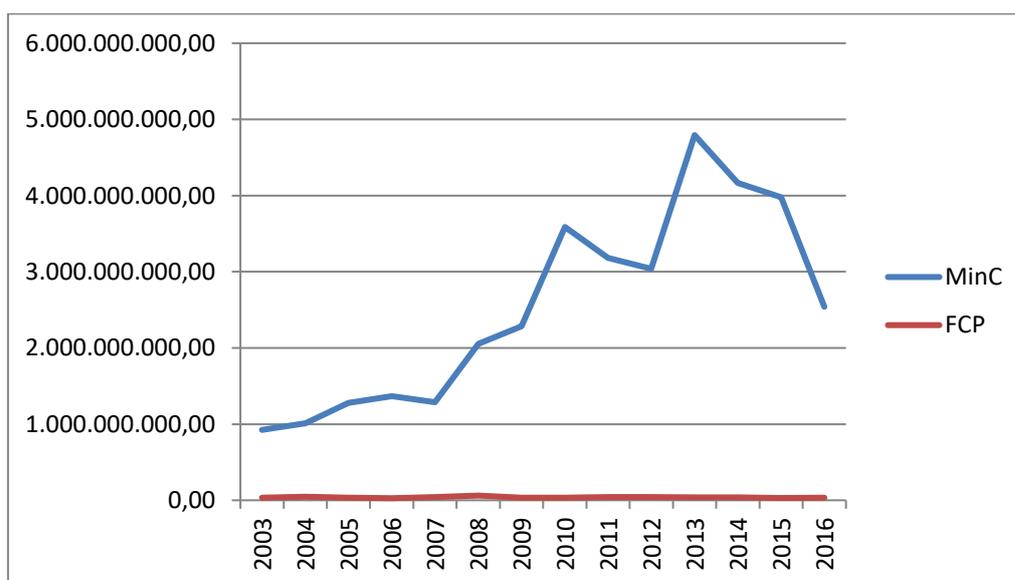
Se compararmos o orçamento da Palmares com a previsão de recursos do MinC essa diferença fica ainda mais gritante. Como podemos observar na tabela abaixo, uma pequena parte dos recursos do Ministério são destinados à Fundação. Embora o orçamento da FCP não tenha apresentado um crescimento proporcionalmente constante, poucos anos retrocedem à marca de R\$ 32 milhões previstos no ano de 2002, para o exercício de 2003.

Tabela 3: Quadro comparativo da previsão orçamentária do MinC e da FCP (2003-2016).

	<b>MinC</b>	<b>FCP</b>	<b>%</b>
2003	924.508.189,95	32.542.946,91	3,520%
2004	1.011.033.694,76	45.449.236,56	4,495%
2005	1.280.931.122,30	34.795.540,01	2,716%
2006	1.368.102.967,64	27.444.235,41	2,006%
2007	1.289.356.356,33	42.983.946,55	3,333%
2008	2.053.126.270,57	61.493.335,26	2,995%
2009	2.283.276.235,57	34.192.921,59	1,497%
2010	3.589.805.649,82	35.777.511,47	0,996%
2011	3.183.409.849,61	43.211.459,93	1,357%
2012	3.037.779.965,47	42.532.341,78	1,400%
2013	4.794.724.816,54	37.117.871,37	0,774%
2014	4.165.527.715,28	38.877.873,59	0,933%
2015	3.979.608.459,16	31.737.219,93	0,797%
2016	2.539.213.977,76	32.888.187,89	1,295%

O gráfico a seguir mostra mais nitidamente a distância entre os orçamentos do Ministério e da Fundação Cultural Palmares e, mesmo em exercícios que apresentam crescimento significativo na previsão orçamentária do Ministério, a previsão da Fundação não demonstra crescimento proporcional:

Gráfico 5: Comparativo da previsão orçamentária do MinC e da Fundação Cultural.

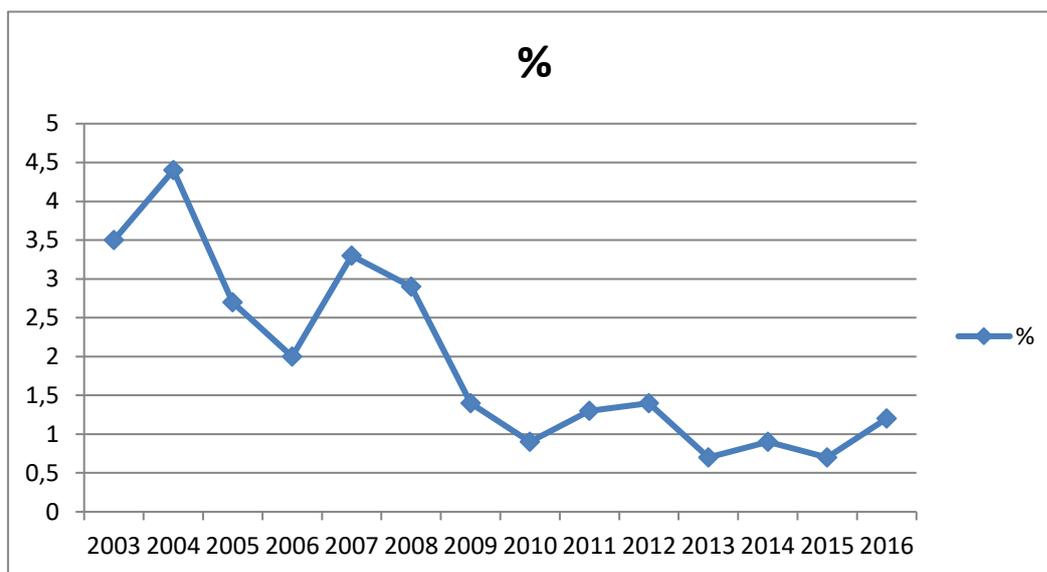


Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

Outra análise sobre as previsões orçamentárias do MinC e Palmares, possível de ser empreendida diz respeito à evolução percentual do orçamento da Fundação Cultural Palmares em relação aos recursos totais do Ministério da Cultura. No gráfico abaixo constatamos que no período de 2003 à 2016, excetuando alguns picos como nos anos de 2003, 2004, 2007 e 2008 onde a transferência de recursos do MinC para a Palmares, previstos em LOA, atingiram uma média de 3,5%, nos demais anos o crescimento da previsão orçamentária da Palmares em relação ao MinC gira em torno de 1,3%, em média.

Gráfico 6: Evolução da previsão orçamentária da FCP em relação ao orçamento do MinC.



Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

A partir da observação travada nos diversos gráficos, onde abordamos pontos como a evolução da previsão orçamentária do MinC em relação à União; comparação entre valores previstos na LOA e valores executados como despesas; acompanhamento dos gastos administrativos do Ministério que foram previstos em LOA; evolução da previsão orçamentária das instituições vinculadas e quadro comparativo da previsão orçamentária do MinC e da Fundação Cultural Palmares, pudemos verificar que de 2004 à 2015, embora ainda insuficiente e inexpressivo, o Ministério da Cultura conseguiu manter um crescimento estável dos seus recursos orçamentários. Contudo, é importante dizer que, apesar da evolução orçamentária do MinC, o gráfico demonstra também, com pequenas variações, um nítido declínio percentual no orçamento da Fundação Palmares em relação ao Ministério.

Se ultrapassarmos a linha do tempo expressa no gráfico acima e analisarmos as LOAs de 2017 e 2018 verificaremos um retrocesso nas contas do MinC. No exercício do ano corrente, a Lei, aprovada no governo de Michel Temer, previu o montante de R\$2.747.178.355,67. Segundo a Lei Orçamentária Anual de 2018, votada geralmente no mês de agosto do ano anterior, os recursos destinados ao Ministério da Cultura seguirão o caminho da involução e somarão R\$2.209.684.605,54, cerca de R\$1.769.923.853,62 a menos em relação à previsão orçamentária do exercício de 2015.

A partir de agora analisaremos os orçamentos da Fundação Cultural Palmares com a prerrogativa de entender qual o nível de importância que a instituição tem para o Ministério

da Cultura. Como feito para a investigação dos orçamentos do Minc, utilizaremos as Leis Orçamentárias Anuais para a extração dos dados, no entanto, nos valeremos também, dos relatórios de gestão da Palmares para identificarmos em quais ações prioritárias os recursos foram empregados. Não nos foi possível efetuar análises diversas a partir do orçamento executado pela instituição, por conta da não publicização destes dados em sua totalidade, no Portal da Transparência do Governo Federal. Em alguns anos das despesas divulgadas do Ministério da Cultura, os dados relativos à Fundação Cultural Palmares não aparecem. Quando foi possível, recorreremos a estes dados e os trouxemos para à análise.

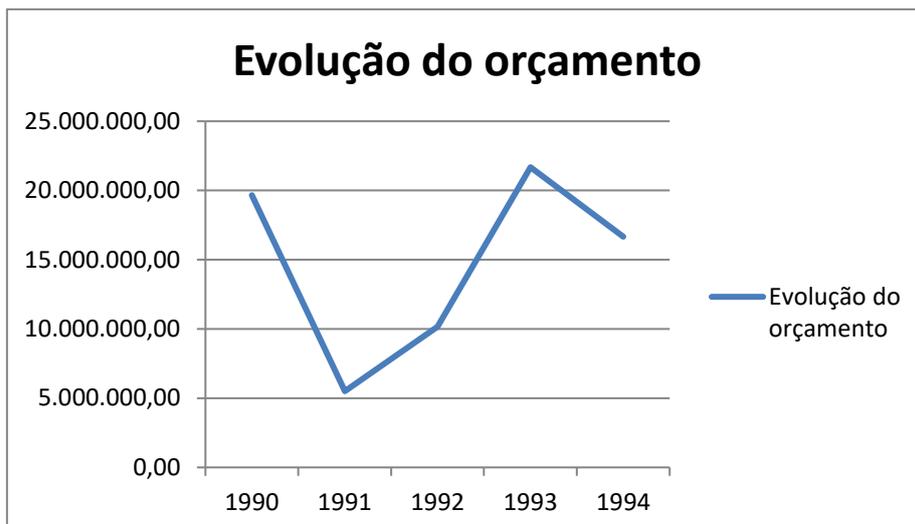
#### **4.4 O orçamento da Fundação Cultural Palmares**

Nesta sessão analisaremos os orçamentos da Palmares ano a ano. No entanto, vale lembrar que, dos exercícios de 1988 e 1989, não foram encontrados nem as LOAs e nem relatórios de gestão e até 1996 a instituição alegou não ter nenhum relatório arquivado entre seus documentos. Portanto, nossa investigação partirá do ano 1990 até 1994 guiados pela *Lei Orçamentária Anual da União* com todos os volumes que a compõe, teremos um intervalo nas informações da Palmares por meio da LOA que compreende os exercícios de 1995 até 2000, uma vez que o portal oficial do orçamento federal só disponibiliza os textos das respectivas leis, sem os volumes que correspondem aos ministérios, e retornaremos aos dados das LOAs no exercício de 2001, seguindo assim até 2016. Nos anos que as LOAs não estão disponíveis, recorreremos aos relatórios de gestão da Palmares e aos dados coletados no *Diário Oficial da União*.

Na grande maioria dos anos utilizaremos os dois documentos para embasar nossa análise, as LOAs e os relatórios de gestão da Fundação Cultural Palmares. Cabe informar que todos os valores demonstrados aqui foram corrigidos utilizando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medidor oficial da inflação do país.

Nos primeiros anos de atividade da Palmares, seus recursos foram aplicados na estruturação física e administrativa do órgão (MOURA, 2008). A partir de 1990 a instituição começou a desenvolver suas funções previstas em lei, que é de contribuir para a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.

Gráfico 7: Evolução da previsão orçamentária da Fundação Cultural Palmares (1990-1994).

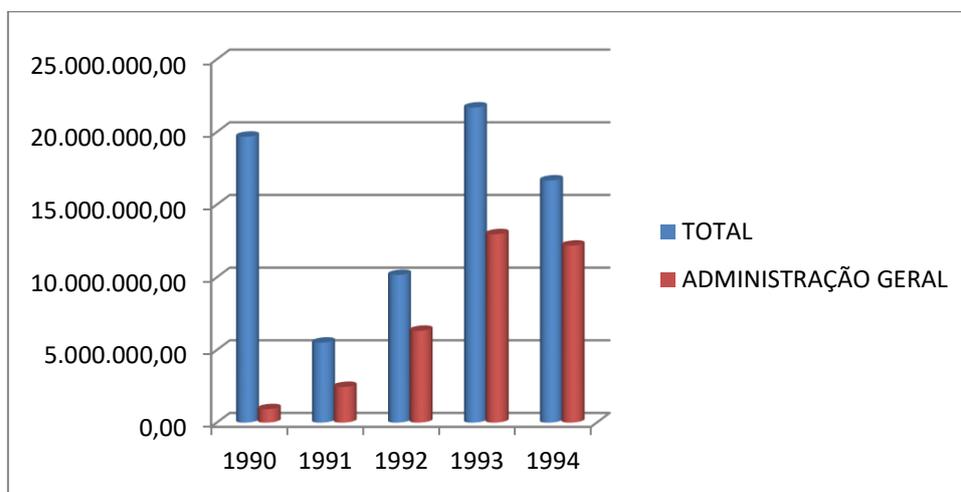


Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

Ao observarmos o gráfico acima fica claramente visível a grande distorção no ano de 1991, quando o orçamento do órgão é reduzido a mais de um terço dos recursos do exercício anterior. Como vimos nos capítulos anteriores, em 1990, Fernando Collor de Mello, então presidente do Brasil, extingue o Ministério da Cultura e várias de suas instituições vinculadas, mas, por interesses políticos e pessoais, relativos a negociações com empresários do ramo açucareiro de Alagoas, mantém a Fundação Cultural Palmares. No entanto, esse corte orçamentário brusco denota a tentativa de inviabilizar o trabalho do único órgão federal responsável por proteger e promover a cultura negra no país, um indício de como o racismo estava impregnado nas instituições públicas e de como o Estado, mesmo mantendo a Palmares, deixava claro que, naquele momento, o nível de importância da instituição, bem como de todo campo cultural, era baixíssimo para o governo.

Gráfico 8: Comparativo entre recursos totais e gastos administrativos previstos em LOA da Fundação Cultural Palmares.

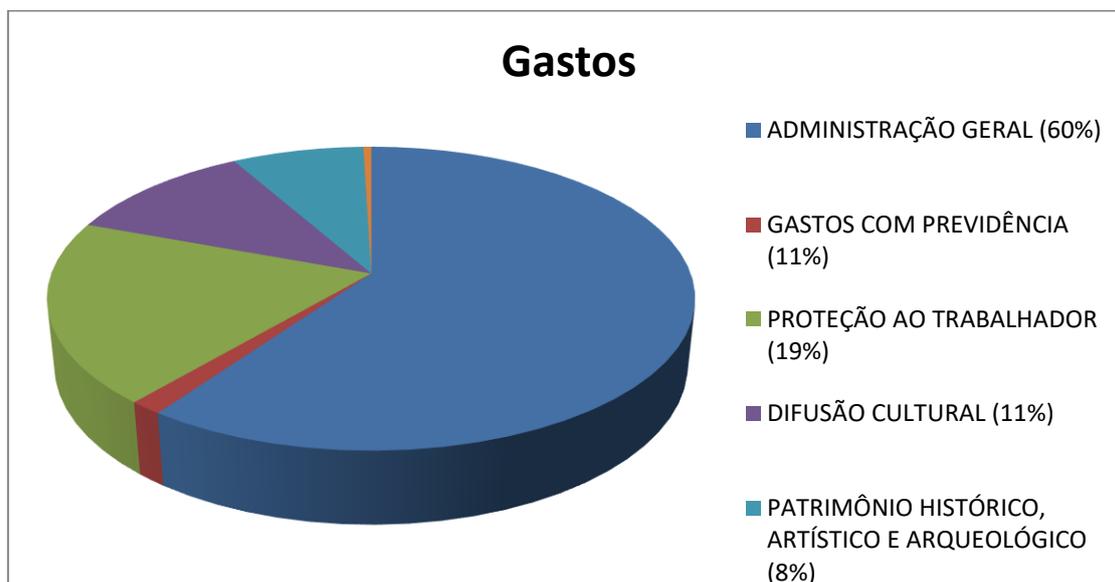


Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

Não apenas tivesse um desmedido corte orçamental em 1991, podemos visualizar no gráfico de número oito que, na maioria dos anos, o percentual de recursos destinados à administração geral compromete grande parcela dos recursos, ficando com mais da metade do orçamento total previsto para o órgão. Segundo a LOA, administração geral diz respeito a pagamento de pessoal e coordenação e manutenção dos serviços administrativos, não estando inclusas despesas como proteção ao trabalhador, que engloba gastos com auxílio creche, assistência médica e odontológica, auxílio alimentação e auxílio transporte ou ainda despesas com a previdência social. Ou seja, os recursos disponíveis para execução e efetivação de ações finalísticas são insuficientes, como demonstra o gráfico a seguir, com valores do exercício de 1993, ano de maior previsão orçamentária do grupo até então analisado.

Gráfico 9: Distribuição dos gastos orçamentários da Fundação Cultural Palmares.



Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

Podemos perceber que, no ano de 1993, cerca de 80% do orçamento previsto para à instituição é comprometido com gastos administrativos, proteção ao trabalhador e com a previdência social, sobrando apenas em torno de 20% dos recursos totais para serem investidos em ações finalísticas. Ou seja, dos R\$21.679.861,48, apenas R\$4.090.546,25 vão para os programas finalísticos, difusão cultural e patrimônio histórico, artístico e arqueológico, que desenvolviam as seguintes ações: guarda e devolução da memória afro brasileira; estímulo à produção artístico cultural; informações no campo da cultura afro brasileira; guarda e preservação da Serra da Barriga; estudos sócios antropológicos para o mapeamento das áreas de remanescentes de quilombos (implantado em 1997) e o projeto Rota do Escravo Nacional (1998 e 1999).

Em uma primeira leitura do gráfico podemos ser levados a pensar que a instituição possui um corpo técnico robusto, o que justificaria o gasto orçamentário. No entanto, o problema não está no volume de funcionários do órgão, que sempre foi reduzido, mas sim no insuficiente orçamento disponível para realização de suas atividades. Mesmo que a Fundação tivesse mais que seus atuais 64 servidores, sendo 25 destes do seu quadro efetivo (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2017), se seu orçamento fosse suficiente para o desenvolvimento e execução de seus programas e ações, os recursos gastos em despesas administrativas não impactariam no orçamento final, o que, segundo a própria administração, acaba acontecendo em alguns exercícios onde, principalmente, ocorrem contingenciamentos, para honrar com

essas despesas, o órgão precisa remanejar recursos das ações finalísticas, deixando de executar algumas delas.

Durante nossa busca por informações acerca dos orçamentos anuais da Fundação Cultural Palmares, como dissemos anteriormente, não foi possível acessar documentos de alguns anos. Portanto, para analisarmos os orçamentos referentes à gestão de Dulce Maria Pereira (1996-2000) utilizaremos os dados disponíveis nos relatórios de gestão. Vale lembrar que a LOA é uma previsão orçamentária elaborada no ano anterior ao exercício que vai ser aplicada e, o relatório de gestão é confeccionado ao término do exercício e pode conter outros valores que não na Lei, como recursos executados, de emendas parlamentares, celebração de convênios ou créditos especiais. No entanto, acessar os dados dos recursos executados de todos os exercícios não foi possível por conta da não disponibilidade das informações. Portanto, quando pudermos trazer valores dos orçamentos executados, o faremos com a perspectiva de observar e comparar o quanto do previsto em LOA foi executado, se houve contingenciamentos e essa execução foi menor do que sua previsão ou ainda se houve suplementações e o montante executado superou a previsão orçamentária para aquele exercício.

Segundo o relatório de gestão do exercício de 1997, os recursos destinados à Fundação Cultural Palmares são oriundos do Tesouro Nacional, do Fundo Nacional de Cultura, do Fundo Nacional de Saúde e do Fundo de Assistência ao Trabalhador, o que naquele ano somou-se R\$16.084.661,05 de dotação orçamentária autorizada e o montante de R\$15.095.594,55 de dotação realizada, o que demonstra uma efetivação de quase 100% na realização das atividades do órgão.

Desta dotação orçamentária realizada, R\$6.380.346,32 foram para manutenção da área meio, ou seja, pagamento de pessoal, capacitação de recursos humanos, benefícios e parte administrativa e, R\$8.684.275,82 para a área fim, para a realização das ações que chegam diretamente ao público da Palmares. Este montante está dividido em cinco fontes diferentes: R\$3.553.204,21 são dos programas da Fundação Cultural Palmares; R\$445.005,92 provenientes de convênios celebrados com o Fundo Nacional de Cultura; R\$275.782,63 de convênios com o Ministério da Cultura; R\$2.136.028,44 de convênios com o Ministério do Trabalho e R\$212.239,56 por conta de convênios com o Ministério da Saúde.

O grande projeto desta gestão foi a construção do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC) que, como já vimos nos demais capítulos, nunca se concretizou do modo como foi idealizado. Neste exercício, os investimentos nesta ação

correram em torno de R\$932.198,02. Vale observar que a sistematização de informações acerca da cultura afro brasileira também recebeu investimentos quando da implantação do sistema de informações, em torno de R\$1.344.379,74 naquele ano.

No exercício de 1998, completando dez anos de existência, a Fundação Palmares, que ainda permanecia num patamar desfavorável se comparada a outros órgãos federais, seja no campo simbólico, ainda invisibilizada, seja no campo administrativo, com pouquíssima autonomia política e orçamentária, liquidou recursos na ordem de R\$15.711.049,87 distribuídos em sua área meio, que se manteve na média do ano anterior, com despesas em torno de R\$6.360.341,50 concentrados no pagamento de pessoal, manutenção administrativa, assistência médica, gastos com inativos, vale transporte, auxílio alimentação, qualificação profissional, assistência pré-escolar e suas ações finalísticas que compreendiam os estudos sócio antropológicos para o mapeamento; a implantação do projeto Rota do Escravo; o estímulo à produção artístico cultural; a guarda e preservação da Serra da Barriga; a guarda e devolução da memória afro brasileira e a geração e catalogação de informações no campo da cultura afro brasileira, tiveram um investimento de R\$9.350.708,37.

Embora os recursos acessíveis à Fundação Cultural Palmares naquele exercício ainda fossem escassos, um ponto positivo que deve ser referendado é o que diz respeito ao percentual de execução de seu plano de trabalho, que chegou a quase 100%, somando apenas R\$65.054,01 em restos a pagar, demonstrando ganho institucional e melhor organização administrativa ao passar dos anos, mesmo com a sempre presente falta de corpo técnico qualificado.

Em geral, na década de noventa, o orçamento executado da Fundação Cultural Palmares demonstrou crescimento contínuo, com exceção do ano de 1999 que apresentou uma queda, mesmo que pequena, em suas contas. Somando um total de R\$13.541.013,41 de recursos executados, distribuindo-se da seguinte maneira: R\$1.566.561,04 para guarda e devolução da memória afro brasileira; R\$725.589,75 aplicados no estímulo à produção artístico cultural; R\$486.522,94 empregados na coleta e sistematização de informações no campo da cultura afro brasileira; R\$241.214,14 destinados à implantação do projeto Rota do Escravo Nacional; R\$1.858.144,55 em recursos disponibilizados para a ação estudos sócio antropológicos para o mapeamento de áreas de quilombos e R\$202.644,69 investidos na guarda e preservação da Serra da Barriga, o que perfaz um total de R\$5.080.677,11 aplicados em ações finalísticas, o que representa um recuo no investimento da área fim da instituição, ou seja, nos programas, projetos e ações que chegam diretamente à sociedade civil.

Podemos perceber que de um ano para o outro algumas mudanças ocorreram no repasse de recursos para as ações finalísticas da Palmares. Enquanto que as ações *estudos sócio antropológicos para o mapeamento das áreas de quilombos e estímulo à produção artística*, praticamente mantiveram seus orçamentos, as ações *guarda e devolução da memória afro brasileira e informações no campo da cultura afro brasileira*, mais que quadruplicaram seus orçamentos. A maior redução aparece nos recursos direcionados à ação implantação do projeto Rota do Escravo Nacional, o que representou um corte de quase seis vezes o valor anterior, o que parece ter clara relação com a extinção do projeto neste ano. Já a ação guarda e preservação da Serra da Barriga teve seu orçamento reduzido pela metade, realizando apenas alguns serviços de manutenção do sítio.

Segundo dados do *Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada (IPEA)*, publicizados no estudo denominado *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise* realizado desde 2000 e que tem como foco principal acompanhar o desenho e a implementação das políticas públicas, de modo a subsidiar o governo em seu processo de tomada de decisões (IPEA, 2000):

Entre os anos de 1995 e 1999, houve um expressivo aumento dos recursos sob a administração da Fundação Palmares, cujo salto se deu entre 1996 e 1997 [...] Isso significa que, do ponto de vista orçamentário, é possível constatar um grande avanço na segunda metade da última década: apesar de uma pequena redução entre 1998 e 1999, nota-se que os recursos liquidados pela Fundação Palmares cresceram mais de 10 vezes entre 1995 e 1999 (JACCOUD, 2007, p.313).

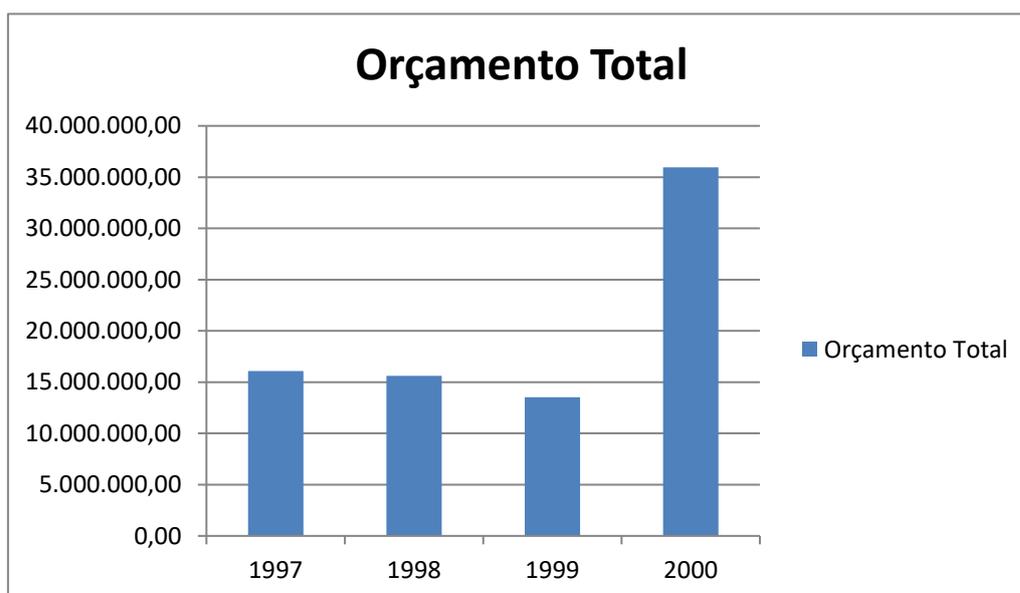
No último ano da gestão de Dulce Maria houve também a mudança do plano plurianual da Palmares (2000-2003) que se organizava em torno de dois programas: cultura afro brasileira e gestão da política de cultura, essa última responsável pelo desenvolvimento de uma única ação, Sistema Nacional de Informações Culturais, que teve sempre um pequeno orçamento. No entanto, se comparamos o orçamento desse exercício com os anteriores percebemos um aumento expressivo, que é justificado por conta das atividades preparatórias para a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Dos R\$35.954.095,78 de orçamento total da Fundação, R\$20.775.609,06 foram destinados à Conferência, o que representa cerca de 58% dos recursos, que foram utilizados, principalmente, em pré-conferências e na realização da Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância e no apoio à delegação brasileira em Durban. Uma suplementação com valores tão altos demonstra o ganho institucional da Palmares em 2001, era a primeira vez que o governo federal efetivamente transferia certa

autonomia ao órgão na liderança do diálogo com outras nações. A participação do Brasil na III Conferência foi decisiva para o estabelecimento de relações do Brasil com organismos internacionais e com governos africanos.

O restante do orçamento foi dividido entre gastos administrativos e com pessoal, perfazendo a soma de R\$9.229.164,16; R\$660.335,54 investidos em restauração, preservação, ampliação de bens e acervos do patrimônio histórico e tombamentos de acervos, terras quilombolas e sítios históricos; R\$114.653,46 utilizados em tratamento técnico de acervos, identificação e inventário de bens culturais e produção e distribuição de material informativo; R\$1.845.789,52 para a construção do CNIRC, Sistema Nacional de Informação Culturais e estudos e pesquisas nas áreas étnica e estética e R\$149.727,37 empregados em campanha sobre etnia afro e capacitação de artistas e técnicos afro descendentes.

Como podemos verificar no próximo gráfico, na gestão de Dulce Maria, primeira mulher à frente da Fundação Cultural Palmares, o orçamento pouco variou, salvo no ano de 2000, por conta das atividades preparatórias para a Conferência de Durban, na África. Embora a dotação orçamentária tenha se mantido estável e, em geral, a gestão conseguiu, a cada ano, executar quase 100% das ações previstas nos seus planos plurianuais. A figura nos mostra a evolução do orçamento previsto em LOA para os exercícios de 1997 a 2000.

Gráfico 10: Evolução da previsão orçamentária (LOA) na gestão de Dulce Maria na FCP.



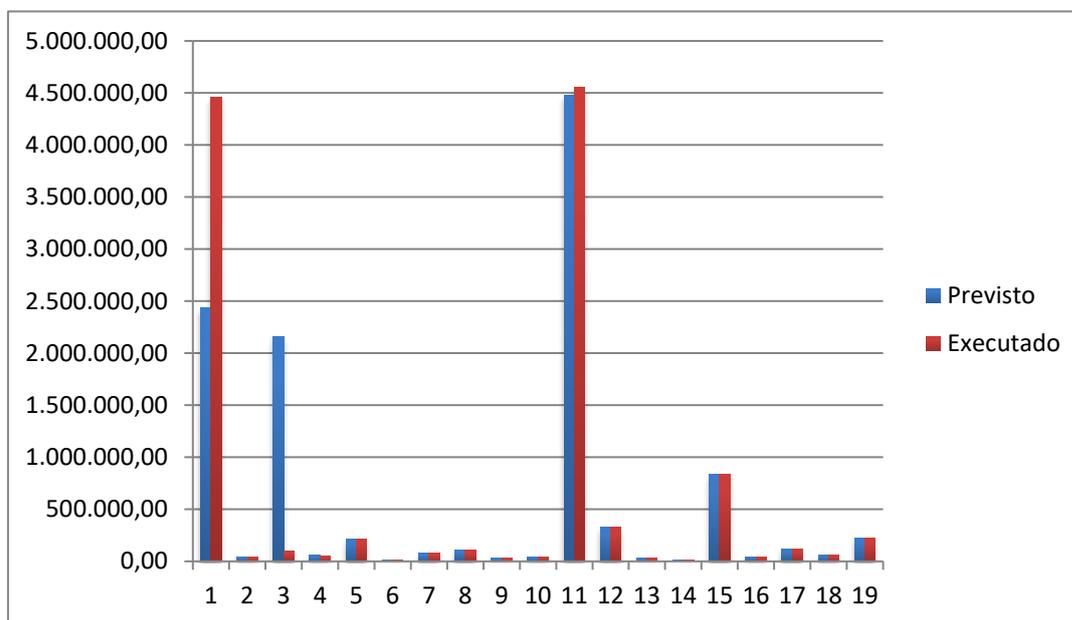
Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais da União

Essa crescente do orçamento da Palmares em 2000 foi logo retrocedida com o orçamento disponível para o exercício de 2001. Operando suas atividades finalísticas através do programa *Cultura Afro Brasileira*, a instituição geriu, naquele ano, cerca de R\$20.333.218,05 em recursos, demonstrando o contínuo crescimento, mas ainda muito abaixo de suprir todas as necessidades da instituição. Deste montante, R\$9.164.848,16, cerca de 45% do total, foram gastos com pagamento e benefícios de servidores e seus dependentes e manutenção administrativa, enquanto que R\$11.168.372,77 foram investidos na realização de ações finalísticas.

Os recursos disponíveis para as ações finalísticas foram distribuídos nas seguintes atividades: 1) participação do Brasil na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo; 2) ampliação de acervos do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro brasileiro; 3) construção do CNIRC; 4) capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos; 5) estudos e pesquisas nas áreas étnica, estética e de valorização da pessoa negra; 6) produção e distribuição de material informativo sobre arte e cultura afro brasileira; 7) restauração de bens do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro brasileiro; 8) tombamento de acervos culturais afro brasileiros; 9) tombamento de sítios históricos afro brasileiros; 10) tombamento de terras remanescentes de quilombos; 11) reconhecimento, demarcação e titulação das áreas remanescentes de quilombos; 12) preservação de bens do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro brasileiro; 13) tratamento técnico para salvaguarda de documentos e acervos bibliográficos afro brasileiros; 14) preservação de acervos bibliográficos e documentais da memória afro brasileira; 15) apoio a projetos culturais afro brasileiros; 16) campanha referente à etnia afro brasileira; 17) capacitação de artistas e técnicos afro brasileiros; 18) identificação e inventário de bens culturais afro brasileiros e 19) promoção e intercâmbio de eventos culturais afro brasileiros. A vigésima ação intitulada Sistema Nacional de Informação Cultural, não teve execução orçamentária neste exercício, mesmo tendo sido prevista no plano plurianual. Ação do Ministério da Cultura e executada pela Palmares, o SNIC ficava dependente das demandas do MinC para sua execução. O gráfico abaixo demonstra a previsão e execução orçamentária destas ações finalísticas:

Gráfico 11: Comparativo dos valores das ações finalísticas previstas e executadas em 2001 pela Fundação Cultural Palmares.



Elaboração da autora

Fonte: Relatório de Gestão 2001

Os dados acima demonstram, em geral, que a Fundação Cultural Palmares conseguiu executar quase 100% das atividades previstas e planejadas. Nos pontos 1, 3 e 11 observamos algumas particularidades. No ponto 1 que corresponde à participação do Brasil na Conferência Mundial de Combate ao Racismo, o valor executado supera em quase 50% o valor previsto para o desenvolvimento da ação. O que não acontece na ação 3, construção do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra, que embora a gestão tenha previsto cerca de 2 milhões para o Centro, somente R\$101.305,43 foram executados. No número 11 temos a ação reconhecimento, demarcação e titulação das áreas remanescentes de quilombos, que executou o maior orçamento dentre as ações finalísticas, em torno de 4 milhões e meio de reais.

Com orçamento previsto pela LOA em cerca de R\$18.710.267,04, no ano de 2002, por conta de contingenciamento orçamentário, a instituição não conseguiu executar todas as ações previstas em seu planejamento. Com os recursos liberados apenas no fim do exercício, ações como capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes, construção do CNIRC, fomento a projetos da cultura afro brasileira e o

reconhecimento, demarcação e titulação de comunidades remanescentes de quilombos tiveram, segundo o relatório da gestão, suas execuções fortemente atingidas.

Uma das grandes dificuldades em tratar os dados orçamentários da Fundação Cultural Palmares é a incompatibilidade das informações de alguns exercícios, como este, por exemplo. Enquanto a LOA de 2002 traz uma previsão orçamentária em torno dos R\$18 milhões, dados do relatório de gestão explicitam balanço orçamentário com previsão na casa dos R\$54.866.361,59 e execução de cerca de R\$21.738.382,16. No mesmo documento não fica claro o porquê da discrepância entre os valores previstos na LOA e pelo órgão, por isso decidimos por utilizarmos a previsão em LOA, por ser um documento com valores oficiais da União e consolidados.

Nem mesmo com o prestígio político e poder simbólico do então presidente Carlos Moura, a Fundação conseguiu fazer do exercício de 2002, um ano assertivo. Os documentos oficiais não indicam nenhuma mobilização do governo federal para reverter a crise orçamentário do órgão naquele período. Algumas parcerias firmadas em convênios e apoios vindos de organismos internacionais, como o Banco Mundial, proporcionaram a realização de parte das ações.

No final do ano de dois mil e dois quando os recursos/verbas foram liberados e então apoiamos alguns projetos do bando de dados, a título de exemplo, compramos materiais de construção para os terreiros em Alagoas e Bahia. Com os demais projetos, nem sempre possuíam documentação legalizada, optamos por trabalhar com ONGs que já possuíam a documentação regular. Na área de comunidades remanescentes de quilombos, pelo plano plurianual deveríamos titular mais comunidades, mas foi possível fazer apenas um convênio para regularizar a ilha de Marambaia no estado do Rio de Janeiro (ATA CONSELHO CURADOR, 2003).

Dos dezesseis projetos analisados para reconhecimento e titulação de terras dos remanescentes quilombolas, apenas um foi conveniado. Por conta do atraso na liberação dos recursos, nenhuma comunidade foi reconhecida, nenhuma área foi titulada, nenhuma delimitação de terra realizada e relatório antropológico algum foi elaborado. Vale lembrar que a época, a Palmares acumulava as funções de identificar, reconhecer e titular essas comunidades, missão quase impossível de ser efetivada se levarmos em conta o reduzido número de técnicos e o diminuto orçamento disponíveis ao órgão. Mesmo com o contingenciamento, a gestão afirma, em seu relatório, ter executado cerca de 88% das ações planejadas, apoiando 28 projetos culturais e firmando 32 convênios.

Trataremos agora de alguns pontos da dotação orçamentária do exercício de 2003, mas, de antemão, precisamos nos atentar para o fato que, mesmo sendo executado no primeiro ano do governo Lula, a grande parte dos recursos foi concebida no governo anterior, mediante elaboração da LOA. Atentos a este fato podemos melhor avaliar se houve ou não crescimento do orçamento e, sabendo que ele foi executado na gestão de Gilberto Gil à frente do Minc - levando em conta a mudança do cenário político e, principalmente, do entendimento do campo cultural – temos subsídios para dizer se isso causou uma ampliação nesse orçamento e se contribuiu ou não para a efetivação das ações.

Necessário lembrarmos também que, neste ano, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) é criada e no ano seguinte passa a ter orçamento próprio. Parte deste orçamento, por vezes, foi também investido em ações com foco nas comunidades remanescentes de quilombos, o que demonstra a ampliação da atenção do estado brasileiro para a questão negra. Outro ponto que reforça este dado foi a transferência, por meio do decreto presidencial de número 4.887, de 20 de novembro de 2003, da responsabilidade da FCP para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. A partir desta resolução, à Fundação Palmares coube a expedição de certidão referente à autodeclaração enquanto quilombola, a plena assistência jurídica aos remanescentes das comunidades dos quilombos, a instrução de processo para fins de registro ou tombamento e o zelo pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro e o acompanhamento dos demais órgãos envolvidos visando garantir a sustentabilidade das comunidades.

Como os dados orçamentários do órgão diferem entre a LOA, que prevê recursos na ordem de R\$32.542.946,91 e o relatório de gestão que, só para as despesas com ações finalísticas, diz ter disponível R\$49.595.208,85, preferimos empreender nossa análise utilizando o segundo documento, pois, nos dá um panorama do pós, quando nos traz dados dos recursos executados durante o exercício.

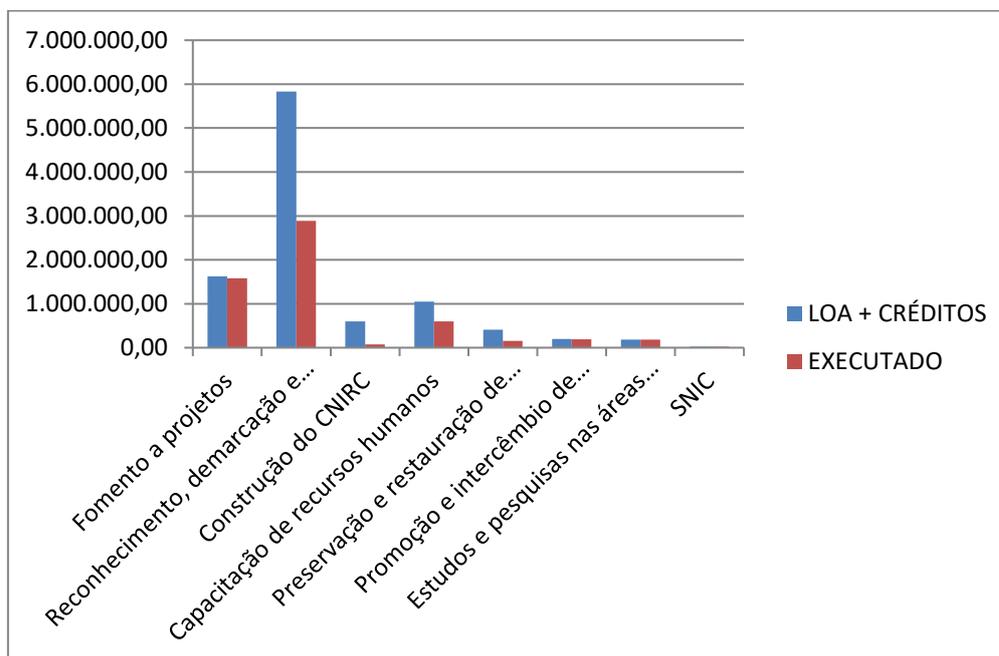
Podemos interpretar essa diferença entre o que está previsto na Lei e o que consta no relatório como ampliação do orçamento, levando em conta o caráter jurídico da Palmares, que é de fundação e por isso tem permissão para captar recursos. Além desta possibilidade, os documentos contam que, nesse exercício, o órgão recebeu três destaques de três ministérios diferentes: Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Educação.

De acordo com o relatório, os recursos previstos na LOA somados aos recursos de emendas parlamentares, investidos nas ações finalísticas giraram em torno de R\$82.831.029,57. No entanto, ao analisarmos a execução das ações, esse valor cai para quase metade, cerca de R\$45.117.899,99. Embora o percentual de execução seja baixo, neste exercício, o orçamento, com a adição de recursos extra orçamentários, ficou acima do que foi executado nos anos anteriores, demonstrando uma maior capacidade de angariar recursos. Outro ponto plausível de justificativa para o baixo índice de execução das atividades está no contingenciamento orçamentário, que só retomou a liberação dos recursos em dezembro de 2003.

Além dos recursos vindos de emendas parlamentares, os destaques recebidos por meio de convênios em parceria com outros ministérios para o desenvolvimento de programas como o *Fome Zero* e o *Primeiro Emprego* ou ainda projetos em parceria com o Ministério da Educação para a formação continuada de professores para atuação nas áreas de comunidades remanescentes de quilombos, também contribuíram para o aumento da receita da Fundação naquele exercício. Os documentos mostram que R\$5.132.847,86 foram injetados no orçamento da Palmares por conta dos destaques recebidos e que, deste montante, em torno de R\$4.283.420,11 foi executado. A maior parte desses valores veio do Programa Fome Zero, cerca de R\$3.395.079,87 de recursos executados. Através do Programa, a Palmares coordenou a distribuição de alimentos e equipamentos para comunidades remanescentes de quilombos.

A execução orçamentária pode ser vista também a partir das ações finalísticas, com seus valores expressos no gráfico abaixo, com comparativo entre os recursos previstos na LOA com acréscimos das emendas parlamentares e os valores executados.

Gráfico 12: Comparativo dos valores previstos e executados das ações finalísticas da FCP.



Elaboração da autora

Fonte: Relatório de Gestão 2003

As ações finalísticas *fomento a projetos da cultura afro brasileira; promoção e intercâmbio de eventos culturais afro brasileiro; Sistema Nacional de Informações Culturais e estudos e pesquisas nas áreas étnica, estética e de valorização da pessoa negra* conseguiram executar, se não 100%, a grande parte dos recursos previstos. Já a ação que previa atividades para a construção do CNIRC executou apenas R\$75.717,44, dos R\$595.149,43 acautelados. Como vimos no capítulo anterior, o Centro, mesmo sendo defendido em todas as gestões, contrariando até relatórios de auditorias que recomendavam a suspensão da sua construção, não conseguiu se estabelecer como foi planejado. O *reconhecimento, demarcação e titulação das áreas de remanescentes de quilombos* também demonstrou queda nos índices de execução, liquidando R\$2.889.877,40, cerca de metade dos recursos disponíveis para a ação. Vale dizer que, mesmo tendo executado parte do orçamento, nenhum território foi reconhecido, a gestão utilizou o dinheiro em outras atividades com as comunidades. Em novembro do mesmo ano, o decreto presidencial de nº 4.4887, transfere a obrigação de reconhecimento e demarcação de terras quilombolas para o INCRA.

O que podemos absorver dos dados desse exercício, nos leva a crer que, embora o poder de captar recursos fora do orçamento fiscal da União tenha crescido, a capacidade de executar esses recursos ainda tinha instabilidades. Certamente o contingenciamento

orçamentário é um dos responsáveis pelo engessamento da Palmares neste período, mas a deficiência, tanto em números, como de qualidade técnica dos seus servidores (PALMARES, 2001, 2002, 2003), problema mais do que evidente e sempre apontado como gravíssimo em todas as gestões, cooperou para a ineficácia na execução.

O ano de 2004 inaugura o plano plurianual (2004-2007), com continuidade aos programas de gestão e de cultura afro brasileira. Já na LOA, que é uma previsão das receitas e despesas, verificamos que houve um crescimento em relação ao ano anterior. Para aquele exercício, o governo federal previu a transferência de R\$45.449.236,56 para a Fundação Cultural Palmares, o que significa um aumento de quase 13 milhões de reais, o que é extremamente significativo se tratando de um histórico de orçamento reduzido. Embora a celebração de convênios possam indicar ampliação ou diminuição orçamentária, é necessário dizer que, neste exercício, a Palmares assinou 25 convênios a mais que no exercício anterior, abrangendo 12 unidades da federação e movimentando em torno de R\$7.704.304,29 durante o ano, o que, indica uma melhoria da relação da Fundação com outras instituições.

Os recursos se distribuíram dentro da normalidade dos padrões organizacionais da Fundação, entre suas ações finalísticas para aquele PPA, lembrando que, a partir deste exercício, a FCP não é mais responsável pelas demarcações de terras quilombolas, embora continue a desenvolver ações voltadas para as comunidades remanescentes, como a ação que prevê o fomento a projetos de desenvolvimento de comunidades negras rurais, que aparece pela primeira vez nos relatórios de gestão. Além disto, cabe lembrar a existência da SEPIR atuando em área próxima. Relembramos que, embora tenha acumulado diversas responsabilidades, o campo de atuação da Fundação Cultural Palmares nunca deixou de ser o cultural e pela valorização da população negra.

De acordo com a LOA, nesse exercício, cerca de R\$36.890.496,84 foram alocados para o programa cultura afro brasileira, responsável pelo desenvolvimento das ações finalísticas da Palmares. No entanto, a gestão mais uma vez não conseguiu executar os valores disponíveis para a construção do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra e optou por remanejá-los para às ações fomento a projetos da cultura afro brasileira e promoção e intercâmbio de projetos culturais afro brasileiros, no total de R\$391.826,38. Em contrapartida, as demais ações conseguiram executar quase 100% dos recursos disponíveis, sendo um dos exercícios com o maior índice de execução.

O ano orçamentário de 2005 se apresenta com uma redução nos seus recursos, por volta de dez milhões de reais foram subtraídos de um exercício para o outro. Os

R\$34.795.540,01 foram aplicados do seguinte modo: R\$7.266.407,86 em gastos com pessoal e manutenção administrativa; R\$1.556.274,57 com previdência social; R\$343.222,32 com proteção ao trabalhador; R\$10.231.873,17 investidos na subfunção difusão cultural e mais R\$13.965.969,66 para a subfunção patrimônio histórico, artístico e arqueológico. Ou seja, 24.197.842,83 investidos em ações finalísticas, o que representa uma crescente de ganho, já que, a média dos exercícios anteriores, principalmente os da década de noventa, mostravam que cerca de 50% dos recursos totais eram gastos com os servidores.

Podemos dizer também que, nesse período, a relação com o Ministério da Cultura começa a se delinear de um outro modo, com o MinC dando mais atenção à Palmares. Embora o exercício de 2006 demonstre uma queda na previsão do orçamento, os anos subsequentes apresentam crescimento nas previsões orçamentárias para à instituição. Um indício dessa importância pode estar no número de destaques e seus valores, concedidos pelo órgão à Fundação. Se compararmos os destaques de 2004 e 2005 comprovaremos a evolução nesse tipo de repasse. Enquanto que no exercício de 2004, a Fundação Cultural Palmares não recebeu nenhum recurso externo, em 2005, só do Minc, foram R\$2.515.005,34 em recursos de destaques.

Quanto a distribuição orçamentária entre as ações finalísticas, o orçamento foi partilhado ainda prevendo a construção do CNIRC e, novamente, os recursos por volta de R\$404.609,70 não foram executados. A gestão justificou a não execução da ação julgando incompatível o orçamento com a necessidade do projeto. A ação não foi incluída no plano plurianual de 2006, deixando de existir em 2012 e sendo substituída pela ação *implantação de equipamentos culturais da cultura afro brasileira* que abarca, em seu escopo, à implantação do Centro. Uma nova ação finalística se incorporou ao PPA nesse ano, a ação *etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos*, que prevê a implementação e apoio de ações voltadas para as comunidades negras tradicionais, e movimentou cerca de R\$1.535.791,20 em recursos.

O fomento a projetos da cultura afro brasileiro foi a ação finalística que obteve os maiores números orçamentários, com cerca de R\$3.917.827,63 executados, sendo R\$3.155.955,66 provenientes de emendas parlamentares. No total, com recursos previstos na LOA e emendas, a Fundação teve disponível em torno de R\$26.021.976,76 para o desenvolvimento de ações finalísticas. No entanto, mais uma vez, conseguiu executar menos da metade desse valor, cerca de R\$12.862.754,78 provocando uma queda em relação ao exercício anterior.

No último exercício de Ubiratan Araújo na presidência da Palmares, ano de 2006, a Fundação tem o menor orçamento, previsto na LOA, de sua gestão. Foram previstos para este ano o montante de R\$27.444.235,41 em recursos orçamentários. Em contrapartida, esse foi um dos exercícios com o maior número de convênios firmados, um total de 60, com instituições do Distrito Federal, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rondônia, Pará, São Paulo, Maranhão e Alagoas. Mesmo com os impedimentos legais que anos de eleição como este estabelecem aos órgãos públicos, como prazos de interdição para celebração de convênios ou para repasses para municípios, a Palmares celebrou cerca de R\$15.834.952,62 em convênios, sendo R\$4.422.346,58 provenientes de destaques e R\$3.763.779,37 vindos de emendas parlamentares, este último recurso foi o maior atingido por conta do ano de pleito eleitoral, segundo dados da gestão, a execução das emendas caiu para 42%.

Embora o índice de execução diga muito sobre a capacidade do órgão de gestar suas contas e realizar suas ações finalísticas, um dado como esse da celebração de 60 convênios em um único exercício, em um órgão com estrutura financeira e administrativa tão pequena como a Palmaras, fala muito também sobre a sua capacidade de estabelecer parcerias e captar recursos, o que no caso da Fundação tem uma importância quase que vital.

Falamos nos capítulos anteriores como a gestão de Zulu Araujo conseguiu expandir essas parcerias, principalmente no que diz respeito ao intercâmbio com outros países da América Latina, Caribe e África. A partir de agora investigaremos os números desta gestão e traçaremos algumas comparações com exercícios e gestões anteriores, na busca por entendimento das razões que privilegiaram esta gestão.

Logo de início identificamos na lei orçamentária anual que os recursos previstos para o exercício de 2007, primeiro ano da gestão de Zulu, giravam em torno de R\$42.983.946,55, mais de 15 milhões em relação ao exercício anterior. Com as suplementações de emendas e descentralização do MinC que, dentre outras metas, objetivava arcar com os gastos da mudança de sede da Palmares, esses recursos foram para a ordem de R\$48.091.487,79, com execução da grande maioria do orçamento, cerca de R\$44.837.925,98. Vale observar que, se subtrairmos do orçamento geral os gastos com despesas de pessoal e manutenção administrativa, ainda assim esse exercício teria um orçamento na média em comparação aos anos anteriores, o que indica crescimento orçamentário, mesmo com aumento dos gastos, devido a nomeação de servidores lotados na Fundação e admitidos no concurso do MinC em

2006. Ou seja, mesmo com aumento das despesas administrativas, o orçamento ainda apresenta crescimento.

Analisando os documentos da Palmares e acompanhando o desenvolvimento de suas ações, fica claro que a grande parte da execução de suas atividades só é possível pelo estabelecimento de parcerias que, muitas vezes, a instituição opera através de convênios firmados. Tanto na prestação de serviços de assistência jurídica para as comunidades remanescentes de quilombos, que neste exercício teve disponível cerca de R\$124.965,41 e, deste montante, R\$87.548,92 foram utilizados em forma de convênios, somando cerca de 70% dos recursos, quanto para as principais ações finalísticas como a ação *proteção aos bens culturais das comunidades negras tradicionais* que também movimentou significativos recursos por meio de convênios. Somente dois deles, o Preservando o Patrimônio Cultural Afroreligioso e o projeto Compartilhamento de Saberes Tradicionais de Ervas e Raízes Sagradas, receberam investimentos da ordem de R\$1.130.499,23. O fomento a projetos da cultura brasileira foi o campo que mais alocou recursos. Foram firmados convênios da ordem de R\$2.420.930,42 em atividades como o Festival da Cultura Afro Brasileira, realizado no Rio de Janeiro, Brasília e Salvador e as comemorações dos 19 anos da Fundação Cultural Palmares.

Dada a sua estrutura organizacional e os seus instrumentos de gestão, as transferências voluntárias de recursos financeiros para entidades públicas e instituições sem fins lucrativos é o meio que a Fundação adotou para o alcance de sua missão, promover, fomentar e divulgar a cultura afro brasileira para todos os brasileiros. Portanto, a execução das ações orçamentária Promoção e Intercâmbio de Eventos Culturais Afro-Brasileiros e Fomento a Projetos da Cultura Afro-brasileira 18 no território nacional somente é possível por meio da celebração de convênios em razão do reduzido quadro de servidores da FCP e dos seus acanhados recursos orçamentários (PALMARES, 2008, p.17).

No ano de 2008, a Fundação comemora seus 20 anos e dá início ao novo plano plurianual, com políticas pensadas para além da transição de governo. É neste exercício que a Fundação tem sua maior previsão orçamentária, em toda sua história, previsto na lei orçamentária da União, em torno de R\$61.493.335,26. Deste montante, a lei previu ainda que R\$8.657.270,08 deveria ir para gastos com a administração geral; R\$1.977.944,64 pra despesas com previdência social; R\$310.413,15 com outros benefícios dos servidores; R\$43.326.911,15 destinados aos gastos com difusão cultural e R\$6.181.460,55 deveriam financiar ações contidas na subfunção patrimônio histórico, artístico e arqueológico. Ou seja,

do total geral previsto na LOA, R\$49.508.371,70 deveriam ser empregados nas ações finalísticas da instituição naquele ano, o que representa o maior índice até então.

No entanto, quando partimos para a análise do relatório desta gestão, os números não coincidem e temos uma outra perspectiva. Segundo o documento, os valores previstos, créditos descentralizados e executados pela Fundação se apresentam da seguinte maneira: R\$26.228.385,84 correspondem ao que seria previsto na LOA; R\$35.563.665,19 seriam os recursos provenientes de emendas parlamentares, perfazendo um total de R\$61.792.051,03 de orçamento disponível.

Entretanto, de acordo com o relatório, estes créditos orçamentários impactaram no resultado da Fundação de forma a diluir sua execução, isto porque não foi liberado o limite para empenho naquele valor. Ao mesmo tempo, os projetos previstos para serem realizados com estes recursos, ou não estavam compatíveis com a forma de execução prevista na LOA, ou sequer foram apresentados (PALMARES, 2008), o que viria a justificar o percentual de cerca de 31% da execução do orçamento, o que é muito baixo. Além disso, demonstra como o governo federal ainda prevê um pequeno orçamento para Fundação, deixando a suplementação por conta das emendas parlamentares.

A justificativa apresentada pela gestão para a baixa execução dos recursos diz respeito às mudanças com as exigências para o estabelecimento de convênios e como isso implicou na não efetivação dos mesmos, afetando assim o repasse de recursos públicos para a sociedade civil, ongs etc. O decreto nº 6.170/07 e a portaria interministerial 127/08 burocratizaram ainda mais os repasses o que, para Fundação, que tem organizações representativas das comunidades remanescentes de quilombos urbanas e rurais enquanto beneficiários diretos e que tem realidades distintas de outros segmentos da sociedade, principalmente no que diz respeito ao acesso à internet, impossibilitou estes grupos de acompanhar e se capacitar nas novas ferramentas estabelecidas pelo governo federal, como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos (SICONV), fazendo com que estas organizações não estivessem aptas a celebrar convênios com a Palmares, deixando assim de executar diversos projetos previstos no plano plurianual do órgão.

Ocorre que, em 2008, obtivemos baixa execução tendo em vista as novas normas e procedimentos sistemáticos adotados pelo Governo Federal com a implementação do SICONV que gerou dificuldades de ordem operacional, tanto para os técnicos desta Fundação como para os proponentes, fato que contribuiu para o insucesso da execução das suas ações (PALMARES, 2008, p.19).

Um reflexo direto desta condição burocrática pode ser visto, em justa medida, na não celebração de convênios na ação *etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos*, naquele ano. A ação, que no ano anterior movimentou cerca de R\$1.498.210,64 em três convênios, neste exercício só teve à sua disposição recursos para o custeio de passagens e diárias de servidores em serviço, na ordem de R\$23.968,11.

Conforme sugere o relatório, a execução das demais ações, que não estão diretamente centradas em comunidades de remanescentes quilombolas, seguiram com normalidade. Por exemplo, a ação *fomento a projetos da cultura afro brasileira* executou cerca de R\$4.083.915,85 por transferências voluntárias por meio de convênios e contratação direta. Já a ação promoção e intercâmbio de eventos culturais afro brasileiros, que, geralmente, conta apenas com recursos do orçamento geral da União, utilizou cerca de R\$810.810,02 na realização de suas atividades. Ou ainda a ação *proteção aos bens culturais das comunidades negras tradicionais* que efetivou dois convênios O "Apropriando-se da Memória, Ancestralidade e História de Joãozinho da Gomeia - I Encontro Nacional da Família Gomeana no Centenário da Umbanda Brasileira, com aporte financeiro de R\$124.364,95 e o termo de cooperação técnica para realização do projeto - "Afro-brasileiro: contextos religiosos de cura", com recursos por volta de R\$213.197,06. No total foram investidos nesta ação R\$368.653,26. A guarda e conservação do sítio histórico da Serra da Barriga, onde está localizado o Parque Memorial Quilombo dos Palmares, também é prevista nessa ação. Para esse exercício foram disponibilizados R\$40.151,72 para limpeza e conservação do Parque e R\$149.528,85 empregados em guarda e fiscalização.

Já no exercício de 2009, o programa 0172 – Cultura Afro Brasileira foi desenvolvido com um orçamento muito menor do que o ano anterior. A lei orçamentária previu cerca de R\$34.192.921,59, distribuídos entre gastos administrativos e suas funções finalísticas. Ao observarmos os valores destinados a cada ação, conseguimos delinear as áreas priorizadas pela Fundação Cultural Palmares. Com uma ou outra alteração durante os anos a ação *fomento a projetos da cultura afro brasileira* é a que recebe os maiores orçamentos, mesmo com um índice de execução baixo no exercício. Responsável por apoiar iniciativas culturais em todo território nacional, a ação é a maior receptora de recursos descentralizados provenientes do Ministério da Cultura. Dos R\$4.336.893,55 previstos para as atividades, R\$1.998.644,32 vieram de descentralizações do MinC, que, no ano de 2009, repassou, cerca de R\$9.492.019,28 para a Fundação via descentralizações.

Podemos interpretar essa forma de repasse de recursos entre Ministério e Fundação Cultural Palmares como demonstração de uma parceria prioritária entre as duas instituições, um ganho institucional que foi se construindo desde 2003 e que refletiu, até então, no aumento dos orçamentos destinados a Palmares. No entanto, nos parece também uma via de mão dupla, onde de um lado está o ganho nas relações e no nível de importância que a Palmares teve para o MinC e no outro como apenas uma alternativa ao fracasso de não se conseguir estabelecer um orçamento compatível desde sua previsão. Não dispor de um orçamento completo desde a sua previsão na LOA, mas sim gastar na expectativa da suplementação de recursos vindos de descentralizações e emendas parlamentares engessa o órgão que, além de comprometer sua autonomia, incide também em baixas execuções orçamentárias. Ou seja, as suplementações permitem que a Palmares execute diversas atividades e ações, mas ficar a mercê delas demonstra o campo de instabilidade que a instituição é forçada a se manter.

Outro dado que reforça esta relação é sobre os valores das emendas parlamentares destinadas à Fundação. Se em 2008 a dotação orçamentária recebeu uma ampliação de mais de 135%, em 2009 esse repasse foi de apenas 9,10% em relação ao orçamento previsto na LOA, o que demonstra a flutuação que essas suplementações podem passar, uma vez que estão atreladas a interesses políticos, por exemplo.

Se por um lado, a FCP considera esse um meio para aumentar o apoio a projetos voltados à promoção e ao fomento da cultura afro-brasileira, há uma restrição quanto a sua autonomia e o alcance da dinâmica da Administração Pública para realizar alterações orçamentárias de forma a viabilizar tecnicamente a execução orçamentária da dotação via emenda parlamentar. Nesse aspecto, podemos observar que a redução do montante de recursos atribuídos à FCP pelo Congresso Nacional entre 2008 e 2009, é um reflexo dessas dificuldades. Especificamente, no ano de 2008, a FCP possuía uma dotação via emenda parlamentar de R\$ 14.907.348,00. Entretanto, houve inviabilidades técnica, operacional e legal para a execução do crédito previsto na condição em que foi elaborado e aprovado no Congresso Nacional. Havia a necessidade de sua alteração não sendo possível realizar dentro dos prazos estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Isso gerou um impacto altamente negativo na execução orçamentária da FCP em 2008 e refletiu, por sinal, nas dotações aprovadas pelo Legislativo para 2009 (PALMARES, 2009, p.108).

Outra ação que mobilizou grande investimento da Fundação nesse exercício, em torno de R\$2.516.435,40 foi o III Festival Mundial das Artes Negras (FESMAN). Com o tema Renascimento Africano, o Festival que teve sua primeira edição em 1966 no Senegal e sua

segunda no ano de 1977 na Nigéria, receberia o Brasil, com delegação em torno de 500 membros, como convidado de honra em 2009 em Dakar. Com o cancelamento do evento por parte do governo senegalês, a Palmares remanejou parte do orçamento, por volta de R\$1.509.861,24 para a ação *fomento a projetos da cultura afro brasileira*. A priori a Fundação fez esta operação por entender que, com o cancelamento do Festival os recursos deveriam alimentar outras ações, mas a expectativa causada na sociedade civil por conta do evento gerou uma grande demanda em favor do FESMAN e a instituição decidiu executar atividades que fizessem referência ao tema da diáspora africana. No total, foram executados cerca de R\$ 2.264.791,86 da ação.

Do planejamento para a participação do Brasil no festival já havia sido lançada seleção de projetos culturais, o Edital de Ideias Criativas para 20 de novembro – Dia Nacional da Consciência Negra 2009. Com premiações que giraram em torno de R\$614.462,88, o edital recebeu a inscrição de 400 projetos distribuídos entre todas as regiões brasileira, sendo 36 vindos da região norte; 110 da região nordeste; 57 da sul; 154 inscritos da região sudeste e 43 da centro-oeste. O edital, que foi o primeiro lançado pela Fundação com abrangência nacional, premiou 15 iniciativas culturais, sendo 03 projetos por região, distribuídos pelos seguintes entes federados: Amapá (01); Bahia (01); Distrito Federal (01); Goiás (01); Maranhão (01); Mato Grosso (01); Minas Gerais (01); Paraná (01); Pernambuco (01); Rio de Janeiro (01); Santa Catarina (01); São Paulo (02) e Tocantins (02).

Neste exercício a discussão em torno da construção do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra é retomada. Com aporte financeiro disponível em torno de R\$3.019.722,48 a expectativa era que, finalmente, as obras de construção do Centro tivessem início, no entanto, segundo a gestão, por conta de impossibilidades administrativas e técnicas alheias à Fundação, isso não pode ser efetivado e a gestão decidiu pela implantação do CNIRC e não mais pela construção de uma estrutura para aquele ano. Assim sendo, foram executados R\$416.218,08 em compras de equipamentos tecnológicos e execução de atividades. Até este exercício somente 13,34% (PALMARES, 2009) do Centro havia sido implementado.

Fundação Cultural Palmares defende a continuidade do projeto de construção e a sua completa implantação. Defende não somente pelo seu caráter simbólico, como também por vislumbrar o grande potencial que este empreendimento terá na preservação da cultura afro-brasileira e na potencialização do turismo cultural na cidade de Brasília, contribuindo para

o desenvolvimento social e sustentável do Distrito Federal. Além de abrigar a sede administrativa da Fundação Cultural Palmares, o Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra será um grande espaço cultural abrigando Museu, Biblioteca, Auditório e Teatro de Arena, e tem a pretensão de ser de fato uma referência nacional e internacional na formulação e execução de políticas públicas da cultura negra e na preservação da cultura afro-brasileira (PALMARES, 2009, p.51).

Já na Lei Orçamentária Anual de 2010 a ação de construção do CNIRC foi alterada para implantação do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra. Ou seja, a ideia do Centro deixou de existir enquanto a construção de um prédio físico e passou a ser um novo setor dentro da Fundação. Por vezes tendo deixado de ser priorizada, segundo as gestões, por falta de recursos suficientes, a construção se tornou um problema para a Palmares, a cada ano que se passava. Neste exercício a Fundação continuou com o processo de implantação do Centro, executando apenas cerca de 23,77% dos recursos disponíveis, utilizados para modernização de acervo bibliográfico e arquivístico e adequações na galeria Palmares para habilitá-la a receber exposições de arte sobre cultura negra.

Para este exercício, a previsão orçamentária da Fundação Cultural Palmares girou em torno de R\$35.777.511,47. Para o programa *Cultura Afro Brasileira*, por onde a Palmares opera suas ações finalísticas, coube a dotação de R\$31.133.754,24. Deste montante, R\$18.770.906,68 foi executado, perfazendo um percentual de 60,66%, o que aponta uma queda em relação ao exercício anterior, onde a Fundação conseguiu executar 79,62% dos recursos disponíveis para o programa.

A Fundação Cultural Palmares executa a grande maioria de seu poder orçamentário através do apoio a projetos demandados da sociedade civil, repassados através da celebração de convênios, onde o departamento responsável realiza pesquisa de preço, assim como demanda às entidades proponentes referências de preço local para atestar os valores estimados para a execução de uma proposta de projeto e tem como instrumento de análise a elaboração de Planilha de Pesquisa de Preços e Planilha de Custo do Projeto que subsidiam o seu pronunciamento na instrução processual (PALMARES 2008); por meio de aprovação técnica das propostas de projetos, que se assemelha à política de balcão, onde a FCP analisa se a proposta apresentada converge com o objetivo do programa *Cultura Afro Brasileira* e com a sua finalidade, assim como da ação orçamentária a ser enquadrada. Um aspecto relevante para esse estudo é as condições técnicas e operacionais de que dispõe a entidade proponente para consecução dos objetivos da proposta (PALMARES, 2008) ou ainda através de editais, concursos e concessão de prêmios. Sendo estas últimas modalidades iniciadas na gestão de

Zulu Araujo. Antes de instaurada essa política mais democrática via editais ou mesmo com seleção de projetos via pareceristas, a decisão de quais grupos/projetos recebiam recursos da Fundação era realizada sem critérios pré-estabelecidos ou nenhuma forma de publicização.

Dois editais foram lançados no ano de 2010, dando continuidade a ação desenvolvida no exercício anterior. O primeiro diz respeito a seleção de projetos alusivos a comemoração dos 22 anos da Fundação Cultural Palmares com a proposta de estimular, divulgar, fortalecer e valorizar as expressões artísticas afro-brasileiras por meio da realização de seis eventos artísticos, em espaços públicos, com acesso gratuito a toda a população (PALMARES, 2010). O edital, que também foi de intercâmbio, pois promoveu a circulação dos projetos, apoiou seis iniciativas dos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Maranhão, Alagoas, São Paulo e Rio Grande do Sul, cada uma com aporte financeiro de R\$160.827,44. A outra chamada pública foi a segunda edição do edital *Ideias Criativas para o 20 de Novembro – Dia Nacional da Consciência Negra*. O edital apoiou 16 iniciativas distribuídas entre o Distrito Federal (01); Mato Grosso (02); Bahia (02); Pernambuco (01); Pará (03); Rio de Janeiro (02); São Paulo (01); Santa Catarina (02); Rio Grande do Sul (01) e Paraná (01). No total foram investidos neste certame em torno de R\$806.185,23 em recursos. De acordo com a gestão, as duas chamadas públicas juntas representaram um aumento de 146% no número de projetos apoiados pelo órgão no ano de 2010.

Como vimos, a Fundação Palmares depende, em grande medida, dos recursos vindos das emendas parlamentares. Motivo de ampliação do orçamento da Palmares, quando da fase de elaboração no Congresso Nacional, as emendas representaram 14,05% do total previsto na LOA. Em relação à 2009 houve um acréscimo de 82% no montante atribuído por emendas pelo Congresso Nacional ao orçamento anual da FCP em 2010 (PALMARES, 2010). No entanto, os recursos das emendas não foram liberados, prejudicando sumariamente a efetivação das atividades, principalmente, de fomento a projetos culturais, o que mais uma vez coaduna para o que mencionamos anteriormente sobre a instabilidade no desenvolvimento das políticas programadas pela instituição.

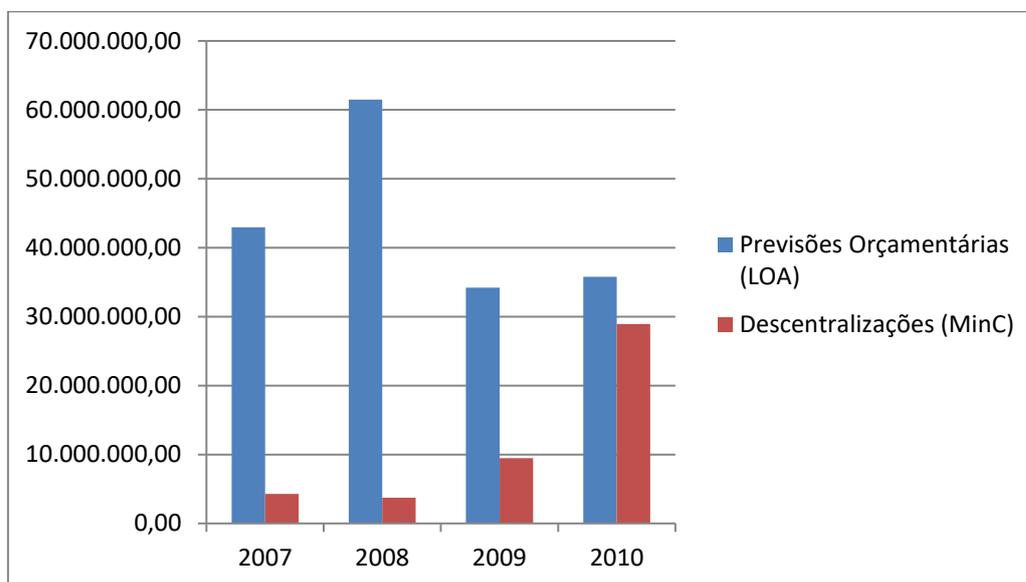
Outro ponto de instabilidade está também nos repasses dos recursos descentralizados pelo Ministério da Cultura. Embora, segundo a instituição, os valores tenham representado cerca de R\$28.948.939,20 milhões no exercício de 2010 e R\$9.492.019,28 no ano de 2009, esses repasses são também utilizados para executar demandas do próprio MinC através da Palmares, e não só como reforço orçamentário na realização das ações da FCP previstas em seus planos plurianuais (PALMARES, 2010). Como a Fundação deve respeitar o limite de

empenho determinado pelo Ministério da Cultura, o órgão mais uma vez perde em autonomia. Para que a Palmares conseguisse operar de maneira mais eficiente, o ideal seria dispor integralmente de seu orçamento e que esses repasses fossem previstos e repassados via lei orçamentária anual, para que fossem utilizados dentro dos programas da Palmares.

As articulações e intercâmbios internacionais foram, em sua maioria, financiados com recursos vindos dessas descentralizações. Neste exercício, R\$29.082.569,59 em descentralizações do MinC e Ministério das Relações Exteriores, financiaram eventos e projetos como: *II Encontro Ibero-americano de Ministros da Cultura para a Agenda Afrodescendente das Américas*; *Observatório Afrolatino*; *III Festival Mundial das Artes Negras (FESMAN)*; *Portfólio de Projetos Culturais* junto com a *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)* e o *Expresso Brasil na Copa*. Segundo a gestão, estas suplementações significaram uma ampliação de 266,67% em números de eventos internacionais apoiados.

Mesmo com todas as ressalvas, estes repasses representam um outro grau de relação estabelecida entre a Palmares e o Ministério da Cultura. Principalmente na gestão de Zulu Araujo a frente da Fundação, quando os recursos descentralizados do Minc representaram o financiamento de dezenas de projetos previstos na ação *fomento a projetos da cultura afro brasileira*, principal ação de repasse de recursos entre a Palmares e a sociedade civil. No gráfico abaixo podemos comparar os valores previstos em LOA e as descentralizações, recursos repassados pelo Minc à Fundação do decorrer do exercício e que estão expressos no relatório de gestão:

Gráfico 13: Comparativo das previsões orçamentárias e descentralizações disponíveis à Fundação Cultural Palmares.



Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais e relatórios de gestão da FCP

Embora o gráfico demonstre um grande percentual de recursos descentralizados no exercício de 2010 e queda dos recursos da previsão orçamentária, se faz necessário lembrar que, parte desse dinheiro é utilizado pelo próprio Ministério da Cultura para alcançar as metas de suas próprias ações orçamentárias e seus respectivos programas (PALMARES, 2010). Se por um lado isso faz parecer que a Fundação apenas colabora para que o MinC consiga cumprir o previsto em seu plano plurianual, em detrimento a executar suas próprias ações, também pode ser visto como real ampliação do orçamento da instituição e consolidação de parcerias não só com o Minc, mas com outros Ministérios, como o das Relações Exteriores que, em 2010, também destinou recursos à Fundação. Para Zulu Araujo (2017), o período de 2007 a 2010 foi o tempo de ouro, no que concerne o repasse de recursos ao órgão. No entanto, essa informação só se confirma quando temos acesso aos recursos de suplementações e descentralizações realizados pelo MinC e pelo Ministério das Relações Exteriores, salvo no exercício de 2008 onde a Palmares teve sua maior previsão orçamentária.

Com a mudança de governo em 2011, com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, veio também a mudança de gestão da Fundação e do Ministério da Cultura, com a nomeação de Ana de Hollanda em substituição à Juca Ferreira. Previsto ainda em 2010, o orçamento da Palmares se apresenta na LOA da União com um pequeno aumento se comparado ao exercício anterior. Dos R\$43.211.459,93 disponíveis ao órgão, R\$15.392.846,77 deveriam ser

gastos com pagamento de pessoal e manutenção administrativa; R\$2.200.398,60 empregados em despesas com a previdência social; R\$490.130,88 com outros benefícios ao trabalhador e R\$21.244.410,97 investidos em ações finalísticas divididos entre difusão cultural e patrimônio histórico, artístico e arqueológico. Isso representa um pequeno aumento se comparado ao exercício anterior.

Enquanto que para as subfunções os investimentos aumentaram, quando se trata de descentralizações os repasses apresentam uma grande queda. Para 2011 foram liberados cerca de R\$2.277.813,90 milhão em recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Cultura, enquanto que em 2010 esses valores chegaram a R\$28.948.939,20. No que diz respeito à distribuição de recursos entre as ações finalísticas, todas se apresentam com grandes cortes no orçamento. Observamos, mais uma vez, a não prioridade das atividades de implantação do *Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra*. Com corte de mais de 60% em sua dotação orçamentária, os R\$1.419.305,84 previstos na LOA foram limitados em R\$501.116,02 dos quais foram executados R\$456.910,20 utilizados em tratamento arquivístico de higienização, classificação, avaliação, digitalização, arquivamento e ordenação dos documentos.

Quanto a ação *etnodesenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos* a redução dos recursos chegou a quase de 80% de sua dotação atualizada, sendo liberado apenas R\$314.985,22 dos R\$1.497.283,00 previstos para a ação. Com esse montante foi realizado o Seminário Quilombo Vivo que atendeu a 10 comunidades quilombolas. Nesta ação também está previsto o processo de certificação das comunidades remanescentes de quilombos que, em 2011 cadastrou 198 comunidades.

A única descentralização destinada à Fundação neste exercício veio do Fundo Nacional de Cultura. Cerca de R\$1.594.469,73 foram repassados, via convênio com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), para a execução do projeto *Quilombo Cultural* que previa a capacitação e qualificação de 100 empreendedores; mapeamento e publicação de 1.000 volumes do livro do patrimônio cultural quilombola; assistência técnica e capacitação de 30 associações e/ou cooperativas de quilombos; criação da rede de promoção, divulgação da promoção cultural das comunidades quilombolas e publicação de 750 exemplares da revista sobre a produção cultural das Comunidades Remanescentes de Quilombo (PALMARES, 2011).

Quanto ao lançamento de editais, não houve nenhum nesse exercício, apontando descontinuidades nas políticas de distribuição democrática de recursos implementada na

gestão passada. Foram pagos os prêmios do *Concurso Nacional de Pesquisa sobre Cultura Afro-brasileira, Comunidades Tradicionais e Cultura Afro-Latina* (Prêmio Palmares de Monografia e Dissertação), lançado em 2010, dentro da ação *pesquisas sobre cultura e patrimônio afro brasileiro*. A ação, que teve corte em seus recursos em cerca de 40%, destinou um total de R\$273.337,67 ao pagamento dos premiados e apoiou a publicação do livro “Diversidade Cultural Afro-brasileira: ensaios e reflexões” e a publicação do livro “Direitos Humanos e as Práticas do Racismo”.

A ação finalística mais atingida pelos cortes orçamentários em 2011 foi a *promoção de intercâmbios culturais afro brasileiros*. Responsável por fomentar as relações do Brasil com outros países da América Latina, Caribe e África, a ação teve que operar suas atividades com quase 90% a menos de recursos. Lembramos que, principalmente, entre 2007 e 2010 essas relações eram priorizadas, senão desde a previsão de recursos pela LOA, mas no decorrer dos exercícios com suplementações do MinC, Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) ou ainda de recursos da própria presidência da república. Com a mudança de governo, houve uma queda no fomento a essas relações diplomáticas e que pode ser percebida na execução do orçamento da Palmares e em ações como esta ou ainda quando constatamos a não continuidade das atividades do Observatório Afro Latino, recurso implantado na gestão passada e que reunia e proporcionava a troca intelectual e cultural de diversas nações.

Se as os recursos vindo de descentralizações sofreram redução, os provenientes de emendas parlamentares, segundo a gestão, representaram um aumento de 44% em relação às recebidas no ano anterior, o que corresponde a R\$6.787.885,42 no total. Das emendas encaminhadas para a Fundação, apenas houve liberação pela Casa Civil, com distribuição específica de limite pelo setorial, de apenas 850 mil, ou 19% do valor total das emendas, para Fomento a Projetos da Cultura Afro-brasileira - no Estado da Bahia (PALMARES, 2011), o que acarretou numa baixa execução orçamentária da ação *fomento a projetos da cultura afro brasileira*, que opera, prioritariamente, com os recursos das emendas e que, nesse ano, em sua maioria não foram liberadas, houve uma perda de mais da metade dos seus recursos previstos após os cortes orçamentários, executando apenas 17,07% de sua execução física prevista no plano plurianual, o que representou o número de 07 projetos apoiados.

No exercício de 2012 o programa que rege as ações da Fundação Cultural Palmares é o *cultura: preservação, promoção e acesso*, em substituição ao programa *cultura afro brasileira*. Neste período, o Ministério da Cultura passa por uma transição administrativa e simbólica com a gestão de Ana de Hollanda. Fortalecer, aprimorar e perpetuar importantes

políticas culturais desenvolvidas na Era Lula, deveriam ser prioridade do primeiro mandato de Dilma. No entanto, os desencontros e instabilidades das gestões de Hollanda e Suplicy (RUBIM, 2015; CALABRE, 2015), provocaram certo retrocesso na institucionalidade do MinC, acarretando em ações muitas vezes contraditórias ao projeto encabeçado por Gil/Juca no órgão.

Para este ano a Fundação teve disponível cerca de R\$42.532.341,78 previstos em LOA para seu orçamento geral e, deste montante, R\$23.241.520,45 para a operacionalização do programa. O novo programa operou as seguintes ações finalísticas: *assistência jurídica às comunidades remanescentes de quilombos* (R\$142.582,00 – previstos/R\$83.891,03 - executados); *implantação de equipamentos culturais da cultura afro-brasileira* (R\$1.532.756,50 previstos/R\$346.088,42 executados); *fomento à difusão e pesquisas sobre cultura e patrimônio afro brasileiro* (R\$712.910,00 previstos/R\$637.666,30 executados.); *proteção e promoção das comunidades quilombolas e de terreiros* (R\$3.849.714,00 previstos/R\$1.766.359,01 executados); *promoção de intercâmbios culturais afro-brasileiros* (R\$734.951,75 previstos/R\$404.552,74 executados); *sistema nacional de informações e indicadores culturais* (R\$2.566.476,00 previstos/R\$1.388.396,79 executados) e *fomento a projetos da cultura afro brasileira* (R\$13.702.130,20 previstos/R\$11.353.535,15 executados), demonstrando mais uma vez a dificuldade do órgão em executar a totalidade dos poucos recursos a ela disponíveis.

Uma das metas principais deste exercício foi reduzir as despesas com gastos administrativos. Como já demonstrado aqui, essa é uma grande fatia dos recursos disponíveis para a Fundação e, nas gestões de Eloi Ferreira de Araújo, estas despesas comprometeram a realização de algumas ações finalísticas, uma das justificativas para o déficit orçamentário está na implantação de mais uma representação regional, desta vez no estado do Maranhão. A gestão atesta que os gastos com o novo escritório e aprovação de parte do orçamento previsto para manutenção, obrigaram a instituição rever seu orçamento e solicitar crédito suplementar para ações de administração em contrapartida do cancelamento de ações finalísticas.

Há de se ressaltar que embora a FCP tenha incluído na proposta orçamentária/2012, a estimativa de gastos com manutenção no valor aproximado de R\$ 12 milhões, o órgão setorial de orçamento aprovou apenas R\$ 7,6 milhões, impondo um corte de 36% à proposta inicial da Fundação. Em virtude da precária situação orçamentária, foi necessário promover a adequação das despesas de manutenção e solicitar a suplementação da ação 2000 – Administração da Unidade, oferecendo como compensação o cancelamento de dotação nas ações 8053, 6531, 20KW,

2A96, 20KV e 20KU, no valor total de R\$ 790 mil (PALMARES, 2012, p.72).

Para cumprir com seu plano plurianual a gestão se viu obrigada a adequar os projetos a serem apoiados e realizados e a buscar parcerias com outros órgãos da administração pública. Sendo assim, a instituição firmou 10 convênios, sendo 08 deles com recursos provenientes do Fundo Nacional de Cultura e 02 com verbas de emendas parlamentares. No entanto, no que se refere às emendas, a Fundação alega que fatores como a inadimplência de alguns beneficiários, ou mesmo a não apresentação do projeto para celebração do respectivo convênio, o número reduzido de servidores lotados no órgão, assim como a liberação de recursos relativos a algumas emendas ocorrerem apenas nos últimos dias de dezembro, também foram fatores contribuintes para a baixa execução das emendas parlamentares.

Se falarmos em continuidades este exercício se mostra deficitário. Ações importantes como a promoção de intercâmbios culturais afro brasileiros, como o Observatório Afro Latino, quando não tiveram redução orçamentária e de execução, foram totalmente apagados. O Observatório, por exemplo, que tinha suas ações executadas por meio da ação finalística *fomento à difusão e pesquisas sobre cultura e patrimônio afro brasileiro*, não teve uma única atividade citada no relatório de gestão, o que deixa claro a descontinuidade do projeto e sua falta de priorização, tão fortemente defendida na gestão de Zulu Araujo.

O que poderia ser citado como contiguidade, que foi o lançamento do edital do *Concurso Nacional de Pesquisa sobre Cultura Afro-Brasileira - Prêmio Palmares 2012*, teve sua execução comprometida com o não pagamento dos premiados, naquele exercício, ficando R\$357.880,82 para serem pagos em 2013. Segundo a Palmares, o edital de premiação teve um número de inscrições acima do esperado, o que exigiu um número maior de avaliadores e prejudicou sua finalização naquele exercício. Tais fatores prejudicaram a execução do projeto, inviabilizando sua finalização naquele exercício (PALMARES, 2012).

Já a descontinuidade dos assuntos de intercâmbios é, no mínimo, contraditória, uma vez que é nessa gestão que é criada a *assessoria internacional* do órgão. Responsável pelas ações internacionais da Fundação junto à Diretoria de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro (DPA), Diretoria de Fomento e Promoção da Cultura Afro-Brasileira (DEP) e Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC) setores que executam as ações finalísticas, a assessoria deu início em 2012, segundo a gestão, a construção de processos internacionais ligados ao tema da cultura afrodescendente e africana (PALMARES, 2012). Embora não tenha dado continuidade às políticas desenvolvidas no campo internacional iniciadas na gestão anterior, como a manutenção das atividades do Observatório

Afro-Latino, a constituição de um setor responsável pelas negociações internacionais representa uma força positiva, mesmo que se configure em ações de gestão e não em políticas estruturadas de governo, pois, uma vez que sinaliza para uma tentativa de processos mais institucionalizados para o intercâmbio internacional, com a constituição de um setor específico, demonstra a importância que a questão tem para a instituição.

No exercício de 2013, com José Hilton Santos Almeida na presidência da Fundação Cultural Palmares, nota-se certa continuidade nos processos internacionais com o lançamento do edital que implantou a primeira etapa do projeto *Conexão Brasil-África*. O edital, parte do Programa Ministério da Cultura Conexão Cultural Brasil-África, e que teve a Palmares como coordenadora, visa apoiar os processos de desenvolvimento de países africanos e qualificar as relações Brasil-África em prol da valorização da herança cultural comum na contemporaneidade (PALMARES, 2013). O certame selecionou quatro iniciativas culturais, mas teve sua execução física e financeira comprometida por conta de contingenciamento orçamentário, que representou um corte de 51% no limite de empenho, ocasionando cancelamento de projetos e readequação das ações.

Para este ano, a Lei Orçamentária Anual da União previu o montante de R\$37.117.871,37 para a manutenção da estrutura do órgão e o desenvolvimento de suas ações finalísticas. Deste total, R\$14.873.318,84 foi destinado a execução do programa *cultura: preservação, promoção e acesso* que, neste ano, empregou todo o recurso na subfunção *difusão cultural* e nenhum valor previsto em LOA para *patrimônio histórico, artístico e arqueológico*. Cerca de R\$21.975.085,87 foram planejados para serem gastos com pagamento de pessoal, benefícios, previdência social e manutenção administrativa, demonstrando o insucesso em reduzir esses gastos. A permanência dessa distribuição aponta ainda para a falta de autonomia orçamentária que o órgão se mantém no desenvolvimento de seus programas, pois, como vimos no último exercício, em muitos casos, acaba sendo necessário remanejar parte do orçamento retirando dinheiro das ações finalísticas, para efetuar transferências para as ações administrativas e assim conseguir pagar as contas das estruturas da instituição.

Distribuídas em três grandes ações finalísticas, o exercício apresentou um baixíssimo índice de execução orçamentária de suas atividades. A ação promoção e fomento à cultura brasileira que prevê o fomento à produção, difusão, intercâmbio, circulação de projetos, atividades e eventos artísticos, à fruição e à formação de público, garantida a diversidade de linguagens e expressões culturais e ao fortalecimento e qualificação de equipamentos, pontos, redes, circuitos e espaços culturais, teve orçamento de R\$7.295.516,28 para atividades

inscritas no campo nacional, dos quais foram pagos R\$3.608.594,36, ou seja, cerca da metade do recurso disponível. Já a ação *implantação, instalação e modernização de espaços e equipamentos culturais* que se ocupa de promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro brasileiras recebeu, inicialmente, a quantia de R\$2.930.083,66 para executar seu plano de ação, mas só conseguiu efetuar pagamento de R\$60.163,82, ou seja, em torno de apenas 2% do previsto. A ação *produção e difusão de conhecimento na área cultural*, responsável por produzir, fomentar e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira executou R\$231.605,99 dos R\$1.481.881,39 do seu orçamento, teve uma execução física e financeira comprometida em razão do contingenciamento sobre o limite de empenho, acarretando perda de mais da metade da dotação orçamentária da ação, tornando necessário o redimensionamento e cancelamento de projetos para adequação aos novos limites (PALMARES, 2013).

Em contrapartida, neste exercício, foram mantidos os processos seletivos para uma distribuição de recursos mais democrática. Foram lançados os editais: *Núcleos de Formação de Agentes de Cultura da Juventude Negra* (NUFAC), que priorizou a realização de capacitação profissional para jovens negras e negros; a terceira edição do *Editais Ideias Criativas*, realizado com o apoio da *Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural* do MinC, que selecionou 38 projetos com o fim de executar atividades artísticas, sócio culturais e formativas que fizessem alusão ao dia da Consciência Negra. Cerca de R\$6.735.824,50 foram investidos nestas atividades.

A gestão alega em seus relatórios que além das dificuldades orçamentárias impostas ao órgão, o reduzido quadro de servidores, um total de 64 servidores, sendo apenas 25 destes efetivos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2017), contribuiu para a não efetivação das ações e para a necessidade de se fazer reformulações nos projetos apoiados e desenvolvidos pela Palmares naquele ano. Uma das alternativas utilizadas no exercício foi optar por financiar pequenos projetos e em parceria com os municípios e entidades da sociedade civil.

O exercício de 2014 não difere muito em orçamento e índice de recursos executados. Dos recursos previstos na LOA, um total de R\$38.877.873,59, quase a metade é destinada a custear gastos com pessoal, benefícios, previdência social e manutenção administrativa. As ações finalísticas também mantiveram seus percentuais orçamentários e de execução. A ação produção e difusão de conhecimento na área cultural pagou cerca de R\$218.680,14 dos mais de um milhão disponível; já a promoção e fomento à cultura brasileira conseguiu executar grande parte dos recursos. Dos R\$7.168.193,39 disponíveis, a ação pagou R\$5.165.893,03 o

que demonstra uma melhora na capacidade de execução do seu plano orçamentário em relação ao ano anterior. A ação implantação, instalação e modernização de espaços e equipamentos culturais recebeu um orçamento muito abaixo do que havia recebido em 2013 e executou quase o mesmo valor, em torno de R\$60.615,31.

Como no exercício anterior, foi necessário pedir suplementação do orçamento para conseguir efetuar pagamentos de despesas administrativas o que incide em remanejamento e cancelamento de projetos a serem apoiados. Os valores firmados em convênios e provenientes de emendas parlamentares e outras transferências também sofreram uma queda se comparados ao exercício de 2013, por exemplo. Naquele ano a instituição recebeu transferências de recursos em torno de R\$ 7.304.220,25 e em 2014 esse número caiu drasticamente para R\$1.144.782,36. Segundo a gestão, este crescimento quantitativo foi mais acentuado em virtude dos convênios decorrentes do edital “Núcleo de Formação de Agentes de Cultura da Juventude Negra – NUFAC”. Já em 2014, a variação foi de fato significativa tendo em vista que neste ano não firmamos a parceria que ensejou ao edital NUFAC. Assim, os convênios feitos este ano restringiram-se a emendas parlamentares (PALMARES, 2014).

A gestão de Maria Aparecida da Silva Abreu passou por um contingenciamento de mais de 15% dos recursos destinados às ações finalísticas, em 2015. Os recursos que chegaram a R\$10.399.337,66 em previsão na LOA, foram reduzidos para R\$2.745.573,92, obrigando, mais uma vez, a instituição a replanejar suas ações, principalmente as de promoção e fomento da cultura brasileira. De acordo com os documentos, além do contingenciamento, o orçamento só foi liberado, em sua totalidade, no mês de abril, o que prejudicou a execução das ações finalísticas e dos processos de manutenção administrativa da sede. Representando 5% dessas despesas de manutenção da instituição, os gastos com Parque Memorial Quilombo dos Palmares giraram em torno de R\$627.199,75, sendo R\$428.030,11 com segurança e R\$199.169,64 com limpeza e conservação.

Segundo dados do relatório da gestão do exercício de 2015, as ações finalísticas da Fundação apresentaram os seguintes orçamentos e suas execuções: a) implantação, instalação e modernização de espaços e equipamentos: orçamento inicial de R\$350.056,46 e execução orçamentária de R\$61.334,44; b) promoção e fomento da cultura brasileira: orçamento inicial de R\$9.409.559,12 e execução orçamentária de R\$1.185.567,64 e c) produção e difusão de conhecimento na área cultural: orçamento inicial de R\$639.722,08 e execução orçamentária de R\$92.656,34. Percebemos que os cortes nos recursos prejudicaram, fortemente, a ação de

fomento que é por onde, majoritariamente, a Fundação repassa recursos para projetos demandados da sociedade civil.

Também ficaram prejudicados os processos seletivos, como editais e chamadas públicas. Em 2015 foi lançado apenas um edital com o objetivo de selecionar e premiar obras literárias. Sob responsabilidade do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra, o certame alcançou apenas 4% do que foi previsto inicialmente, sendo pago apenas gastos com diárias e passagens e pró-labore dos membros da comissão julgadora. O pagamento dos cinco prêmios do edital, que totalizam 40% de seu valor, não ocorreu no decorrer do exercício em análise, em razão da não liberação de recursos financeiros por parte do Ministério da Cultura (PALMARES, 2015).

Outra baixa significativa ficou por conta da emissão de certidões de autodefinição de comunidades remanescentes de quilombos. Com uma queda de 56% em comparação ao exercício anterior. Fundação também não chegou a atender todas as demandas de certidões recebidas e, em comparação com o ano anterior, a quantidade de visitas técnicas também diminuiu. Segundo a gestão, tal desempenho pode ser explicado por fatores como o atraso no repasse e seguidos contingenciamentos de recursos e dificuldades técnicas que limitaram a inclusão de diárias e passagens (PALMARES, 2015).

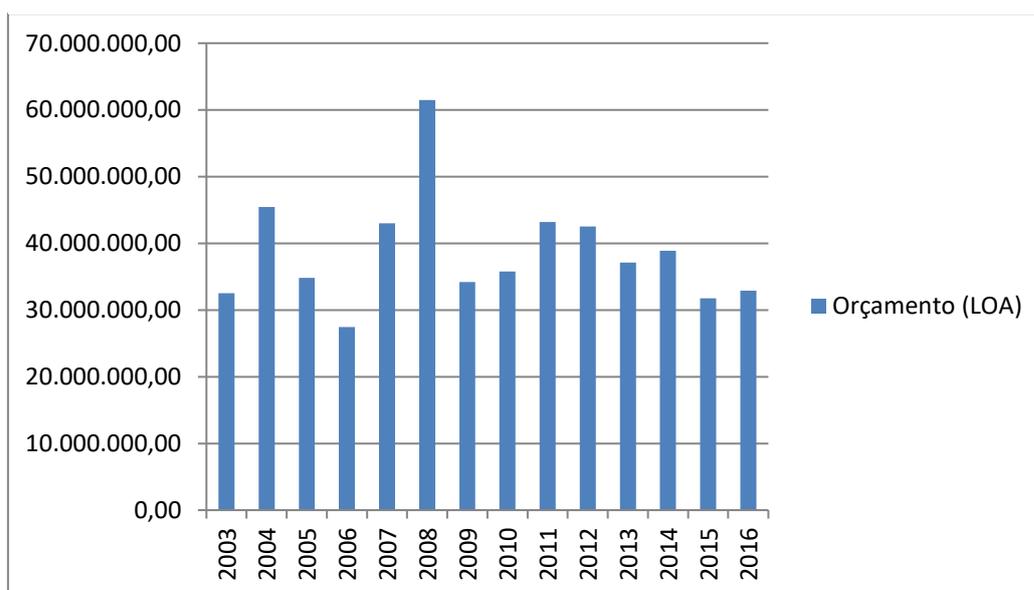
A gestão de Maria Aparecida foi interrompida com a destituição da presidenta eleita Dilma Rousseff do poder, no entanto acontece com orçamento previsto ainda em 2015 com Dilma na presidência. Toma posse então Erivaldo Oliveira da Silva que preside a Fundação Cultural Palmares até os dias de hoje. O exercício de 2016 apresenta uma baixa orçamentária, trazendo uma redução no investimento do programa *cultura: dimensão essencial do desenvolvimento*, o que nos leva a pensar em duas hipóteses para a queda: 1) a não prioridade do órgão para governo de Dilma, que pode se assemelhar com a junção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Secretaria de Direitos Humanos (SDH) em um único Ministério, ou 2) impossibilidade de governar no cenário político que estava posto.

De qualquer modo, neste exercício, a Palmares operou suas ações finalísticas *proteção e preservação do patrimônio cultural quilombola e dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana; fomento e promoção da cultura afro brasileira e informação e referência da cultura afro brasileira*, com um orçamento total para o órgão de R\$32.888.187,89 previstos na LOA 2016 da União, mantendo a média dos recursos à disposição da Fundação. Além do orçamento reduzido, grande parte dele, em torno de R\$19.193.563,79 foram destinados a

pagar gastos com pessoal e manutenção administrativa. Para a execução do programa *cultura: dimensão essencial do desenvolvimento* foram previstos apenas R\$13.619.017,09, o que significa executar todas as ações finalísticas com este recurso e depender de emendas parlamentares e suplementações orçamentárias vindas do Ministério da Cultura para conseguir efetivar, ao menos, a maior parte do que foi programado no plano plurianual.

Neste exercício não houve realização de nenhum edital. A instituição recebeu recursos para fazer parte do certame de *Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas*, que estabelecia convênios com o Ministério da Cultura, mas, segundo a gestão, inviabilidades jurídicas tornaram impossível prosseguir com a tramitação do edital dentro da Palmares, o que afirma como a ruptura de processos políticos, como o impeachment da presidenta Dilma e a nomeação de três ministros da cultura diferentes no início do governo Temer, corroboram para interrupção de políticas públicas que se demonstravam eficientes. Se na transição do governo Lula para o governo Dilma a Fundação Cultural Palmares já havia perdido potência simbólica e importância perante o Ministério da Cultura, com a instalação do governo Temer estas questões se agravaram fortemente, ao menos no que diz respeito ao exercício de 2016 e que não estão claras somente observando os orçamentos da Palmares previstos nas LOAs.

Gráfico 14: Evolução da previsão orçamentária da Fundação Palmares (LOA).



Elaboração da autora

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais

Se compararmos apenas os orçamentos previstos nas Leis Orçamentárias da União, como no gráfico acima, praticamente não perceberemos grandes mudanças nos níveis de importância que a Fundação Cultural Palmares representa para o Ministério da Cultura. No entanto é necessário e indispensável pensarmos essa importância a partir de todas as nuances apresentadas no capítulo. Precisamos nos ater ao fato de que só o orçamento previsto na LOA não dá conta de todas as despesas da Fundação e que o órgão necessita do repasse de emendas parlamentares e suplementações vindas, prioritariamente, do MinC e que sem isso é praticamente impossível executar as atividades demandadas pela sociedade civil.

Para que a Fundação Cultural Palmares consiga desenvolver todas as suas atividades de maneira satisfatória, respeitando todas as etapas necessárias para a execução de políticas estruturadas, é necessário que o Estado volte a reformular suas práticas e processos e coloque a questão racial em perspectiva prioritária, tanto por conta de seu caráter estruturante de nossa sociedade, mas também como urgência política

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados estatísticos sobre a parcela negra dos cidadãos brasileiros são assustadores em todos os campos sociais. Na educação são os que lideram o ranking de evasão escolar e analfabetismo. No mercado de trabalho são os que ocupam as profissões menos valorizadas socialmente e com os menores salários e as maiores jornadas. No campo da violência, são os mais marginalizados, inclusive pela força policial, e as maiores vítimas de assassinatos. Infelizmente, no campo cultural esses índices não são diferentes. As culturas negras, assim como todas as culturas populares, são as que, tradicionalmente, recebem menor atenção do poder público, o que é extremamente contraditório diante da tamanha importância que as culturas negras tem para a formação e existência singular de uma cultura brasileira.

Esse déficit de atenção pode ser facilmente detectado quando pensamos no grau de investimento institucional e orçamentário do estado brasileiro e do Ministério da Cultura para com as culturas negras. Outro exemplo claro é o tardio nascimento de um órgão exclusivo para as culturas negras, em relação ao discurso vigente desde os anos 30 do século XX das culturas negras como uma das raízes da cultura brasileira. Embora a atuação do estado federal brasileiro, para elas, perpassasse outras áreas, as políticas e os poucos recursos financeiros, estão concentrados na Fundação Cultural Palmares e desde sempre são insuficientes para grande e urgente demanda vinda da sociedade civil. Outros retratos desse descaso estão no número deficiente de funcionários destinados à FCP e as constantes mudanças de sedes, que ora beneficia, ora retrocede os processos administrativos e simbólicos.

Apesar de todo o discurso nacionalista produzido pelo Estado brasileiro na década de trinta, que pautava a miscigenação do povo como algo positivo e dizia reconhecer as culturas negras como uma importante raiz da cultura brasileira, esta fala oficial só saiu do horizonte da mera instrumentalização da cultura, a partir de 1988. Primeiro, com a promulgação da Constituição Cidadã que legalizou dispositivos que protegiam e declaravam a natureza diversa e plural do país (art. 215, § 1º), estabeleceu o racismo como crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, inciso XLII) e regulou a demarcação das terras das comunidades remanescentes de quilombos (art. 68 das Disposições Transitórias). Depois, no mesmo ano, com a criação da Fundação Cultural Palmares, único órgão federal responsável por proteger e divulgar as culturas negras em atividade no país. Este panorama mais democrático foi

ampliado somente em 2003, no primeiro mandato do presidente Lula, com a criação da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Com o objetivo primeiro de formular, coordenar e articular políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, a Secretaria passa a ser um das principais aliadas da Palmares na luta pelos povos e culturas negras. Outro marco nas questões raciais acontece também no governo Lula, com a transferência de competência para o *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA) de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, antes responsabilidade da Palmares. Atribuições estas que a instituição não conseguia efetivar por conta dos poucos recursos, da equipe técnica reduzida e despreparada e ainda pelo fato do Brasil ter um território de proporções continentais onde a Palmares, com essa estrutura, nunca conseguiu chegar. Embora a SEPPIR tenha sido fundida a outras duas secretarias (Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e Secretaria de Direitos Humanos (SDH)) em 2015, no governo Dilma, não podemos deixar de pontuar a mudança de paradigma que, principalmente o primeiro mandato, a Era Lula realizou no campo das culturas negras. Pela primeira vez no Brasil, tivemos três instituições estatais desenvolvendo políticas para as culturas e povos negros.

Investigar uma instituição cultural pública é tarefa das mais difíceis, uma vez que, tradicionalmente, os órgãos de gestão, considerando sua baixa institucionalidade, caracterizam-se pela grande rotatividade (quando não ausência) de equipe especializada permanente, o que impacta diretamente na preservação da memória organizacional. Além disto, a falta de transparência e de sistematização das informações sobre projetos e ações desenvolvidos pelas instituições e a inexistência de estudos preliminares acerca das políticas executadas por estes órgãos, contribuem para a dificuldade deste estudo.

Realizar este diagnóstico tendo como meio seus aspectos orçamentários, é ainda mais complexo. Se atentarmos para os aspectos técnicos que regem a máquina pública com suas normas e regras, constataremos que a compreensão do texto do orçamento não é uma habilidade generalizada. Decifrá-lo torna-se um verdadeiro exercício. Leis, números, tabelas, códigos usuais ao orçamento público estão longe de possuir similaridade com as leituras de mundo dos cidadãos comuns.

Para analisar o orçamento da Fundação Cultural Palmares, utilizamos, prioritariamente, três instrumentos: a Lei Orçamentária Anual da União, que nos deu pistas das escolhas alocativas dos governos nas últimas três décadas; os relatórios de gestão da Palmares nos quais foi possível observar especificidades das ações, bem como percentuais de

execução financeira da instituição; e os Diários Oficiais da União que nos auxiliaram a remontar períodos em que as informações não existiam de forma ordenada.

A análise das LOAs foi considerada enquanto importante fonte de pesquisa pois elas, mesmo não executadas em sua completude, refletem as intenções dos governos. São, pois, um importante indício da prioridade (ou ausência dela) dada ao órgão pelo Estado. Porém, tendo consciência de que a análise específica da Lei Orçamentária Anual não garante o pleno entendimento dos caminhos percorridos pelos recursos, a complementação desta pesquisa foi feita a partir dos relatórios de gestão e informações do D.O.U numa tentativa de resolver brechas e olhar para além da previsão.

Com o uso dessas variadas fontes, foi possível a confrontação de informações. Dela, ficou evidente que, para além da ausência de memória institucional, os dados gerados em alguns períodos são divergentes. O que pode ser exemplificado pelo exercício de 2003, onde dados orçamentários do órgão diferem entre a LOA, que prevê recursos na ordem de R\$32.542.946,91 e o relatório de gestão que, só para as despesas com ações finalísticas, diz ter disponível R\$49.595.208,85. Este desencontro nas informações contribuem para uma certa fragilidade na análise, uma vez que nos dá o panorama real com algumas distorções, mesmo que pequenas.

Chegamos ao fim deste caminho conscientes da complexidade que a abrangência de seu recorte temporal, na medida em que nos permitiu vislumbrar a Fundação Cultural Palmares, enquanto organismo, em uma perspectiva ampliada, também nos impediu de fazê-lo de modo mais pormenorizado, afinal, são quase três décadas de orçamentos e informações organizacionais, transcritos em uma linguagem nem sempre acessível.

Podemos elencar como resultados diretos dessa pesquisa: a) o pioneirismo em se remontar a trajetória da Fundação Cultural Palmares; b) a percepção da ausência de mecanismos mais estáveis na execução das políticas; c) a insuficiência e fragilidade do seu corpo técnico; d) a escassez de recursos financeiros; e) dispersão de informação; f) falta de autonomia da FCP; g) dependência de repasses das emendas parlamentares e suplementações do MinC; e h) ainda opera suas políticas, na maioria das vezes, por meio do apoio discricionário.

Esses aspectos que demonstram fragilidades institucionais do órgão e que vamos apresentar a seguir, de maneira alguma diminuem a importância cultural, simbólica e social que a Fundação Cultural Palmares tem em nossa sociedade. Em um país como o Brasil, com histórico sangrento de repressão aos povos e culturas negras, com um Estado que, na grande

maioria do tempo, invisibilizou, quando não criminalizou, as culturas negras e os cidadãos negros, ter uma instituição federal responsável por proteger e difundir essas culturas é uma vitória de extrema potência. Vitória esta que não foi meramente travada nos bastidores do mundo político mas, principalmente, na luta diária das comunidades e movimentos negros. Uma luta que, infelizmente, em tempos antidemocráticos, dá indícios que perdurará por muito tempo até que as culturas negras e a Fundação Cultural Palmares ocupem o lugar que merecem no quadro institucional do estado federal brasileiro e na sociedade nacional.

A partir de agora traremos os resultados de nossa pesquisa, demonstrando um pouco de nossa abordagem da pesquisa e trazendo os elementos que evidenciam muito mais sobre a importância, ou a falta dela, que a Palmares tem para o Ministério da Cultura e o Governo Federal, do que necessariamente erros de gestões cometidos ao longo dos anos de existência da instituição.

a) o pioneirismo em se remontar a trajetória da Fundação Cultural Palmares - Quando nos decidimos por estudar a Fundação Cultural Palmares o primeiro cuidado que tomamos foi em realizar um levantamento bibliográfico prévio em busca de estudos sobre o órgão. Utilizamos as plataformas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) nessa investigação que nos mostrou que a grande maioria dos trabalhos acadêmicos produzidos eram sobre comunidades de remanescentes quilombolas, mas que nenhuma colocava a Palmares no centro da investigação. Vale lembrar que tal levantamento usou a internet como meio, assim sendo, outras pesquisas podem ter ficado de fora. Mas ainda assim, levar nossa investigação adiante nos pareceu importante, uma vez que, sendo a Palmares o único órgão federal em atividade responsável por proteger e divulgar a cultura negra no país, entender como se processam suas políticas é relevante. Assim, a primeira contribuição deste trabalho é começar a construção de uma história da Fundação Cultural Palmares, tarefa bastante relevante para a história do Brasil, da cultura brasileira e das políticas culturais no país.

b) a percepção da ausência de mecanismos mais estáveis na execução das políticas – A cada ano analisado fomos percebendo que, na grande maioria dos exercícios, a Palmares fez dos eventos pontuais sua prioridade na execução de ações. Embora tenha políticas permanentes como a titulação das comunidades remanescente de quilombos, o grande montante de recursos financeiros disponíveis a Fundação é investido em eventos pontuais. A ação finalística que gere esses eventos é a única que pode receber emendas parlamentares, o

que nos levanta a dúvida se a manutenção dessa política de eventos pontuais tem a ver com a necessidade de publicidade dos parlamentares em pleitear dinheiro para ações que os coloquem em evidência, bem como da própria Fundação e seus dirigentes que, não por acaso, tendem a fazer atividades em seus estados de origem.

c) insuficiência e fragilidade do seu corpo técnico – desde sua criação em 1988, a Fundação não conseguiu dotar sua sede e suas representações regionais do número suficiente de servidores e nem capacitá-los tecnicamente para as diversas necessidades do órgão, sendo essa, uma das principais justificativas para, por exemplo, não conseguir bons índices de execução orçamentária, uma vez que, em pequeno número e sem treinamento apropriado, a equipe não conseguia dar conta do volume de trabalho. Segundo dados do Portal da Transparência (2017), dos 64 servidores da Palmares, apenas 25 são efetivos; 21 ocupam cargos comissionados e 18 ou estão lotados em outros órgãos ou estão cedidos à FCP. Além desse contingente, a instituição contrata mais 48 funcionários terceirizados lotados em sua sede em Brasília, ocupando cargos de apoio administrativo, recepcionista, copeiro (a), motorista e manutenção de informática; 17 divididos entre as suas cinco representações regionais e 07 estagiários. Além do déficit na realização das ações, a grande rotatividade do quadro funcional compromete a continuidade das políticas e a preservação da memória institucional.

d) a escassez de recursos financeiros – Como vimos em toda a dissertação, os baixos orçamentos destinados a Palmares é o ponto mais visível do grau de importância que o órgão tem para o Ministério da Cultura. Ter recursos escassos em toda a sua trajetória dificultou a construção de políticas culturais, realmente estruturadas e contínuas. O ganho simbólico e político conquistado com a criação da Fundação não consegue se sustentar perante um orçamento defasado e proporcionalmente inverso às demandas do órgão e à importância que a cultura negra tem para o desenvolvimento humano, econômico, político, cultural e social do país.

e) dispersão de informação – a dificuldade maior de acesso a informações se concentrou nos períodos iniciais de atividades da Fundação. Por conta da falta de memória do órgão, precisamos recorrer a outras fontes que não nos permitiram contextualizar as ações com a gestão. Por exemplo, mesmo acessando informações nos Diários Oficiais da União, de quais atividades foram realizadas, a partir do documento não podemos saber quais políticas regiam a Palmares, como a gestão se comportava ou qual conceito de cultura que ela seguia.

f) falta de autonomia da FCP – Desde o início da pesquisa, ao observarmos e

compararmos os valores destinados na LOA para as instituições vinculadas ao MinC, ficou claro que a Palmares, historicamente, tinha o menor orçamento entre todas. O que nos foi revelado com o tempo, diz respeito à autonomia da instituição. Vimos que a FCP, além de ter um parco orçamento, não tem independência da gestão dos seus recursos. Isso acontece não só por motivos elegíveis a qualquer órgão da administração pública, como contingenciamentos orçamentários, mas também por, muitas vezes, o MinC utilizar rubricas da Fundação para que ela realize ações que são, na verdade, de competência, do próprio Ministério. A relação com o MinC esbarra também no sombreamento de políticas. Muitas acontecem sem a interferência ou participação da Fundação Palmares, como no caso dos editais Prêmio Hip Hop, lançados pelo Programa Cultura Viva em 2010 e 2014.

g) dependência de repasses das emendas parlamentares e suplementações do MinC – outro aspecto que se mostrou ao longo da investigação foi a dependência que a Palmares tem das emendas parlamentares e de recursos vindos do Ministério da Cultura. Essa submissão orçamentária é tão demasiada que a Palmares planeja suas atividades já contando com essas outras fontes. O grande problema nisso é que, em muitas vezes, esses recursos não chegam às contas da instituição, comprometendo sua execução. Se as emendas não são liberadas, ou se só são no fim do exercício, diversos eventos deixam de ser apoiados, por exemplo. Se as suplementações do MinC não chegam, a gestão se vê obrigada a remanejar suas ações para conseguir honrar suas despesas administrativas. Ou seja, todo o plano plurianual fica comprometido pelo fato de o orçamento aprovado em LOA não ser suficiente para cobrir as despesas pensadas e elencadas no PPA.

h) ainda opera suas políticas, na maioria das vezes, por meio do apoio discricionário – Em toda a sua trajetória, a Palmares priorizou o fomento a eventos pontuais. Mesmo com o exercício democrático da distribuição de recursos estimulada com o lançamento de editais públicos, prática adota já no primeiro governo Lula, a Fundação só implementou sua primeira seleção pública, com esses contornos, no ano de 2010, com o edital em comemoração aos 22 anos da Palmares. Antes disso, alguns certames foram publicizados pelo órgão, mas sempre com características reducionistas, seja territorialmente ou quanto ao que se tinha como objetivos. A partir dessa mudança simbólica efetivada com a gestão de Gilberto Gil a frente do MinC, a Fundação, mesmo continuando a investir na política de balcão, tendeu a institucionalizar esse processo, construindo parâmetros de seleção com comissão julgadora e critérios pré-estabelecidos. Até então, todo o apoio a eventos pontuais era decidido sem nenhuma metodologia ou publicização. Este ciclo democrático de repasse de recursos foi

suspensão com o golpe instituído no país. Desde então, nenhum certame foi lançado pelo órgão.

A análise de todos os documentos nos possibilitaram fazer algumas constatações sobre o orçamento da Fundação Cultural Palmares: a) menor orçamento entre todas as vinculadas do MinC, sem nenhuma mudança considerável nestes anos; b) orçamentos abaixo da necessidade do órgão, insuficientes para o desenvolvimento de suas ações, mesmo sendo as culturas negras de extrema importância para a cultura brasileira; c) orçamento extremamente dependente de complementações e suplementações através de variados mecanismos, sempre instáveis; d) baixa execução devido a este conjunto de condições da FCP; e) orçamento para apoio às entidades culturais negras sem institucionalidade, transparência e caráter republicano, com a predominância de política de balcão e f) orçamento de apoio centrado em eventos.

Como já dito anteriormente, o grande volume de informações a serem tratadas nos 29 anos de existência da Palmares, nos obrigou a centrar em alguns pontos. Por isso, outros apontamentos que tangenciam essa análise são possíveis e necessários. Entender melhor o posicionamento político dos gestores e como eles veem a cultura negra é uma das análises que podem contribuir para um melhor entendimento das decisões organizacionais tomadas pela Palmares. Outro viés a ser aprofundado diz respeito aos editais lançados pela Palmares. Na nossa investigação não conseguimos examinar eficazmente cada certame. Seria necessário ir além dos valores e compreender o simbólico e político por trás de cada seleção. Necessário também investigar com mais profundidade a relação entre a Palmares e suas representações regionais. Os relatórios de gestão trazem informações muito superficiais das atividades desenvolvidas por elas, o que não nos permitiu vislumbrar além dos eventos pontuais que elas apoiam ou realizam. Investigar com mais atenção a institucionalidade da Fundação Palmares também nos ajudará a compreender questões que não são possíveis por meio do orçamento, como por exemplo, o grau de participação social; relação com entes federados, Assim sendo, esses outros aspectos investigativos complementarizam esta pesquisa que, mesmo sendo pioneira, é um embrião e carece de complemento.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de; FRAGA FILHO, Walter. **Uma história do negro no Brasil**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

ARAÚJO, Zulu. Trilhas das diásporas. Artigos institucionais. In: **Fundação Cultural Palmares**. Disponível em: < [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=7659](http://www.palmares.gov.br/?page_id=7659)> Acesso em: 03 mai de 2017.

ARAÚJO, Zulu. **Fundação Cultural Palmares**. Salvador, 2016. Entrevista concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: **Encontro de Estudos multidisciplinares em Cultura**, 3, 2007, Salvador. Disponível em: [http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Barbalho-politicas\\_culturais\\_no\\_Brasil.pdf](http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Barbalho-politicas_culturais_no_Brasil.pdf). Acesso em: 02 jan. 2017

BARBALHO, Alexandre. **Política Cultural**. Coleção Política e Gestão Culturais. Salvador: P55 Edições. Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, 2013.

BARBOSA, Frederico. **Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização**. Brasília: Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, 2002. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0876.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0876.pdf). Acesso em:

BATISTELA, Janaína. **Os impactos do contingenciamento dos recursos públicos na execução orçamentária do SERPRO**. 2009. Monografia (Especialização) Universidade de Brasília, 2009.

BENTO, Maria Aparecida. Racismo no trabalho: o movimento sindical e o Estado. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo; HUNTLEY, Lynn (orgs.). **Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **Revista eletrônica Sao Paulo Perspec**. Fundação SEADE, v.15, n.2, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000200011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011). Acesso em 04 ago 2017.

\_\_\_\_\_. **Romance de formação: Funarte e política cultural 1976 – 1990**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2001.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatuto Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm) Acesso em: 22 ago de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.668**, de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm)> Acesso em: 17 ago de 2017.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares**. Disponível em <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/regimento-interno-anexo.pdf>> Acesso em 05 mar de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 04 abr de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1934**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em 04 abr de 2017.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 4.887 de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm). Acesso em: 06 mar de 2017.

\_\_\_\_\_. **Diários Oficiais da União (D.O.U.)**. 1988-1996. Disponível em: <http://www.imprensanacional.gov.br/> Acesso em: 21 mar de 2017.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: Um histórico. In: **Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, 1, 2005, Salvador. Disponível em <http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>. Acesso em: agosto 2016.

\_\_\_\_\_. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. USP, n. 58, p.137-156, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rieb/n58/a08n58.pdf>. Acesso em: agosto 2016.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: **Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, 3, 2007, Salvador. Disponível em < [http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/calabre\\_1\\_politicas\\_culturais\\_no\\_brasil\\_balanco\\_e\\_perspectivas.pdf](http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/calabre_1_politicas_culturais_no_brasil_balanco_e_perspectivas.pdf) > Acesso em: julho de 2016.

CANCLINI, Nestor Garcia. Definiciones en transición. In: MATO, Daniel (org.) **Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización**. Buenos Aires: Clacso, 2005.

CARDOSO, Marcos Antônio. **O movimento negro em Belo Horizonte: 1978-1998**. 2001. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp000210.pdf>. Acesso em: 13 set 2017.

CASTELLS, Manuel. A construção da identidade. In: **O poder da identidade**. (Tradução de Klaus Brandini Gerhardt). São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 22-28.

COELHO, Teixeira. **A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001**. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2008.

CONSELHO deliberativo do memorial Zumbi. Memorial Zumbi: um informe à sociedade brasileira para o progresso da ciência (SBPC). In: NASCIMENTO, Abdias (org.). **O Negro Revoltado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

CUNHA, Maria Helena. **Gestão Cultural**. Salvador: P55 Edições - Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, 2013.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista eletrônica Política e sociedade**. UFSC, v. 3, n.5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em:

DOCTV CPLP 2015. Disponível em: <https://pav.cplp.org/linha/doctv> Acesso em 28 nov. 2017.

DOMINGOS, Petrônio. Movimento Negro: Alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo**, vol. 12, n. 23, p. 100-122, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07>. Acesso em:

DÓRIA, Carlos Alberto. **Os federais da cultura**. São Paulo: Biruta, 2003.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. (Tradução de Renato da Silveira). Salvador: EDUFBA, 2008.

FERREIRA Juca. A centralidade da cultura no desenvolvimento. In. BARROSO, Aloísio Sérgio; SOUZA, Renildo (orgs.). **Desenvolvimento: idéias para um projeto nacional**. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2010. p. 265-278. Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/artigos/-/asset\\_publisher/WDHIazzLKg57/content/a-centralidade-da-cultura-no-desenvolvimento-405575/10883](http://www.cultura.gov.br/artigos/-/asset_publisher/WDHIazzLKg57/content/a-centralidade-da-cultura-no-desenvolvimento-405575/10883). Acesso em 28 nov. 2017.

FICO, Carlos. **Reinventando o otimismo: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FRENTE Negra Brasileira - Parte 2. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E9wfuqzbyfg>. Acesso em: 11 ago. de 2016

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Relatório de gestão de 1997**.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 1998.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 1999.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2000.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2001

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2002.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2003.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2004.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2005.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2006.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2007.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2008.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2009.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2010.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2011.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2012.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2013.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2014.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2015.

\_\_\_\_Relatório de gestão de 2016.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Palmares 24 anos: promovendo a cultura negra**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002. Disponível em <  
<http://docslide.com.br/download/link/portfolio-24-anos-palmares>> Acesso em 04 mar de 2017.

GONZALES, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1982.

HALL, Stuart. Que negro é esse na cultura negra? In: Hall, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.

IPEA - Políticas sociais – acompanhamento e análise | 13 | edição especial. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/BPS\\_13\\_completo13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf)  
Acesso em 28 nov. 2017.

JÚNIOR, Maria Luiza. **Fundação Cultural Palmares e o movimento negro**. Salvador, 2016. Entrevista concedida a esta pesquisa.

KAUARK, Giuliana. Participação e interesses do MinC na Convenção sobre a diversidade Cultural. In: RUBIM, Antônio Canelas (org.). **Políticas culturais no governo Lula**, Salvador, EDUFBA, 2010.

MÉSZÁROS, István. **O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva**. In: O desafio e o fardo do tempo histórico: O socialismo no século XXI. São Paulo, Boitempo, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Relatório de Gestão**, Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **O que é Lei orçamentária Anual**. Brasil, 2005. Disponível em: <http://www.Planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-leiorcamentaria-anual-loa> Acesso em: 27 nov. 2017.

MOURA, Carlos. 20 anos de história. In: **Revista Palmares**, ano IV, número 4, Brasília, Fundação Cultural Palmares, 2008.

NASCIMENTO, Abdias. Memorial Zumbi: um informe à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Conselho Deliberativo do Memorial Zumbi. In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (org.). **Cultura em movimento: matrizes africanas e ativismo negro no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2008.

NASCIMENTO, Elisa Larkin. O movimento social afro-brasileiro no século XX: um esboço sucinto. In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (org.). **Cultura em movimento: matrizes africanas e ativismo negro no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2008.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PINTO, Regina Pahim. **O movimento negro em São Paulo: luta e identidade**. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Antropologia Política, FFLCH, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. In: **Estudos Feministas, Florianópolis**, 16 (3): 424, setembro-dezembro/2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2008000300010/9142> Acesso em: 27 nov. 2017.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **O problema do negro na sociologia brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados e Biblioteca do Pensamento Brasileiro, 1981, p. 39-69. Disponível em <https://ia600309.us.archive.org/14/items/OProblemaDoNegroNaSociologiaBrasileira/1981negritude.pdf> Acesso em: 01 mar. 2017.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Democracia, Políticas Culturais e Territórios (2014). In: **políticas culturais na Bahia contemporânea**. Salvador, EDUFBA, 2014.

\_\_\_\_\_. **Políticas culturais no Brasil: Passado e Presente.** Salvador, 2012. Disponível em: [http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/7661/1/Políticas\\_artigo2.pdf](http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/7661/1/Políticas_artigo2.pdf) Acesso em 27 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições e enormes desafios.** In: Políticas Culturais no Brasil. BARBALHO, Alexandre e RUBIM, Antonio Albino Canelas (Orgs.). Salvador, 2007. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/138/4/Políticas%20culturais%20no%20Brasil.pdf> >. Acesso em: 04 mai de 2017.

\_\_\_\_\_. **Políticas Culturais no Governo Lula.** In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). Políticas culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado.** In: BARBALHO, Alexandre, CALABRE, Lia e RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). Políticas culturais no governo Dilma. Salvador: EDUFBA, 2015.

SANTOS, Jocélio Teles dos. **O poder da cultura e a cultura no poder: a disputa simbólica da herança cultural negra no Brasil.** Salvador, EDUFBA, 2005.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza. **O Orçamento Público como Ferramenta de Análise de Políticas Públicas.** Monografia (Especialização). Curso de Especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012. Disponível em: [file:///C:/Users/Fabiana/Google%20Drive/orcamento\\_publico\\_silva.pdf](file:///C:/Users/Fabiana/Google%20Drive/orcamento_publico_silva.pdf) Acesso em: 28 nov. 2017.

SIQUEIRA, José Jorge. **Os congressos afro-brasileiros de 1934 e 1937 face ao I Congresso do Negro Brasileiro de 1950: rupturas e impasses.** Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 21, Jul./Dez. 2005, p. 41-49.

UNESCO. **Rota do escravo.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001465/146546por.pdf> Acesso em: 28 nov. 2017