

Clenia De Mattia

**A EXPERIÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA  
ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Hans Michael van Bellen.

Área de concentração: Organizações, Sociedade e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Organizações e Sociedade.

Florianópolis  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

De Mattia, Clenia

A experiência da governança pública na elaboração dos  
planos estaduais de cultura / Clenia De Mattia ;  
orientador, Hans Michael van Bellen - Florianópolis, SC,  
2014.

180 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Administração.

Inclui referências

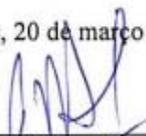
1. Administração. 2. Governança Pública. 3. Administração  
Pública. 4. Políticas Públicas. 5. Gestão Cultural. I. van  
Bellen, Hans Michael. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III.  
Título.

Clenia De Mattia

**A EXPERIÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA  
ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós graduação em Administração.

Florianópolis, 20 de março de 2014.



Prof. Marcus Vinícius A. de Lima, Dr.  
Coordenador do Curso

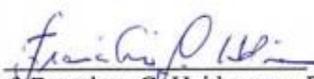
**Banca Examinadora:**



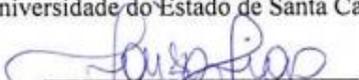
Prof. Hans Michael van Bellen, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof.ª Eloise H. Livramento Dellagnelo, Dr.ª  
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Francisco G. Heidemann, Dr.  
Universidade do Estado de Santa Catarina



Prof.ª Taisa Dias, Dr.ª  
Universidade do Sul de Santa Catarina



Dedico este trabalho aos  
orgulhos da minha vida, meus  
amados pais.



## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer inicialmente às pessoas que, de uma forma direta ou indireta, possibilitaram a realização deste trabalho. Ao prof. Valério Turnes, que como um presente de natal, me enviou um e-mail no dia 22 de Dezembro de 2011 falando sobre a oportunidade de eu entrar no projeto de planos de cultura. Naquele dia eu já fiquei feliz, ainda sem saber o quanto esse projeto me traria alegrias. Obrigada professor.

Tenho muito também a agradecer à prof. Eloise H. L. Dellagnelo. Agradeço por me aceitar no projeto, por permitir que eu pudesse vivenciar a construção de políticas públicas que é um marco, a nível nacional, de uma mudança substancial na área da cultura. Isso pra mim, bacharel em administração pública, é um deleite. Agradeço ainda, professora, por conduzir este projeto num estilo de liderança tão genuíno, caracterizado por um respeito por cada membro do projeto, do professor ao bolsista de graduação. Obrigada.

Na pós-graduação, nós brincamos que existem vários tipos de orientadores, há os autoritários, os controladores, os arredios, os presentes, os ausentes, etc. A mim só importa que o orientador seja inteligente, de modo que eu confie nele intelectualmente. Neste sentido, agradeço por ter como orientador o professor Hans Michel van Bellen, um dos professores mais inteligentes que conheço. E como se não fosse já o bastante, além de inteligente é um professor humilde. Vejam que sorte esta orientanda teve. Quando me perguntavam os colegas se meu orientador era legal, eu resumia: caiu do céu. Obrigada professor Hans, pela grande orientação.

Sorte também tive na formação da Banca de qualificação e defesa, constituída por professores no qual admiro e confio intelectualmente: Prof. Francisco G. Heidemann (em especial), Prof.<sup>a</sup> Taisa Dias, prof.<sup>a</sup> Eloise H. L. Dellagnelo e Prof. Hans Michael van Bellen. Saibam que suas contribuições foram e são valiosas para mim.

Agradeço também aos colegas dos grupos de pesquisa Observatório da Realidade Organizacional e Observatório da Sustentabilidade e Governança. Estar em meio a outros colegas da pós contribui para o desenvolvimento do pesquisador. Explico essa fala agradecendo à Helena Salles que, numa conversa dessas do dia-a-dia, me deu dicas que foram valiosas nas entrevistas, como lembrar de perguntar a cada resposta pouco explicativa: “ah é? Como? Me explica?”. Helena querida, eu nunca havia feito entrevistas para pesquisa, suas dicas me foram muito úteis, obrigada.

Quero também agradecer muito especialmente aos que possibilitaram a realização empírica desta pesquisa. Em Santa Catarina agradeço nomeadamente à Suzana da SOL, ao coordenador e ao analista do projeto Tibi Laus e Amilcar Neves. No Acre, agradeço ao Assis Pereira da FEM e o analista do projeto Hernandes Cunha, especialmente pelo apoio que me deram quando da minha viagem ao seu estado. Agradeço também ao coordenador do projeto no Acre, prof. José Márcio pela entrevista valiosa e pelo apoio e incentivo, enquanto acadêmico, a este trabalho. Em nome destes, agradeço a todos que gentilmente se dispuseram a dar entrevista e a responder ao questionário, são eles: os artistas, fazedores de cultura, gestores e, sobretudo militantes do “partido da cultura”. Vocês são efetivamente integrantes deste trabalho.

A conclusão desta pesquisa remete também a uma trajetória que não se iniciou há dois anos. Agradeço principalmente aos meus pais, Arvelindo De Mattia e Maria de Lourdes Gregório De Mattia por terem tido a capacidade de nos educar não apenas com exemplos, mas com sabedoria. Embora não tendo tido acesso à academia, é o casal mais inteligente que já conheci. Mas no fundo, não lhes agradeço apenas pela educação, mas pelo amor, que os fez construir uma família inimaginavelmente maravilhosa. Obrigada “djeuri” e “mariazinha”. Agradeço também aos meus irmãos, cunhados e cunhadas: Gleston, Solange, Iglia, Daniel, Adilson, Clara, Grégori e Kátia (cunhada querida que, quando eu já estava cansada e atarefada, gentilmente me ajudou na organização de dados para que eu pudesse compor algumas tabelas). Obrigada por ser família, a minha família.

Agradeço às amigas e companheiras de trajetória acadêmica, em especial Gabriela, amiga de anos, você é um presente de Deus, que saudade dos nossos cafés, termina logo esse doutorado e volta para cá. Larice, querida, parceira das dúvidas quanto ao nosso futuro profissional/acadêmico. Só nos resta a certeza de que continuaremos trilhando caminhos semelhantes, porque sempre foi assim, obrigada por isso.

Por fim, quero agradecer ao homem que me acompanha desde muito cedo na trajetória acadêmica. Luís G. M. Monteiro, meu querido, companheiro, amor que me enche de orgulho. Um amante da liberdade, intelectual dos mais refinados. Enquanto alguns defendem Karl Marx, ele apenas vivencia: “de manhã – um lenhador; à tarde – um pescador; a noite - um crítico”. Obrigada por transformar a minha vida, especialmente agora, com o nosso bebê a caminho.

## PLANO NOSSO DE CADA SONHO

A correnteza da rotina não poderia nos afogar  
Então traçamos o rumo por onde queremos navegar  
Fizemos isso com ideias, vivências e emoções  
Cada qual o responsável por parte da embarcação  
Nosso Plano de Cultura, ligando o presente e o futuro  
(mesmo foco e mesma direção)

(Pequeno trecho da poesia que abre a Minuta do Plano de Cultura  
do Acre.)

Autoria de Francis Mary Alves de Lima, Assis Pereira e  
Hernandes A. O. Cunha. 2013.



## RESUMO

A Governança Pública é o nome dado pelos estudiosos sobre uma nova forma com que governos vem atuando no setor público. Ela integra premissas da burocracia e da Nova Gestão Pública, avançando não apenas na dimensão administrativa como também na dimensão política, tentando desse modo ser uma resposta à velha dicotomia entre política e administração. Governança Pública ainda configura como uma teoria em construção e que vem carregada de significados diversos. Neste sentido constantemente os estudiosos do tema alertam para a necessidade de realização de pesquisas empírico-teóricas visando a constituição teórica do campo. Interessados por este tema da administração pública, buscamos com esse trabalho, contribuir para o campo em formação. Para tal, utilizamos como casos de estudo a elaboração dos planos de cultura nos estados do Acre e Santa Catarina. A construção de Sistemas e Planos de cultura configura uma grande mudança nas políticas culturais brasileiras. Além disso, a orientação dada pelo Ministério da Cultura ressalta a importância da participação social na elaboração do plano, envolvendo os diversos atores e instituições. Desse modo este trabalho objetivou verificar como se apresentam os seguintes atributos de Governança Pública no processo de elaboração de planos estaduais de cultura: (1) Redes e outros espaços deliberativos de gestão; (2) Estado com papel de ativador, coordenador e mediador no processo colaborativo de gestão; (3) Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e *accountability* e; (4) Elementos da coprodução do bem público. Para a realização da pesquisa, foram coletados, além dos dados secundários, dados primários que se constituem em 14 entrevistas com atores do poder público estadual e municipal e da sociedade civil, e 28 respondentes de questionário. Trata-se então de um estudo de casos descritivo interpretativista no qual utilizamos como método de análise elementos da análise de conteúdo. As conclusões apontam para diferentes resultados nos dois estados. Em Santa Catarina os atributos não retratam a ênfase na dimensão política, mesmo sendo atributos voltados a verificar especialmente isso. Já no Acre os atributos se apresentaram de forma bastante coerente com o encontrado na literatura, enfatizando aspectos da dimensão política.

**Palavras-Chave:** Governança Pública, Planos Estaduais de Cultura, Políticas Culturais.



## ABSTRACT

Public Governance is the name given by scholars about how governments' actions in the public sector. It integrates the premises of bureaucracy with the New Public Management, advancing not only administratively but politically, thereby attempting a solution to the old dichotomy between Politics and Administration. Public Governance is still a theory under construction that presents several meanings. For this reason, scholars in that field often point out the need for empirical and theoretical studies with a view to establishing the theoretical basis of the field. As researchers who have an interest in the theme of public administration, we carried out the present study in order to contribute to the field under formation. For that, we investigated case studies about the elaboration of cultural plans for the States of Acre and Santa Catarina. The creation of Systems and Plans of represent a noticeable change in Brazilian cultural policies, also, the guidelines provided by the Ministry of Culture emphasizes the importance of social participation in the creation of the plan, hence involving various social actors and institutions. In this sense, this study intends to examine how the following attributes of Public Governance are presented in the elaboration cultural planning at the state level: (1) Networks and other decision-making spheres of management; (2) The State as having the role of activator, coordinator and mediator in the collaborative process of management; (3) Efficiency and efficacy under the perspective of responsiveness and accountability e; (4) Elements of co-production of the public good/welfare. In order to carry out this research, primary and secondary data were collected; primary data consist of 14 interviews with actors from the public power at State and municipal levels as well as members of the civil society, and 28 questionnaires responders. This is an interpretative and descriptive case study in which we relied on elements of discourse analysis for a method of data analysis. Conclusions show different results for both States. In Santa Catarina attributes do not reveal an emphasis on the political dimension, even though those attributes are meant to examine exactly that dimension. In contrast, in Acre those attributes are sufficiently consistent with the literature, emphasizing aspects of the political dimension.

**Keywords:** Public Governance, State Plan of Culture, Cultural Policies.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Características do atributo: coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil na concepção de Governança Pública. ....	65
Figura 2- Características do atributo: Estado enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão.....	66
Figura 3 - Características do atributo: estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão.....	67
Figura 4 - Características do atributo: existência de funções administrativas na concepção da Governança Pública. ....	68
Figura 5 - Características do atributo: Controle social na perspectiva da Accountability na concepção de Governança pública .....	68
Figura 6 - Características do atributo: Existência de espaços deliberativos de gestão .....	69
Figura 7 - Características do atributo: Eficiência administrativa .....	70
Figura 8- Componentes do Sistema Nacional de Cultura.....	78
Figura 9 - Categorias e Subcategorias de análise .....	86
Figura 10 - Organograma da SOL.....	102
Figura 11 - Fóruns regionais .....	104
Figura 12 - Estrutura de Governança para Elaboração do Plano Estadual de Cultura do Acre .....	126



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- As fases do processo de políticas públicas segundo três autores .....	42
Quadro 2 - Adaptação dos atributos de Governança Pública .....	72
Quadro 3- Resumo atributos de Governança Pública em Santa Catarina (legenda ao final do quadro).....	120
Quadro 4 - Resumo dos atributos de Governança Pública no Acre (legenda ao final do quadro).....	147



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Respondentes do questionário em Santa Catarina.....	81
Tabela 2 - Respondentes do questionário no Acre. ....	82
Tabela 3 – Número de entrevistas realizadas para a pesquisa.....	83
Tabela 4 - Sigla de Identificação de entrevistados e respondentes.....	84
Tabela 5 - Relação dos Fóruns Regionais .....	105
Tabela 6 - Nota dada pelos entrevistados e respondentes de SC referente às habilidades de gestão .....	119
Tabela 7 - Número de participantes da oficina de diagnóstico e formação dos Grupos de Trabalho Municipais (GTM's) .....	127
Tabela 8 - Nota dada pelos entrevistados e respondentes Acre referente às habilidades de gestão .....	138
Tabela 9 - Características dos estados de Santa Catarina e Acre .....	149
Tabela 10 - Participação quantitativa em relação à população - SC....	150
Tabela 11 - Participação quantitativa em relação à população - ACRE .....	151



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEC – Conselho Estadual de Cultura  
CEFIC – Comissão Estadual do Fomento e Incentivo à Cultura  
SEC – Sistema Estadual de Cultura  
ConCultura – Conselho Estadual de Cultura do Acre  
CONGESC – Conselho de Gestores Municipais de Santa Catarina  
DRP – Diagnóstico Rápido Participativo  
FCC – Fundação Catarinense de Cultura  
FECAM – Federação Catarinense dos Municípios  
FEM - Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour  
FUNCULTURA – Fundo Estadual de Fomento à Cultura  
FUNCULTURAL – Fundo Estadual de Incentivo à Cultura  
GTI – Grupos de Trabalho Interinstitucional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis, Transexuais e Transgêneros  
MinC – Ministério da Cultura  
PAEPEC – Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura  
PDIL – Plano do Desenvolvimento Integrado do Lazer  
PEC – Plano Estadual de Cultura  
PNC – Plano Nacional de Cultura  
PRECULT – Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura  
RAC – Rede Acreana de Cultura  
SNC – Sistema Nacional de Cultura  
SOL – Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte  
SWOT – Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças). FOFA em português.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>25</b>
1.1 OBJETIVOS .....	27
1.1.1 Objetivo Geral .....	27
1.1.2 Objetivos Específicos .....	27
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>29</b>
2.1 TEORIAS DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	30
2.1.1 Burocracia.....	33
2.1.2 Nova Administração Pública (NAP).....	36
2.1.3 Políticas Públicas .....	38
2.1.4 Nova Gestão Pública – NGP ( <i>New Public Management</i> ) .....	49
2.1.5 Novo Serviço Público (NSP) .....	51
2.1.6 Governança Pública.....	53
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	54
2.2.1 Características da Governança Pública.....	57
2.2.2 Escolha dos atributos da Governança Pública .....	63
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>75</b>
3.1 PROJETO DE APOIO À ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA .....	76
3.2 COLETA DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS .....	80
3.3 ANÁLISE DOS DADOS .....	85
<b>4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>89</b>
4.1 PROPOSTA METODOLÓGICA CRIADA PELO PROJETO DE APOIO À ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA – PAEPEC.....	89
4.2 BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO CULTURAL E CONTEXTO POLÍTICO SOCIAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	94
4.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DE SANTA CATARINA.....	102

4.4 ANÁLISE DOS ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DE SANTA CATARINA.....	107
4.4.1 Redes e outros espaços deliberativos de gestão.....	107
4.4.2 Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação.....	109
4.4.3 Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e accountability.....	113
4.4.4 Elementos de coprodução do bem público.....	117
4.5 BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO CULTURAL E CONTEXTO POLÍTICO SOCIAL NO ESTADO DO ACRE.....	121
4.6 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DO ACRE.....	124
4.7 ANÁLISE DOS ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DO ACRE.....	128
4.7.1 Redes e outros espaços deliberativos de gestão.....	128
4.7.2 Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação.....	134
4.7.3 Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e accountability.....	136
4.7.4 Elementos de coprodução do bem público.....	141
<b>5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS DE SANTA CATARINA E ACRE.....</b>	<b>149</b>
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>155</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>161</b>
<b>APÊNDICE A – instrumento de coleta de dados: roteiro de entrevista semi-estruturada.....</b>	<b>173</b>
<b>APÊNDICE B – instrumento de coleta de dados: questionário.....</b>	<b>177</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado, ao cumprir seu papel com a sociedade, precisa se utilizar de formas de organização. O modelo social bem constituído na sociedade moderna que serviu como mecanismo de organização do Estado foi a burocracia (PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1981). As discussões acerca das organizações burocráticas tiveram destaque na década de 1950, logo após a segunda Grande Guerra. Os preceitos burocráticos requerem uma organização com forte hierarquia, altamente centralizada e com princípios de impessoalidade e controle. A partir da década de 1970, dentro de um contexto de crise do Estado do bem-estar social e alargamento das disfunções burocráticas, o modelo burocrático perde espaço ao se pensar numa nova organização para o Estado, isso se traduziu na chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Ela critica o engessamento e ineficiência da Burocracia e preconiza um Estado eficiente para os cidadãos, assim como uma empresa busca ser para seus consumidores. (ABRUCIO, 1997) Trata-se de uma teoria que defende o uso de mecanismos de gestão empresarial na administração pública. Críticas a essa teoria começam a surgir, já que não apenas novas técnicas eram incorporadas como também um conjunto de valores tomados do setor privado, o que fez com que se questionasse a aplicação deste modelo nas organizações governamentais (DENHARDT, 2012). Junto a estas críticas, está um contexto em que cada vez mais atores se envolvem nas funções até então exclusivas do Estado. Neste sentido, cada vez mais, novas concepções de como o Estado contemporâneo atua no setor público ganham força por parte de estudiosos da administração pública. Uma dessas concepções emergentes é a da Governança Pública. Governança Pública pode ser entendida como uma forma renovada de atuação do Estado ao gerir a coisa pública. É renovada porque não nega todos os pressupostos burocráticos e da Nova Gestão Pública (NGP), ou seja, na Governança aspectos formais da burocracia continuam sendo importantes, bem como a busca por uma gestão pública eficaz. Mas ela busca resgatar a dimensão política ignorada pelos outros modelos. Assim, atua-se de forma descentralizada, com a participação efetiva da sociedade civil, organizações não governamentais e organizações privadas formando redes para atuar em conjunto, onde o Estado deixa de ter o controle absoluto da tomada de decisão, compartilhando decisões e responsabilidades com diferentes *stakeholders*. O que figura como pano de fundo nesta concepção não são as técnicas, mas a perspectiva da responsividade, ou seja, “perseguir fins socialmente desejáveis, mas

fazê-lo também de maneira consistente com valores democráticos” (DENHARDT, 2012, p.181). Ser responsivo é promover uma participação universal<sup>1</sup> e ter capacidade de compreender e interpretar os valores públicos. Em resumo, uma das propostas da Governança Pública é a de gerir a coisa pública com mecanismos da burocracia e da Nova Gestão Pública, mas de tal forma que a responsividade seja um dos princípios a ser seguido.

Governança Pública ainda configura como uma teoria em construção e que vem carregada de significados diversos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006; CEPIKU, 2006; RHODES, 1996; BOVAIRD E LÖFFER, 2003). Neste sentido constantemente os estudiosos do tema alertam para a necessidade de realização de pesquisas empírico-teóricas visando a constituição teórica do campo. Interessados por este tema da administração pública, buscamos com esse trabalho, não apenas colaborar para o desenvolvimento do campo em formação como também contribuir para auxiliar gestores públicos e *policy makers* nas suas responsabilidades cotidianas a partir da construção de modelos e respostas que traduzam de forma mais realista a prática política e administrativa. Para tal, procuramos um caso que nos possibilitasse realizar a pesquisa, e o encontramos no movimento do governo federal em direção à construção de políticas de Estado para a cultura. No Brasil, políticas culturais nunca foram pensadas de forma articulada, assim como as ações culturais realizadas desde o Brasil império não trazem experiências que demonstrem uma valorização do setor cultural por parte do governo brasileiro (RUBIM, 2013). Para Rubim (2013) na esfera federal, é somente a partir do governo Lula, em 2003, que se começa a existir um enfrentamento ao abandono deste setor. É quando se inicia a base de um movimento em direção a uma política pública de Estado, que hoje se constitui no chamado Sistema Nacional de Cultura – o SNC. Os esforços do Ministério da Cultura - MinC para a articulação de uma política cultural de Estado se dá também nas esferas estaduais e municipais, incentivando-os na construção de seus próprios Sistemas de Cultura. Um dos elementos do Sistema é o Plano de Cultura. O processo de construção dos planos estaduais de cultura, na maioria dos estados

---

<sup>1</sup> O ideal de participação universal requer “(1) o acesso à informação, com base em educação, governo transparente, comunicação livre e debate franco; (2) o acesso direto ou indireto a fóruns de decisão; (3) a capacidade de se abrir qualquer questão ao debate público; (4) a capacidade de expor suas reivindicações, sem receio de retaliação coercitiva; e (5) a consideração de todas as demandas externadas.” (REDFORD Apud DENHARDT, 2012, p.170).

brasileiros, aconteceu no período de 2012 a fevereiro de 2013, através de um projeto realizado em parceria entre o MinC e a UFSC. A construção de Sistemas e Planos de cultura configura uma grande mudança nas políticas de cultura. Além disso, a orientação dada pelo MinC ressalta a importância da participação social na elaboração do plano, envolvendo os diversos atores e instituições. Desse modo, este trabalho se configura numa pesquisa teórico-empírica sobre o tema da Governança Pública, no qual analisamos os processos de elaboração dos planos de cultura de dois estados da federação – Santa Catarina e Acre. Assim, esta pesquisa se propôs a responder **Como se apresentam os atributos de Governança Pública no processo de elaboração dos planos estaduais de cultura?**

Buscando responder tal questão de pesquisa, estabelecemos os objetivos a seguir.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

**Verificar como se apresentam os atributos de Governança Pública no processo de elaboração dos planos estaduais de cultura.**

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- 1- Caracterizar Governança Pública a partir do campo da administração pública;
- 2- Caracterizar os processos de elaboração dos planos estaduais de cultura de dois estados da federação;
- 3- Identificar e analisar os atributos de Governança Pública nos processos de elaboração dos planos estaduais de cultura.

A dissertação se divide em capítulos e subcapítulos. Neste **primeiro capítulo**, delimitamos o tema e problema, desenvolvemos a pergunta de pesquisa e estabelecemos os objetivos. No **segundo capítulo**, tratamos da fundamentação teórica, onde discorremos sobre a relação sociedade e Estado, que vem a ser a base para discutir as teorias do campo da administração pública. Destas teorias, elegemos nos focar no modelo burocrático e no modelo da Nova Gestão Pública - NGP (*New Public Management*), para em seguida, no subcapítulo seguinte, entrarmos efetivamente no tema desta pesquisa: Governança Pública - GP. Gostaríamos de observar que, por uma questão didática,

desenvolvemos os subcapítulos nesta ordem, mas não se trata necessariamente de uma evolução histórica destas teorias, até porque alguns autores argumentam que os debates da NGP e da GP se iniciam ao mesmo tempo (PETERS e PIERRES, 1998). Ainda no capítulo sobre Governança Pública, buscamos desenvolver os argumentos teóricos visando justificar a escolha dos atributos escolhidos neste trabalho. No **capítulo três**, fizemos as considerações metodológicas, justificando as escolhas e os métodos. E em seguida, no **capítulo quatro**, apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa buscando responder a pergunta de pesquisa e atendendo aos objetivos. Neste capítulo optamos por discutir os dois casos separadamente. Assim, fizemos um breve contexto histórico da gestão cultural em Santa Catarina, bem como a metodologia utilizada pelo estado para elaboração do plano e enfim a discussão dos atributos de GP. Em seguida realizamos esta mesma apresentação e discussão para o estado do Acre. Embora não tenha sido objetivo deste trabalho comparar os dois estados, sentimos a necessidade de fazer algumas considerações qualitativas acerca dos resultados dos atributos de GP nos estados de Santa Catarina e do Acre e dispomos isso no **capítulo cinco**. Por fim, no **capítulo seis** tecemos as conclusões frente aos objetivos propostos, sobre os resultados da pesquisa e também em relação ao trabalho de pesquisa como um todo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Quando se pensa na relação entre sociedade e Estado é claro que não estamos falando de um fenômeno contemporâneo. Embora o termo Estado não tenha sido empregado explicitamente na antiguidade, a noção de Estado já se referia de forma implícita ao corpo político de uma sociedade, e cuja origem do nome envolve as significações arcaicas de *polis* e de *civitas* (MORAES, 1996). O termo começa a ser usado<sup>2</sup> quando as designações anteriores – *polis*, *civitas*, *res publica*, *império*, etc. – já não eram suficientes para se referir ao caráter da vida política e das novas organizações das cidades do Renascimento (DIAS, 2008). Assim, é no período renascentista que surge o Estado moderno<sup>3</sup>, que nas palavras de Dias (2008) significa sempre “um corpo administrativo que detém o poder político em determinada sociedade.” (p.55). A partir da concepção de Estado moderno surgem diversas teorias acerca da relação Sociedade<sup>4</sup> e Estado. Na ciência política destacam-se as teorias contratualistas de Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)<sup>5</sup>.

Consideramos importante destacar essas discussões, pois a partir da origem do Estado moderno observamos um indício de administração pública, já que é no século XVI que se verifica uma preocupação com a arte de governar através das questões de “como se governa, por quem, até que ponto, com qual objetivo, com que método, etc. Problemática

---

<sup>2</sup> O termo Estado é disseminado a partir da obra “O Príncipe” de Maquiavel. (BONAVIDES, 2007; DIAS, 2008)

<sup>3</sup> Lembrando que “a formação do Estado não foi um processo linear, pois, quando surge coexiste com impérios e cidades-estados” (DIAS, 2008, p. 61)

<sup>4</sup> Podemos entender Sociedade, numa formulação genérica, como “todo o complexo de relações do homem com seus semelhantes” (PARSONS, Apud BONAVIDES, 2007, p.57).

<sup>5</sup> As considerações a seguir são baseadas em Dias (2008). O contrato segundo Hobbes se dá num Estado absolutista. Ele parte da concepção de que o homem é mau em sua origem e por isso a necessidade de um soberano com poder ilimitado para garantir ordem e estabilidade. O contrato segundo Locke se dá num Estado liberal. Para Locke, as pessoas são livres e iguais, mas egoístas. O poder concedido ao Estado deve ser mínimo, apenas para assegurar o cumprimento das regras e garantir ao máximo os direitos e liberdades individuais. O Contrato segundo Rousseau se dá numa Estado democrático. Para ele, o homem nasce bom, mas a sociedade o corrompe. Assim, é possível viver em sociedade a partir de um “contrato social” cujo Estado é democrático e representativo da vontade geral.

geral do governo em geral.” (FOUCAULT, 1979, p. 278). Mas Foucault (1979) afirma que é no século XVIII que “há a mudança de um regime dominado pela estrutura da soberania para um regime dominado pelas técnicas de governo” (p. 290). Para ele, esta é uma ruptura importante já que “enquanto a finalidade da soberania é ela mesma, e seus instrumentos têm a forma de lei, a finalidade do governo está nas coisas que ele dirige, deve ser procurada na perfeição, na intensificação dos processos que ele dirige.” (p. 284). Para Foucault (1979), essa mudança que se inicia no século XVI e culmina no século XVIII refere-se à “passagem de uma arte de governo para uma ciência política” (p.290). A partir daí, o autor se refere à origem da economia política. A nós, interessou observar o nascimento da prática da administração pública advinda da ciência política a partir da arte de governar.

## 2.1 TEORIAS DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No que tange ao estudo da administração pública, Procopiuck (2013) aponta que a moderna administração pública, no qual ele delimita entre 1880 a 1920, acontece nos Estados Unidos. Denhardt (2012) aponta que antes ainda do século XX, “muitos teóricos e profissionais redigiram comentários sobre o papel dos órgãos administrativos na execução do trabalho do Estado” (p.56-57). Mas, segundo o autor, foi com o ensaio de Woodrow Wilson (1887) que se iniciaram os estudos formais sobre as operações administrativas do governo. Uma das grandes heranças de Wilson foi a tentativa de separação entre política e administração: “A administração está fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela manipule seus cargos” (WILSON, 1887 Apud DENHARDT, 2012). Em 1926, Leonard D. White lança a obra que seria considerada como o primeiro esforço de sistematização dos estudos de administração pública, no qual ele a defende não apenas como um campo independente de estudo, mas como tendo como base a gestão e não os fundamentos legais (PROCOPIUCK, 2013). Procopiuck (2013) destaca que a década de 1920 foi marcada por alguns traços importantes da administração pública:

- (1) Definição de processos da administração governamental divididos em duas fases: decisão e execução;

- (2) a administração poderia ser desenvolvida com base nos pressupostos da ciência;
- (3) o estudo em administração levaria à descoberta de princípios científicos;
- (4) a economicidade e a eficiência seriam os objetivos principais, senão os únicos, dos estudos em administração;
- (5) o ensino em administração pública com ênfase gerencial. (PROCOPIUCK, 2013, p. 87-88)

Destacamos o item (4) por ser uma característica que permeou (e ainda permeia) durante muito tempo no desenvolvimento da administração pública compreendendo a chamada dicotomia entre administração e política. É devido a essa separação que muitos estudiosos entenderam ser perfeitamente cabível utilizar mecanismos de gestão de negócios privados em organizações públicas. Como afirma Denhardt (2012)

A separação entre política e administração e a visão concomitante de que a administração pública e a administração privada são essencialmente a mesma coisa tornaram possível a transferência das teorias de gestão administrativa para o estudo das organizações públicas. (p.86)

Para Denhardt o responsável por isso é a busca pela eficiência. Muitos estudiosos do início do século XX defendiam esta busca: “O objetivo da administração pública é a utilização com máxima eficiência dos recursos colocados à disposição dos dirigentes e funcionários” (WHITE, 1948B, Apud, DENHARDT, 2012, p.87) e “Na ciência da administração, quer pública ou privada, o bem primordial é a eficiência” (GULICK, 1937B, Apud DENHARDT, 2012, p.88). A eficiência como um dos aspectos mais importantes a se buscar na administração pública também tem a ver com defesa que estes estudiosos tinham de tratar as ciências sociais, incluindo os estudos administrativos, como as ciências naturais. A procura por um positivismo lógico<sup>6</sup> fez crer a estes estudiosos que a eficiência era a busca neutra necessária para a melhoria das organizações.

---

<sup>6</sup> Denhardt (2012) explica que essa abordagem, do positivismo lógico, “sustentava que seria possível determinar as regularidades no comportamento humano, assim como no comportamento dos objetos físicos, por meio da

Essa concepção começa a mudar, segundo Procopiuck (2013), entre as décadas de 1950 e 1960, quando houve uma crise de identidade do campo da administração pública “como consequência da rejeição da dicotomia entre administração e política e dos princípios da administração científica” (p.91). Assim, a administração pública “começa a ter uma visão mais ampla e sofisticada da complexidade de seu contexto de atuação e, por consequência, ajustar seus métodos, sua missão e sua razão de ser.” (PROPOPIUCK, 2013, p. 91). Esta nova visão foi influenciada pela obra publicada em 1951 que inaugura a área de estudos de políticas públicas: *The policy science*, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell. A partir destas novas inquietações e influência no campo da administração pública, começam a surgir uma discussão cada vez mais sistêmica no campo.

Para chegar ao tema da Governança Pública, descrevemos a seguir alguns modelos e movimentos que são parte importante do campo da administração pública. Assim, contextualizamos o campo a partir de considerações sobre Burocracia, Nova Administração Pública, Políticas Públicas<sup>7</sup>, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público.

---

observação cuidadosa e objetiva do comportamento externado (ou manifesto) - e que se poderia derivar, logicamente, teorias científicas a partir dessas observações. Da mesma forma que era possível observar o comportamento das estruturas moleculares e, a partir dele, desenvolver teorias sobre a vida física, também argumentava-se que era possível observar o comportamento dos seres humanos objetivamente – de fora – e, a partir dele, desenvolver teorias sobre a vida social. (p.98)

<sup>7</sup> Considerando que o campo das políticas públicas interlaçam com o campo da administração pública, e considerando ainda que o estudo de casos desta dissertação diz respeito às políticas públicas de cultura, e de certo forma, a elaboração dos planos de cultura fazem parte do ciclo das políticas públicas, optamos por fazer algumas considerações teóricas sobre políticas públicas. Fazemos a ressalva ainda que colocamos o subcapítulo de políticas públicas dentro de um capítulo maior sobre teorias do campo da administração pública, embora saibamos que o estudo de políticas públicas nasce como subárea da ciência política (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2012; SOUZA, 2006). Por outro lado, como nos mostra Martha Farah, num artigo dedicado exclusivamente à relação entre estas duas áreas, cada vez mais “O estudo das políticas públicas no âmbito deste campo multidisciplinar [o campo da administração pública] tem se desenvolvido tendo como principais referências teóricas as contribuições da área de políticas públicas” (p.832).

### 2.1.1 Burocracia

Burocracia é mais um daqueles termos que está em risco constante de cair numa colocação inapropriada de conceitos (RAMOS, 1981). Isso porque é uma palavra usada no cotidiano das pessoas que, em geral utilizam-na para se referir à ineficiência dos serviços prestados pela administração do Estado, ou às disfunções burocráticas, também conhecidas como *red tape*<sup>8</sup>. Segundo Motta e Bresser Pereira (1982), “burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura através das organizações burocráticas” (p.9).

A análise sobre burocracia feita pelo sociólogo Max Weber (1864-1920) é base de todos os estudos modernos sobre o tema (MOTTA E BRESSER PEREIRA, 1989). Para sua pesquisa empírica, Weber utilizou, entre outras, a organização militar prussiana do século XIX como modelo de caracterização de uma organização burocrática (TORRES, 2004). Já do ponto de vista teórico, ele explica a burocracia a partir das bases de sua sociologia política, especificamente a questão da dominação nas organizações sociais. Quando Weber define as três formas legítimas de poder, quais sejam: dominação tradicional, dominação carismática e dominação racional-legal<sup>9</sup>, ele defende a burocracia racional como o modelo necessário de execução das práticas públicas. No tipo de dominação tradicional, o poder tem legitimidade nos costumes e tradições; um exemplo claro deste tipo de dominação é a monarquia, cujo trono é hereditário. No tipo carismático, o poder se legitima emocionalmente, pela simpatia que se nutre pelo líder. Já no poder racional-legal, há uma busca de otimização pelo uso da razão. A obediência às regras e normas é a forma de dominação legítima. Esta seria para Weber a forma legítima de dominação na sociedade moderna:

A vinculação da administração moderna a regras está tão profundamente arraigada na natureza desta que a teoria científica moderna supõe, por exemplo,

---

<sup>8</sup> “Red tape é a palavra inglesa empregada hoje para expressar esse sentido negativo que teima em acompanhar a palavra burocracia. [...] provém do uso, antigamente, de uma fita vermelha, na Inglaterra, para atar documentos legais descartados.” (DENHARDT, 2012, p.340)

<sup>9</sup> Lembramos que Weber trabalha nestes três tipos de dominação sob o ponto de vista de tipo ideal, ou seja, ele isola algumas variáveis trabalhando com cada conceito como tipos puros, quando na realidade, sabe-se que na prática há uma mistura destes tipos e características que se perpassam.

que a autorização, concedida legalmente a uma instituição pública, a regulamentar determinados assuntos mediante suas disposições não implica o direito desta regulamentação num nível abstrato – contraste extremo como ainda veremos, com o tipo de regulamentação que predomina, por exemplo, no patriarcalismo e privilégios individuais e concessão de graça. (WEBER, 2004, p. 200)

A legitimidade da burocracia consiste, segundo Weber (1978), no seu conhecimento técnico:

A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. (p.27).

Uma vantagem da burocracia, sobretudo para organizações públicas foi representar um modelo que busca superar o patrimonialismo.

A moderna organização administrativa separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo em geral a atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada, e os recursos monetários e outros meios oficiais da propriedade privada do funcionário. (WEBER, 2004, p.199).

Essa separação da esfera pública e privada é uma das razões pelos quais a burocracia pode ser defendida como um avanço importante para organizações públicas.

As características da burocracia são como princípios a serem seguidos. Para Weber esses princípios levavam à previsibilidade do funcionamento da organização, oferecendo o caminho para se alcançar o objetivo da eficiência administrativa (MOTTA E PEREIRA, 1981). Weber argumentava que a rotinização destes procedimentos levaria a uma conduta racional do trabalho essencial para se alcançar a eficiência, lembrando que estas análises sobre a burocracias eram, sob um ponto de vista, de tipo ideal. É possível verificar no cotidiano das organizações basicamente todas as características da burocracia, mesmo que não

implementada totalmente, já que o próprio Weber observou existir variações ao tipo puro<sup>10</sup>. Assim, segundo Motta e Pereira (1981), as organizações racionais são caracterizadas por normas racionais, expostas de maneira escrita e exaustiva, definindo as relações de mando e subordinação em relação às funções da vida organizacional do subordinado. As atividades são organizadas e formalmente planejadas, e sua execução se dá através de documentos escritos. As organizações racionais tem carácter hierárquico, formando uma pirâmide, em que cada supervisor tem sob seu comando alguns subordinados que por sua vez também possuem outros subordinados, havendo uma relação de obediência entre eles, com a possibilidade de recorrer a uma autoridade mais alta quando achar necessário.

Nas organizações burocráticas, segundo aponta Weber (1987), os funcionários do quadro administrativo atuam da seguinte forma:

- 1- São sujeitos à autoridade nas suas atividades organizacionais, mas livres individualmente.
- 2- Possuem uma hierarquia de cargos claramente definidos.
- 3- As competências de cada cargo são claramente definidas.
- 4- A ocupação dos cargos se dá através de livre relação contratual, havendo, portanto livre seleção.
- 5- A seleção dos candidatos é baseada em suas qualificações técnicas, podendo ser feitas através de exames e/ou análise curricular.
- 6- Os funcionários podem demitir-se; recebem salários fixos e seu valor depende, sobretudo, do nível hierárquico.
- 7- A ocupação principal, às vezes única, do funcionário é o cargo.
- 8- O sistema de promoção é baseado na antiguidade, no merecimento ou em ambos.
- 9- O funcionário trabalha desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo;
- 10- No desempenho do cargo, o funcionário está sujeito a uma disciplina rigorosa e sistemática e ao controle.

Em resumo, Weber (2004) defende a profissionalização do ocupante de cargo que deveria agir segundo normas e regulamentos fixados e que compreendesse todas as atividades da organização: “para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o

---

<sup>10</sup> Isso pode ser verificado em Weber (1978) quando ele afirma que a existência da burocracia pode ser encontrada, de forma aproximada ao tipo puro, em organizações de vários setores.

exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral.” (p.198).

A burocracia ganha espaço cada vez de maior destaque na sociedade moderna, já que “o mundo moderno é um mundo de organizações” (MOTTA e PEREIRA, 1981, p. 47). E ela se estabelece não apenas nas organizações do Estado, mas, como indica pesquisa realizada nos anos de 1930, também em organizações privadas, através da substituição, no controle das grandes empresas, dos administradores profissionais no lugar dos proprietários (MOTTA E BRESSER-PEREIRA, 1981). Para estes autores, o crescimento da burocracia no mundo moderno, se deu devido a sua capacidade de trazer eficiência<sup>11</sup> às organizações. Por outro lado, eles também não negam a ocorrência das disfunções burocráticas. É a partir destas disfunções, que críticas começam a surgir em relação ao modelo burocrático weberiano<sup>12</sup>. Além disso, o próprio contexto político-social da sociedade contemporânea, sobretudo no pós-segunda guerra, com o fortalecimento do Estado do bem estar social, seguido pela crise deste modelo nos anos 1970 e que, segundo Abrucio (1998) é também uma das origens da crise do modelo burocrático, fez desencadear uma série de esforços, por parte de estudiosos de administração pública, para conseguir compreender como prover melhores serviços aos cidadãos (PROCOPIUCK, 2013).

### **2.1.2 Nova Administração Pública (NAP)**

Nova Administração Pública foi um modesto movimento<sup>13</sup> ocorrido nos Estados Unidos no final de 1968 em Nova York, mais especificamente num simpósio acadêmico, organizado pelo professor

---

<sup>11</sup> Motta e Bresser Pereira (1981) entendem eficiência como sendo “uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)” (p.48)

<sup>12</sup> Motta e Bresser-Pereira (1981) lamentam que estas críticas, feitas pela teoria administrativa, por virem de uma preocupação em verificar se as organizações reais se adaptavam ao tipo ideal ou não, perderam de vista o que, segundo os autores, tem de mais rico na sociologia política de Weber: a teoria da dominação.

<sup>13</sup> Denhardt (2012) alerta para o fato de que o movimento pareceu ser mais fictício do que real, já que não houve qualquer coerência intelectual entre seus membros, embora isso não seja motivo para desconsiderá-lo como um movimento importante.

Dwight Waldo, realizado no Centro de Convenções Minnowbrook, na Universidade de Syracuse (DENHARDT, 2012; PROCOPIUCK, 2013). Os temas destacados por Denhardt (2012) que caracterizam as discussões deste movimento são:

- Política e administração: Embora modesto e sem ter trazido quaisquer abordagens que compreendessem as organizações públicas e desafiasse a concordância vigente no campo, Denhardt (2012) dá importância à NAP por ter apagado definitivamente quaisquer resquícios da velha dicotomia entre política e administração. Neste sentido, ela foi um movimento para reafirmação de sua relevância para o sistema político, como podemos observar na fala de um dos participantes do simpósio em Minnowbrook: “A administração pública não é apenas o instrumento para a execução da política pública, ela é decisiva para a maneira pela qual o público vê o mundo – particularmente o mundo político – e seu próprio lugar nele.” (CRENSON, 1971, Apud, DENHARDT, 2012, p.150).

- Fatos *versus* valores: outro destaque da NAP é que ela buscava o reconhecimento dos valores no processo de pesquisa, negando o ideal da neutralidade, da isenção de valor e da ciência social positiva. No fim ela acaba se caracterizando como essencialmente normativa, onde “embora a pesquisa fosse de base empírica, as conclusões normativas eram compreendidas não só como inevitáveis, mas também como necessárias” (DENHARDT, 2012, p.152).

- Eficiência *versus* equidade: eles entenderam que a eficiência, valor adotado nas primeiras teorias de administração pública, impede a atenção a outros valores, como equidade e participação. Assim, eles elegem a equidade social como sendo uma base complementar para o estudo da administração pública. Neste sentido, “em contraste com a eficiência, a equidade enfatiza a responsividade e o envolvimento” (DENHARDT, 2012, p.154). Para Procopiuck (2013) a escolha na NAP pela equidade significava a “aceitação da necessidade de administradores se posicionarem claramente em defesa de interesses da sociedade.” (p.94).

- Hierarquia *versus* participação: o valor da participação foi o outro interesse, além da equidade, manifestado pelos adeptos da NAP. Dentro do valor da participação, foram discutidos questões de comunicação aberta, esgotamento das hierarquias piramidais a favor de formas democráticas, substituição da competição pela cooperação como força política, entre outros (DENHARDT, 2012). Assim, deveria fazer parte dos processos decisórios, ampla participação e a execução das

políticas públicas deveriam ser descentralizadas, rompendo definitivamente com estruturas fortemente hierárquicas e normas burocratizadas (PROCOPIUCK, 2013).

Quando chegarmos ao capítulo de Governança Pública, o leitor poderá perceber que estas discussões trazidas pela NAP tem muita coerência com aquelas que vão caracterizar a Governança Pública. Por outro lado, tanto Denhardt (2012) quanto Procopiuck (2013)<sup>14</sup> observam que, apesar dos esforços de mudança, a NAP ainda esteve bastante ligada a abordagens gerencialistas defendidas no início do século.

### 2.1.3 Políticas Públicas

A área de políticas públicas se tornou tão relevante na sociedade moderna que, enquanto alguns consideram políticas públicas como uma subciência da ciência política, outros já consideram políticas públicas como um campo científico próprio (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). De qualquer forma é um campo de conhecimento recente, como já falamos, lançado a partir de 1951 com a publicação da obra de Lerner e Lasswell. Nesta obra, Harold Lasswell escreve o capítulo “*The policy orientation*” no qual delimita o campo de políticas públicas como multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos (SECCHI, 2012).

Na literatura há uma ampla gama de definições para Políticas Públicas, que vai desde conceitos bastante restritos, até os mais gerais. Assim, para a definição de políticas públicas já se observa alguns impasses, que Secchi (2012) chama de nós conceituais.

(1) Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?

(2) Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?

---

<sup>14</sup> Observamos aqui que diferentemente de Denhardt que distingue os movimentos da Nova Administração Pública (*New Public Administration*) e da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), Procopiuck (2013) chama-os simplesmente como Nova Administração Pública, inclusive traduzindo para o inglês como *New Public Management*. Este contínuo que ele faz como sendo um movimento único, é apresentado no seu livro, no capítulo 2: “A trajetória e Pedagogia da Moderna Administração Pública”.

(3) Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

Embora o autor tenha defendido uma posição justificada para cada item, não há um consenso entre os estudiosos do tema que garantam respostas certas ou erradas. Por exemplo, em relação ao segundo nó conceitual, para o autor, a deixar de agir diante de um problema público não constitui uma política pública, já em uma das definições mais conhecidas, Thomas Dye defende o contrário, dizendo que políticas públicas são “tudo aquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYEM 1972 Apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Outra questão que se coloca e que não há consenso entre os estudiosos é referente ao primeiro nó conceitual. Para muitos, políticas públicas são aquelas realizadas pelo Estado, esses atores são adeptos de uma abordagem estatista<sup>15</sup>. Outros estudiosos consideram que o Estado não é o ator exclusivo a produzir políticas públicas<sup>16</sup>. Eles são considerados adeptos de uma abordagem multicêntrica, que segundo Secchi (2012), “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas [...]. Autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo “pública” a uma política, quando o problema que se tenta enfrentar é público.” (p.2). Secchi (2012) se alinha a esta abordagem por entender que “o que define se uma política é ou não é pública, é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal.” (p.4). De certo modo, este também é um dos nós conceituais, que veremos adiante, na concepção de Governança Pública.

A análise de políticas públicas pode ser feita segundo seu conteúdo. O que determina o conteúdo de políticas públicas é uma das questões que indagam alguns estudiosos. Para a ciência política tradicional, as políticas públicas (*policies*) sempre foram tratadas como sendo o resultado “das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e resolução de interesses entre os atores (*politics*).” (SECCHI, 2012,

---

<sup>15</sup> Exemplo de autores dessa linha, segundo aponta Secchi (2012): Hecló, 1971; Dye, 1972; Meny e Thoenig (1991), Howlett e Ramesh, 2003.

<sup>16</sup> Exemplo de autores dessa linha: Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001 (SECCHI, 2012).

p.15). Mas outra corrente literária defende que as políticas públicas é que são preditivas de processos políticos, e não o contrário. A contribuição de Theodore Lowi é definitiva neste sentido, quando ele afirma que “a política pública (*policy*) pode determinar a política (*politics*)” (LOWI, 1972, Apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 11). Isso vai depender de como o problema público é abordado, ou a análise então recai sobre o conteúdo da política pública. E aí vários tipos de políticas públicas são desenhados pelos diversos autores.

Lowi (1964) identifica três tipos de políticas públicas, segundo o critério “impacto esperado pela sociedade”: (1) Políticas Distributivas: são as políticas mais universais, no qual os custos são difusos para todos e benefícios concentrados para alguns. (2) Políticas Regulatórias: são aquelas em que há uma multiplicidade de grupos com descentralização de poder e espaços de coalizão. São voltadas para um setor específico e tendem a ter uma aproximação da abordagem pluralista<sup>17</sup>. (3) Políticas Redistributivas: são um amontoado de ações beneficiando pequenos grupos de interesses, com recursos desagregados e ilimitados. Há muito conflito entre os que recebem os benefícios e os que arcam com os custos. Fazem parte de uma arena de poder elitista, no qual “se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada” (SECCHI, 2012, p.17). Um quarto tipo é acrescentado mais tarde por Lowi que são as (4) Políticas Constitutivas. Secchi (2012) explica esse tipo de política como sendo aquelas que “definem as competências, jurisdições, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas” (p.18). O autor coloca que as regras, a distribuição de competências entre poderes e esferas, bem como as regras de participação da sociedade civil em decisões públicas, são exemplos de políticas públicas do tipo constitutivas.

Outra tipologia é formulada por James Q. Wilson. Seu critério é baseado na distribuição de custos e benefícios das políticas públicas na sociedade, ou seja, Wilson argumenta que “o grau de concentração de custos e benefícios que uma política particular impõe aos atores políticos dá forma ao tipo de processos político-administrativo que a irão acompanhar” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Assim, Wilson identifica quatro tipos de políticas públicas, duas delas são as mesmas de Lowi: a (1) Clientelista, que tem a mesma definição da Política Distributiva de Lowi e as (2) políticas de grupos de interesse

---

<sup>17</sup> Esta abordagem se funda na ideia que as decisões políticas são tomadas por meios descentralizados de poder, cujos grupos vivem em situação de conflitos e barganhas, tendendo às forças de coalizão (LOWI, 1964).

que é a Política Redistributiva de Lowi. Os dois outros tipos que Wilson identifica são (3) Políticas Empreendedoras: são aquelas cujos benefícios são distribuídos e os custos são concentrados, como por exemplo, a proibição dos jogos de azar. (4) Políticas majoritárias: tanto os benefícios quanto os custos são distribuídos à coletividade, exemplo: segurança, educação. (apud SECCHI, 2012). Gustafsson (1983) cria uma tipologia baseando-se no critério de intenção de implementação da política e o conhecimento sobre o assunto. Assim, ele chama de (1) Política Simbólica como sendo aquela em que há capacidade de serem elaboradas, mas não conduz a uma implementação. (2) Política real: a política é pensada pretendendo-se sua implementação e baseada nos conhecimentos disponíveis bem como respeitando as condições que possibilitam a implementação. (3) Pseudopolítica: não se teve uma base de conhecimento sobre o assunto, e com rara possibilidade de conseguir ser implementada, mesmo com a intenção de fazê-lo. (4) Política sem sentido: é a união da política simbólica com a pseudopolítica, pois além de não se pretender a implementação, tampouco possui os conhecimentos necessários. Secchi (2012) destaca também outras tipologias, como a de Gormley, que utiliza o critério de nível de Saliência versus nível de complexidade, ou seja, a capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral e a complexidade do conteúdo da política – se “há necessidade de conhecimento especializado para sua formulação e implementação” (SECCHI, 2012, p.20).

Desde o início dos estudos sobre políticas públicas, os pesquisadores preocuparam-se em identificar modelos que pudessem contribuir no melhoramento do processo da construção dessas políticas, também chamados de processo de políticas públicas. Estes modelos foram sofrendo alterações, influências, sugestões e a quantidade de fases do processo pode variar um pouco de autor para autor. O quadro a seguir traz a ilustração das várias fases do processo de políticas públicas dadas por diferentes autores.

Quadro 1- As fases do processo de políticas públicas segundo três autores

<b>Autor da proposta do processo de políticas públicas</b>		<b>Klaus Frey (2000)</b>	<b>Secchi (2012)</b>	<b>Howlett, Ramesh e Perl (2013)</b>
<b>Nomenclatura das fases do processo de políticas públicas</b>	<b>1</b>	Percepção e definição de problemas	Identificação do problema	
	<b>2</b>	Montagem da agenda	Formação da agenda	Montagem da agenda
	<b>3</b>	Elaboração de programas e decisão	Formulação de alternativas	Formulação de políticas: instrumentos e design
	<b>4</b>		Tomada de decisão	Tomada de decisão política
	<b>5</b>	Implementação de políticas	Implementação	Implementação de políticas
	<b>6</b>	Avaliação de políticas e eventual correção da ação	Avaliação	Avaliação de políticas: <i>policy-making</i> como aprendizagem
	<b>7</b>		Extinção	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Frey (2000), Secchi (2012) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Essa divisão em estágios mostra-se como “[...] um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos.” (FREY, 2000, p.226). O interessante é que esta divisão em fases permite que a políticas públicas seja estudada como um todo, ou analisada cada uma de suas fases separadamente. A seguir, descrevemos cinco estágios do processo de políticas públicas.

### **a) Montagem da agenda**

É uma lista contendo questões importantes que se tornaram alvo do governo para estabelecimento de políticas públicas. Para Cobb e Elder (1983) existem dois tipos de agenda: a agenda pública sistêmica, ou informal<sup>18</sup> que se refere a “todas as questões que, segundo a

<sup>18</sup> Secchi (2012) também chama de agenda política.

percepção geral dos membros da comunidade política, são merecedoras da atenção pública e envolvem assuntos afetos à jurisdição legítima da autoridade governamental investida” (p. 85, Apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013); e existe a agenda pública de Estado, institucional ou formal, ou seja, aquela que elenca o problema que o poder público já elegeu como importante a ser enfrentado<sup>19</sup>.

Cobb, Ross e Ross (1976) sugerem quatro estágios principais como sendo um ciclo das questões para entrada na agenda: (1) iniciação: a questão começa a surgir de maneira geral e normalmente dentro de pequenos grupos; (2) especificação: é quando se especifica a questão. Aqui os autores observam que tem que haver um cuidado com a perda da preocupação inicial. (3) expansão: que é o aumento dos atores envolvidos, de modo a dar visibilidade à questão, colocando-a em agenda pública e; (4) entrada: quando há a transformação da agenda pública em agenda formal, ou seja, a questão entra na agenda do governo. Com base nestes estágios, Cobb et al (1976) então identificam três modelos de construção de agenda:

Modelo de iniciativa externa: oriundo de questões de grupos externos ao governo, objetiva entrar na agenda pública e após alcançar a agenda formal. O modelo é explicado permeando os quatro estágios das questões e utilizando-se, na fase de expansão, grupos de identificação e grupos de atenção. Algumas reivindicações são apresentadas pelos grupos sociais de forma articulada visando vencer as problemáticas e alcançar a entrada na agenda formal.

Modelo de mobilização: as questões são trazidas por grupos de dentro do governo, o que facilita atingir mais rapidamente a agenda formal. Os esforços voltam-se para levar a agenda formal para a agenda pública. Este modelo é normalmente mais encontrado em sociedades cujos governos são mais autoritários.

Modelo de iniciativa interna: são questões trazidas por grupos de dentro do governo, ou muito próximos a ele. Este grupo não busca levar as questões ao debate público para incluí-las na agenda pública, pelo contrário, pois correm o risco de as questões não serem implementadas se forem de conhecimento público.

Na construção da agenda, o mais usual é que haja mais de um modelo envolvido, mas entender quais questões são usadas em quais modelos e em quanto tempo uma questão leva para entrar na agenda, são relevantes para a análise desta fase do ciclo de políticas públicas. Para

---

<sup>19</sup> Cobb, Ross e Ross (1976) chamam estas duas agendas como agenda pública e agenda formal.

analisar a entrada de uma questão na agenda formal do governo, Peters e Hogwood (1985) verificaram a mudança organizacional como reflexo de mudança na atenção do governo em uma política. Com base em um trabalho de Anthony Downs de 1972 sobre a atenção pública das políticas domésticas, observadas na forma de ciclo de atenção ou visibilidade (onde há um início, um pico e um declínio), os autores verificaram que as mudanças organizacionais ocorridas em virtude de mudança na atenção política também ocorrem de forma cíclica, havendo então uma iniciação organizacional (pouca atividade relacionada com a política), depois há a sucessão organizacional e enfim o período de alta atividade organizacional<sup>20</sup>. Com os estudos realizados, eles observaram que há diferentes períodos de pico para diferentes áreas políticas e o aumento do nível de atividade organizacional acontece quando um problema tem atenção do governo. Eles perceberam também que algumas mudanças nas atividades organizacionais coincidem com o mesmo período em que houve interesse público por certa política. Esta pesquisa é interessante, pois evidencia a importância das mudanças ocorridas quando se coloca uma questão na agenda.

## **b) Formulação de alternativas**

Refere-se basicamente à fase em que se elaboram alternativas políticas para resolver os problemas levantados na agenda. Conquanto a definição seja simples, percebemos, através dos inúmeros mecanismos sugeridos pelos estudiosos<sup>21</sup>, que se trata de um estágio bastante complexo. Howlett, Ramesh e Perl (2013) afirmam que “a formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Ela envolve o reconhecimento de limitações, o que revela o que é inviável e, por implicação, o que é viável.” (p.125). Secchi (2012) se baseia nas formas de poder de Bobbio (2002) para explicar quatro mecanismos de indução de comportamento: (1) Premiação: formulam-se políticas que influenciam o comportamento através de estímulos positivos. (2) Coerção: o contrário da premiação, busca influenciar comportamento através de estímulos negativos. (3) Conscientização: políticas que influenciam comportamento por meio da construção e

---

<sup>20</sup> Mas, segundo os autores, após este pico, há um declínio nas atividades organizacionais; no entanto, são sempre maiores do que na fase inicial.

<sup>21</sup> Howlett, Ramesh e Perl (2013) fazem um levantamento bastante amplo de mecanismos, instrumentos e ferramentas identificados por diversos autores para explicar essa fase da formulação de políticas.

apelo ao senso de dever moral. E (4) Soluções técnicas: são as políticas formuladas que não influenciam o comportamento diretamente, mas aplicam soluções práticas que acabam por influenciar o comportamento de forma indireta<sup>22</sup>. O autor faz a ressalva de que é indicado fazer avaliação *ex ante* das possíveis soluções de políticas formuladas para verificar custos e consequências.

### c) Tomada de decisão

É a escolha, dentre as alternativas formuladas, por aquela que será implementada. Secchi (2012) fala das três formas de entender a dinâmica da tomada de decisão. Há os problemas que buscam solução, ou seja, “toma-se o problema já estudado, os objetivos já definidos e então busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão.” (p.40). Há o ajuste do problema à solução e vice-versa: é quando o nascimento do problema e a busca das soluções acontecem simultaneamente. E há ainda as soluções que buscam problemas: quando “um empreendedor de política pública já tem predileção por uma proposta de solução já existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública.” (p.41). Para entender essas dinâmicas, surgem alguns modelos de tomada de decisão:

- modelo racional,
- modelo incremental,
- modelo de *mixed scanning* (sondagem mista),
- modelo da “cesta de lixo”,
- modelo dos fluxos múltiplos
- modelo da “decisão por acreção”.

---

<sup>22</sup> O autor usa como exemplo alternativas para enfrentar a pichação nas grandes cidades. Assim, exemplos de políticas usando mecanismos de premiação seria o de desenvolver mecanismos de recompensa material para delatores, ou criar espaços propícios para os pichadores. Exemplos de políticas usando mecanismos de coerção são o de criar leis mais severas ou aplicar tolerância zero nas leis existentes. Para mecanismo de conscientização, o autor traz o exemplo de políticas como campanhas de conscientização junto à comunidade pichadora ou, pelo contrário, fazer campanha junto à população a fim de aceitarem a pichação como uma arte de vanguarda. E, por fim, políticas usando mecanismos de soluções técnicas seriam, por exemplo, instalar mais câmaras de vigilância ou revestir muros com tinta especial não aderente aos aerossóis.

O modelo racional, como explicam Howlett, Ramesh e Perl (2013), afirmava que “a tomada de decisão política era inerentemente uma busca por soluções maximizadoras para problemas complexos em que se recolhiam informações relevantes à política e em seguida as usavam de modo científico para avaliar as opções de política pública em jogo.” (p.161). Este modelo é considerado como uma análise essencialmente técnica da tomada de decisão e, portanto, serve apenas como um modelo didático.

A crítica sobre a utilidade prática do modelo racional faz Charles E. Lindblom propor o modelo incremental de tomada de decisão. Segundo Howlett et al (2013), este modelo trazia a ideia de que a tomada de decisão era mais política do que técnica e a análise racional era menos determinante para os resultados do que a negociação entre os atores que tomam decisão. O modelo incremental de Lindblom traz como características:

Problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão. As decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*. [...] as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos nos processos de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses. (SECCHI, 2012, p.42).

Estudiosos, mais tarde, colocaram em xeque tanto o modelo racional, por não ser prático quanto o modelo incremental por ser considerado restrito, argumentando que há diversas variáveis que mudam conforme o ambiente político, e viram a necessidade de se pensar em outros modelos.

O modelo de *mixed scanning* (sondagem mista) foi uma tentativa feita por Amitai Etzioni para superar as deficiências dos modelos racional e incremental através da combinação de seus elementos (HOWLETT et al, 2013). Para os autores, “no modelo de “*mixed scanning*” de Etzioni resultariam decisões ótimas a partir de uma rápida

busca (*scanning*) por alternativas, seguida por exame detalhado das alternativas mais promissoras.” (p.169).

O modelo da “cesta de lixo”, proposto por Cohen, March e Olsen, vislumbra a tomada de decisão como sendo um processo quase acidental, de escolhas do tipo sim ou não e bem mais simples – no sentido de ser pouco analisado pelos tomadores de decisão – do que supõem os defensores dos modelos racional e incremental. (HOWLETT et al, 2013).

O modelo dos fluxos múltiplos, criado por John Kingdon, traz a ideia de que uma política pública nasce através da confluência entre problemas, soluções e condições políticas favoráveis (SECCHI, 2013). Secchi explica que o fluxo dos problemas advém da atenção do público; o fluxo das soluções vai depender da atuação de um empreendedor de políticas públicas que quer ver sua solução implementada; há ainda o fluxo da política (condições favoráveis). Quando estes três fluxos convergem, há a abertura de uma janela de oportunidade, que é o momento possível para implementação das soluções. Secchi (2013) lembra que este modelo é adaptado do modelo da cesta de lixo, já que vem da “interpretação de que as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão”. (p. 43).

O modelo da “decisão por acreção” foi proposta por Carol Weiss que argumenta que a tomada de decisão depende da natureza da decisão a ser tomada e da estrutura das organizações que tomam estas decisões (HOWLETT et al 2013). Ainda segundo estes autores, Weiss sugere que são muitos os locais, os autores, as regras de procedimentos que existem no contexto da tomada de decisão e que tem capacidade para influenciá-la.

Como podemos perceber, todos estes modelos de tomada de decisão, são apenas tentativas de tentar teorizar sobre um processo complexo e repleto de variáveis que mudam constantemente. De qualquer forma, as decisões sobre a escolha de políticas públicas são realizadas constantemente no âmbito dos governos, e o próximo passo, tão importante quanto, é o de implementá-las.

#### **d) Implementação**

É o estágio em que as decisões são colocadas em ação. Secchi (2012) chama a atenção ao fato de que os estudos sobre implementação passam a ter notoriedade a partir das contribuições teóricas de Pressman e Wildavsky, através da publicação de um livro em 1973, que pode ser

traduzido para o português como “Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, porque é incrível que programas federais funcionem, sendo esta uma saga da Administração de Desenvolvimento Econômico contada por dois observadores simpáticos que tentam construir preceitos morais em uma plataforma de esperanças arruinadas” (SECCHI, 2013, p.44). Neste trabalho, Pressman e Wildavsky (1973) procuram entender por que é tão difícil implementar programas públicos, ou seja, por que as políticas falham. Para isso eles analisam o programa de emprego de Oakland. Por meio de parceria, o governo federal apoiaria Oakland na construção do Porto e do hangar de aviões; estas obras públicas deveriam ser feitas com a mão de obra de pessoas menos favorecidas. Era um programa que tinha muito para dar certo, já que os benefícios eram visíveis, mas apareceram múltiplas dificuldades que não foram pré-concebidas na fase de formulação da proposta. Este é um dos primeiros, de uma série de estudos que buscam analisar a implementação de políticas públicas. Segundo SECCHI (2012), estudar a fase de implementação é importante, pois possibilita visualizar os obstáculos e as falhas que acontecem nesta fase, bem como possibilita visualizar erros mesmo anteriores à tomada de decisão.

Para Elmore (1979) a análise da implementação pode ser feita por meio de dois modelos: *forward mapping* e/ou *backward mapping*. A primeira traz a concepção de que são os níveis superiores que pensam a implementação, ou seja, são os formuladores de política que, ao formulá-las, ditam como devem agir os gestores e através de quais organizações administrativas. Já a *backward mapping* pressupõe que os formuladores não tem controle sobre a implementação. Ela é pensada na base operacional, pois é ali que está o problema e que permite identificar como a implementação deve ser feita para alcançar o sucesso. O modelo *backward mapping* tem seu controle descentralizado e seu foco recai sobre o fato de que os formuladores de políticas não são agentes principais, influenciando apenas indiretamente.

Um modelo semelhante ao de Elmore (1979) é proposto por Sabatier (1986). Ele diferencia o modelo top-down do modelo bottom-up. O modelo top-down é aquele no qual se verifica se o desenho da política feito na formulação foi implementado. Secchi (2012) acredita que este modelo é baseado na dicotomia wilsoniana entre política e administração, já que considera que a formulação é feita pelos políticos enquanto que a implementação é uma tarefa da administração, com pouco ou quase nenhum poder discricionário. Já no modelo bottom-up, o nível operacional ganha importância, possuindo mais liberdade para

interferir na implementação. Nas pesquisas sobre implementação que partem do modelo bottom-up, procura-se identificar a rede de atores envolvidos na implementação da política e quais são suas atividades de execução.

#### e) **Avaliação**

Segundo Anderson (1979 apud Secchi, 2012), a avaliação é o “processo de julgamentos deliberativos sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (p.49).

Trevisan e van Bellen (2008) destacam o timing da avaliação: a avaliação anterior (*ex ante*) que consiste em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, taxas de retorno econômico. Os autores observam que este tipo de avaliação é bastante estimulado por organismos multilaterais de financiamento. Existe ainda a avaliação intermediária, que acontece durante a implementação e “objetiva dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa” (p.541). E a avaliação *ex post*, que são posteriores à implementação e buscam “trabalhar com impactos e processos; portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa.” (p.541).

Secchi (2012) observa que a avaliação de políticas públicas não é uma tarefa fácil. Dificilmente se consegue realizar avaliações completas e significativas, devido a questões de informação (dificuldade de existência de dados atualizados) de tempo; da falta de clareza dos objetivos das políticas; da resistência dos que são avaliados, entre outros.

#### **2.1.4 Nova Gestão Pública – NGP (*New Public Management*)**

A Nova Gestão Pública (NGP) se constitui a partir das reformas do setor público iniciadas na Inglaterra e Estados Unidos e expandido para outros países, com destaque também para Nova Zelândia e Austrália<sup>23</sup> (KETTL, 1998). As mudanças não ocorrem por acaso; em geral, elas são permeadas por um dado contexto. Os fatos que fizeram emergir a tentativa de um novo paradigma de modelo para a administração pública foi a crise fiscal dos anos 80, crise essa deflagrada por um Estado que cresceu demasiadamente (BRESSER-

---

<sup>23</sup> Kettl (1998) afirma que o movimento de reforma é característica global, estando presente tanto em países desenvolvidos quanto em subdesenvolvidos.

PEREIRA e SPINK, 1998). Para Kettl (1998) “Praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública. Em todos os países, os governos tem sido abertamente pressionados a reduzir o tamanho do Estado”. (p.76).

No século XX, com uma sociedade complexa, de um Estado social e econômico cada vez maior, a NGP surge como um modelo que buscou superar a fase burocrática, trazendo para a gestão pública uma nova forma de administrar. Para Vigota (2002, apud BEVIR, 2010) na burocracia o Estado não possuía capacidade de resposta e não era colaborativo; pelo contrário, caracterizava-se pela concentração de poder e controle total nas mãos do Estado. Nesta nova forma, há algumas mudanças de valores e foco. Os valores são semelhantes aos de empresas, ou seja, requer-se qualidade, produtividade e eficiência gerencial, mas o que de fato se diferencia da burocracia é a maior importância dada aos resultados, e não tanto ao processo, como na burocracia. Assim, a NGP tentou representar “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.” (SECCHI, 2009, p. 354). A busca pela eficiência no emprego dos recursos foi a visão predominante nas décadas de 1920 e 1930 e ressurgiu na abordagem da Nova Gestão Pública (NGP). Esse movimento gerencial leva Osborne e Gaebler, idealizadores de um “governo empreendedor” a levantar, de forma prescritiva como aponta Secchi (2009), 10 princípios que revelam vontade explícita de aproximar a gestão pública de conceitos utilizados nos negócios privados, como competição, consumidor, resultados econômicos, etc.

Embora tenha havido um grande movimento favorável ao modelo da NGP, sendo implementado em diversos países, inclusive no Brasil, há também sérias críticas aos pressupostos que o modelo traz. O mais grave, como é denunciado por Denhardt (2012), é a introdução na gestão pública, não apenas de técnicas, mas também de valores tomados do setor privado, tais como competitividade (ao invés da cooperação) e adoção de mecanismos de mercado para a decisão social. Assim, eles apoiam-se pesadamente em “primos intelectuais [como] a teoria da *public choice*, a teoria do agente-e-principal e a análise do custo de transação” (KAMONSKY, 1996, apud DENHARDT, 2012, p. 203). Outra crítica severa é feita por Mintzberg (1996, apud Denhardt, 2012), que denuncia o rótulo de *consumidor* dado ao cidadão: “não sou mero consumidor de meu governo, obrigado!” e reclama ainda “De meu governo espero mais do que apenas uma distante e fria transação comercial e menos do que um estímulo para o consumo” (p. 207). Bevir

(2010) ainda lembra que, independentemente se a NGP tornou os serviços públicos mais eficientes ou não, a questão é que ela apresenta problemas de transparência e legitimidade, afinal, “atores do setor privado não são democraticamente eleitos” (p. 104). Críticas como estas levaram estudiosos a acreditar que encarar a gestão pública como um negócio, pode ser tão limitado quanto restringi-la a aspectos burocráticos, como podemos observar pelas críticas contundentes de Denhardt (2012) à NGP. Mais do que isso, ignora uma realidade presente da gestão pública que é uma dimensão política na gestão. Neste sentido, novas teorias que se proponham a compreender melhor esta relação entre sociedade e Estado, governos e cidadãos, são engendradas, sendo uma delas, que se mostra bastante emergente é a da Governança Pública, que trataremos no próximo capítulo.

### **2.1.5 Novo Serviço Público (NSP)**

O Novo Serviço Público (NSP) é a construção teórica trazida por Denhardt e Denhardt (2007) que busca ser uma alternativa à Nova Gestão Pública (NGP). A crítica feita pelos autores às teorias da administração pública e políticas públicas por estas serem baseadas numa abordagem da *public choice* levam-nos a lançar o NSP numa base teórica mais humanística, como a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo. A partir dessas bases seria possível pensar no NSP como uma alternativa inspirada na teoria política democrática, cujo foco recai sobre a conexão entre cidadãos e seus governos (DENHARDT, 2013). De forma resumida, o NSP compõe uma perspectiva de comunidade e de cidadania democrática, que segundo Sandel (1996):

Requer conhecimento dos problemas públicos e também senso de pertencimento, interesse pelo todo, laços morais com a comunidade cujo destino está em jogo. O compartilhamento no autogoverno exige, portanto, que os cidadãos possuam, ou venham a adquirir, certas qualidades de caráter, ou virtudes cívicas (apud DENHARDT, 2013, p.255).

No NSP a liderança também tem destaque, ao representar um interesse renovado por valores democráticos. Isso pode acontecer no NSP da seguinte forma:

Os integrantes do governo tem que (...) colocar as necessidades e os valores dos cidadãos em primeiro lugar em suas decisões e ações; eles devem se expor de formas novas e inovadoras para compreender o que preocupa os cidadãos e devem responder às necessidades e interesses dos cidadãos. (DENHARDT, 2013, p.261).

Para explicar em que consiste o NSP, seus criadores elaboram setes princípios-chaves:

1) **Servir cidadãos, não consumidores:** cidadãos não devem ser considerados como consumidores, pois eles não o são simplesmente. Cidadãos possuem interesses e compromissos coletivos diferentes do autointeresse de consumidores.

2) **Perseguir o interesse público:** é uma tarefa mais complexa, pois depende da criação de interesses e responsabilidade compartilhada. Não é o administrador público quem decide o que é o interesse público, mas sim uma gama de atores num sistema de governança que inclui cidadãos, grupos, representantes eleitos e instituições diversas.

3) **Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo:** não se questiona aqui a importância de o governo lançar esforços para oferecer serviços de qualidade. Mas no NSP esses esforços se baseiam na ideia prioritária de cidadania e na relação entre cidadãos e governos.

4) **Pensar estrategicamente, agir democraticamente:** duas questões principais são colocadas neste princípio, a de que a participação dos cidadãos não deve se restringir ao processo de formulação de políticas, mas ser transversal a todo o ciclo de *policy-making* e implementação. A outra questão é que essa participação não pode ser requerida como uma medida para cortar custos, mas sim no sentido de construção da comunidade.

5) **Reconhecer que a accountability não é simples:** não é simples pois contempla uma série de questões que devem ser observadas pelos servidores públicos, tais como: equilíbrio entre normas e responsabilidades, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público, valores comunitários e interesse público.

6) **Servir em vez de dirigir:** é a liderança no NSP que é baseada em valores para servir cidadãos em direção à realização de seus interesses compartilhados, e não dirigir e controla-los em direção a rumos diversos.

7) **Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade:** os servidores públicos atuam de forma colaborativa e com liderança compartilhada, no qual respeito e valorização das pessoas são a base do processo.

Estes sete princípios traduzem a base do que representa a ideia do NSP. Podemos perceber que se trata de uma visão interessante, inclusive pelas suas bases teórico-humanista, mas que de certo modo exigem um papel a ser exercido pelo servidor público e igualmente pelo cidadão que depende de certa maturidade da sociedade no sentido de que estejam todos dispostos a valorizar e agir a favor do bem da coletivamente em detrimento do autointeresse.

### 2.1.6 Governança Pública

O debate de Governança Pública acontece ao mesmo tempo em que acontece o debate da Nova Gestão Pública (NGP), ou seja, iniciada na década de 1980. Peters e Pierres (1998) argumentam que para alguns estudiosos, o debate de governança foi despertado pela filosofia de gestão avançada pelos *experts* da NGP. O debate mais amplo em Governança Pública começa a aparecer mais recentemente. Para Bevir (2010), o termo governança começa a se difundir por fatores como as reformas do setor público que levaram a uma crise de confiança no Estado. Assim, ele explica que cientistas sociais, sobretudo aqueles que trabalham com administração pública e governo local, cada vez mais acreditam que organizações públicas deixam de se pautar na hierarquia e burocracia em direção a uma gestão de mercados e redes (BEVIR, 2013). Mas as críticas ao modelo da NGP recaem sobre uma necessidade de aproximação da participação efetiva da sociedade nas decisões políticas. Pois, embora a NGP tenha defendido a participação<sup>24</sup>, seu pressuposto de eficiência econômica deforma o próprio conceito político de participação. Na literatura europeia, o conceito de governança é bastante ligado às reformas de administração pública (CEPIKU, 2006). Por isso “muitos autores consideram Governança como um novo modelo capaz de enriquecer, ao invés de abandonar o paradigma da NGP” (CEPIKU, 2006, p.10).

---

<sup>24</sup> Essa afirmação pode ser compreendida através da leitura de Salm e Menegasso (2010), que, dentro outras afirmações sobre o assunto, alegam que para muitos autores a participação era tida “como uma estratégia de eficiência na prestação dos serviços” (p.10)

Bevir (2010) levanta alguns questionamentos sobre o tema, tais como: como o conceito de governança difere do conceito de governo, por que é um conceito ubíquo? Qual a sua relação com a democracia? E como os atores políticos respondem às mudanças da governança? Estes questionamentos ainda estão na pauta das discussões, esperando que mais e melhores pesquisas surjam para respondê-los de maneira satisfatória ao ponto de ser referendada pelos pesquisadores do tema. Esta dissertação é uma gotinha no oceano (incluindo no cálculo as geleiras dos polos) para contribuir para estas respostas.

## 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

O termo “governança” é bastante antigo, com origens no latim e grego quando se referiam a antigos comandantes (CEPIKU, 2006). É mais um daqueles termos amplos que cada vez mais pesquisadores lançam mão em seus estudos, mas que não há um consenso definido sobre sua conceituação. É quase unanimidade entre os estudiosos que se trata de um termo carregado de significados diversos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006; CEPIKU, 2006; RHODES, 1996; BOVAIRD E LÖFFER, 2003). O termo se alastrou nas últimas décadas, sendo utilizado dentro de organizações privadas (governança corporativa), organismos internacionais/multilaterais (governança global e boa governança), e organizações públicas, chamada então Governança Pública. O fato de ser um conceito utilizado em diversas áreas por diversos atores políticos dificulta um esclarecimento do termo, já que as pessoas que o utilizam “possuem diferentes teorias e valores que os levam, razoavelmente, a descrever diferentes entendimentos para o conceito de governança” (BEVIR, 2010, p. 11).

No cenário internacional, a governança representa mudanças nas relações de poder entre os Estados e entre os diversos atores envolvidos para dirimir problemas coletivos internacionais, tais como tráfico de drogas, terrorismo e meio ambiente. (SECCHI, 2009). Raquel (2012), baseando-se no conceito de Governança Global, definido pela Comissão para Governança Global, defende que a Governança Global “vai além de um conjunto de relações intergovernamentais, passando a ser vista como um modelo de gerir os problemas transnacionais de forma articulada com as organizações não governamentais, os movimentos civis, empresas privadas multinacionais e os mercados de capitais globais” (p.77). Alguns organismos multilaterais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial trabalham com o conceito de “boa governança” que envolve “serviço público eficiente,

sistema judicial independente e uma estrutura legal para cumprimento de contratos.” (WORLD BANK, 1992 Apud RHODES, 1996, p.656). Governança para o Banco Mundial refere-se ao exercício de poder para resolver os assuntos sociais e econômicos de uma nação (RHODES, 1996). Esses organismos, FMI e Banco Mundial, exigem dos países que requerem seu apoio técnico e econômico que pratiquem a “boa governança”. Secchi (2009) cita como exemplo de boas práticas em direção à “boa governança”, aquelas que melhoram a eficiência administrativa, a *accountability* democrática e o combate à corrupção. Na prática, a “boa governança” exigida por esses organismos se caracteriza pelo uso dos mercados, concorrência e gestão empresarial no setor público, sendo amarrada à Nova Gestão Pública (RHODES, 1996; BEVIR, 2010).

Aqui, nós fazemos a observação do quanto o tema da governança é amplo e difuso. Na Governança Pública há uma confusão que talvez possa ser solucionada com a adjetivação do termo. Isso porque, quando falamos em governança num sentido geral de ser “associado à atividade de governar [...] no sentido de elemento procedimental de condução de assuntos governamentais” (MAYNTZ, 1998 Apud PROCOPIUCK, 2013, p.176), podemos então chamar de governança pública muitos modelos de gestão usados pelos governos; assim, a burocracia, bem como a nova gestão pública seriam formas de governança do setor público. No entanto, como apontam os diversos autores do tema o uso do termo governança passa a ser utilizado cada vez mais para identificar um estilo atual de governo (RHODES, 1996; PETERS e PIERRE, 1998; BOVAIRD 2005; CEPIKU, 2006; BEVIR, 2011; PROCOPIUCK, 2013, entre outros), que se moveu da hierarquia e burocracia para os mercados e as redes (BEVIR, 2011). Diante da nuvem cinzenta que ainda cobre o termo governança, muitos autores optam por adjetivar o termo. Assim temos a Governança Interativa usada por Kooiman (2003) e Frey (2004), a Governança Democrática usada por Bevir (2010); Governança democrática em rede (DENHARDT, 2012); Governança em Rede usada por Meuleman (2013). A maioria dos autores usa apenas Governança Pública para se referir a esta nova perspectiva da atuação do Estado. Por considerarmos neste trabalho as contribuições dos diversos atores – tanto os que adjetivam a Governança Pública quanto os que não o fazem, vamos tratar apenas de Governança Pública.

Trata-se de um tema interdisciplinar, sendo atrativo para estudiosos das diversas áreas das ciências sociais, sobretudo ciência política e administração pública. Para Bovaird e Löffler (2003) muitas

vezes é preciso compreender o contexto específico em que o termo Governança Pública é definido, já que se trata de um tema vago e que instituições e indivíduos acabam cada qual dando seu conceito para governança. Cepiku (2006) fez uma interessante revisão teórica do tema, mostrando as dissidências entre os pesquisadores. É possível, por exemplo, levantar alguns nós da teoria da Governança Pública como a visão de qual o papel do Estado na Governança Pública? Uma vez que na governança há parcerias e trabalhos em redes, alguns autores defendem que não há um papel preponderante do Estado, em que a coordenação de rede é uma função que pode ser realizada por todos os atores da rede. Outros possuem uma visão mais estadocêntrica afirmando que continua sendo do Estado o papel importante de coordenador e ativador das redes (CEPIKU, 2006). De qualquer forma, como reconhece a autora, baseada em Sibeon (1999), “a questão de onde o poder reside, é uma questão empírica e não uma predeterminação teórica” (p.12). Uma forma de verificar se um programa, uma política, um departamento, etc. é gerido sob os conceitos de governança, é analisar a pluralidade dos atores envolvidos. Para Kissler e Heidemann (2006), embora não haja um conceito único para Governança Pública, seu ponto de partida é a compreensão de uma nova estrutura de relação entre o governo, organizações privadas e sem fins lucrativos e a sociedade civil. Assim quando há atores da sociedade civil, do mercado e do Estado trabalhando juntos em arranjos institucionais estabelecidos, podemos começar a pensar que se trata de um modelo de Governança Pública.

Bovaird e Löffler (2003) buscam avaliar a qualidade da Governança Pública. Eles explicam a mudança de preocupação, que antes era da excelência na prestação do serviço, que fez parte das reformas do setor público nos anos 1980 e 1990. Como explicam: os “governos agora entendem que, enquanto a excelência na prestação dos serviços permanece importante, não são suficientes.” (p.314). Para os autores já tem ficado claro que organizações públicas não podem ser julgadas somente pela excelência nos serviços. Daí então tem se iniciado uma nova geração de reformas do governo que podem ser classificadas como reformas de Governança Pública (p.315).

Nós entendemos Governança Pública como uma forma renovada de atuação do Estado ao gerir a coisa pública. É renovada, porque não nega todos os pressupostos burocráticos e da Nova Gestão Pública (NGP); ou seja, na governança aspectos formais da burocracia continuam sendo importantes, bem como a busca por uma gestão pública eficaz. Mas a governança a que nos referimos é aquela que traz

uma nova prioridade na discussão da administração pública. Enquanto isso, o modelo burocrático e a NGP traziam pressupostos técnicos, orientados pela eficiência e, como segundo plano, lembravam de que tudo isso estava numa democracia (às vezes, na prática, isso talvez nem fosse lembrado). A Governança Pública inverte essa relação, buscando colocar como pressuposto a necessidade de haver uma preocupação com o cidadão, a responsividade, e então buscar medidas administrativas que vão ao encontro dos pressupostos iniciais de democracia.

Assim, um dos aspectos que mais nos chama a atenção neste estilo da Governança Pública é o resgate do aspecto político para a gestão pública. Desse modo, age-se de forma descentralizada, com a participação efetiva da sociedade civil, organizações não governamentais e organizações privadas formando redes para atuar em conjunto, onde o Estado abandona um papel de controle absoluto da tomada de decisão, compartilhando decisões e responsabilidades com diferentes atores sociais. Talvez o que falte para que os estudos avancem na construção de um conceito definido com características bem delineadas sejam pesquisas empíricas.

### **2.2.1 Características da Governança Pública**

Neste campo que ainda está em formação, algumas características podem ser delineadas, tais como o novo papel do Estado, a formação de redes, a coprodução pelos diversos atores, a responsividade.

Um dos nós conceituais da Governança Pública é entender qual o papel do Estado. Alguns atores defendem uma visão pluralista na Governança Pública, como Rhodes (1996) e Kooiman (2003), argumentando que o Estado é mais um ator dentro de uma rede de atores que interagem entre si para tomar decisões, e que o “governo central não é mais supremo” (RHODES, 1996, p.657). Outros atores acreditam que, embora haja uma mudança em seu papel, o Estado continua com uma função proeminente. Heidemann e Kissler (2006) apontam essa mudança do papel tradicional do Estado. Para os autores, o Estado passa

De um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um

Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores. (p.483).

Compartilhamos dessa visão de mudança do papel do Estado, de um Estado provedor para um Estado garantidor do desenvolvimento social. Entendemos que o Estado não é responsável único pela tomada de decisão, mas coordena o processo onde os atores discutem e agem em redes, chegando então à melhor solução desejada. Trata-se então de um Estado com papel de ativador e coordenador no contexto da Governança Pública. Neste novo papel, como evidencia Raquel e van Bellen (2012), o Estado fica responsável por envolver os diversos atores harmonicamente e facilitar as interações sociopolíticas.

A responsividade é um interessante elemento para caracterizar Governança Pública porque talvez seja o que resume a tentativa de avançar para um aspecto mais político da gestão. Agir de forma responsiva significar “perseguir fins socialmente desejáveis, mas fazê-lo também de maneira consistente com valores democráticos” (DENHARDT, 2012, p.181). Ser responsivo é promover uma participação universal<sup>25</sup> e ter capacidade de compreender e interpretar os valores públicos. A responsividade é então uma das formas mais visíveis de se verificar a aproximação da política com administração, dirimindo esta dicotomia que permanece ainda nas teorias da burocracia e da NGP. Para Bevir (2011) “o problema de assegurar que representantes fossem responsáveis cedeu lugar para o de torná-los responsivos.” (p.109). Neste sentido, a Governança Pública compreende uma preocupação mais ampla de realizar ações públicas por meio de um processo democrático e alcançar fins democráticos; desse modo, trazemos a discussão de eficiência e eficácia na Governança Pública.

Um dos grandes avanços que a Governança Pública traz em relação à burocracia e NGP é a concepção de eficiência. A eficácia também é aqui considerada pela sua evolução em relação ao modelo burocrático. Enquanto a burocracia focou-se efusivamente no processo

---

<sup>25</sup> O ideal de participação universal requer “(1) o acesso à informação, com base em educação, governo transparente, comunicação livre e debate franco; (2) o acesso direto ou indireto a fóruns de decisão; (3) a capacidade de se abrir qualquer questão ao debate público; (4) a capacidade de expor suas reivindicações, sem receio de retaliação coercitiva; e (5) a consideração de todas as demandas externadas.” (REDFORD apud DENHARDT, 2012, p.170).

(eficiência), deixando de se preocupar com os resultados (eficácia) (DIAS, 2012) a NGP foi um movimento em direção aos resultados; mas estes resultados, como vimos na literatura, estavam mais voltados aos resultados da gestão em si, como se ao ser eficiente economicamente, seriam eficazes democraticamente. Ser eficaz para Governança Pública é requerer resultados que cumprem a função social de maneira responsiva e agregando valores democráticos.

Na teoria organizacional, Motta e Bresser Pereira (1981) entendem eficiência como sendo “uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)” (p.48). Esta concepção de eficiência, advinda da teoria administrativa foi o norte orientador da burocracia e também para a NGP. Na burocracia ser eficiente é agir de maneira formal e racional, seguindo severamente as normas e regulamentos; dessa forma a organização atinge sua função. De forma semelhante, na Nova Gestão Pública ser eficiente é alcançar padrões de desempenho elevado com economia de recursos públicos. Tanto para a burocracia quanto para a NGP a concepção de eficiência se atém a um aspecto exclusivamente econômico. Se for assim, então quando falamos em espaços de discussão, redes e deliberação, como os existentes na Governança Pública, estamos falando de um processo ineficiente. Talvez por isso Denhardt, quando responde à pergunta sobre eficiência na Governança Pública, lembra que “há muitas razões para esperar que as redes funcionem com menos eficiência do que as organizações hierárquicas” (RAQUEL, VAN BELLEN 2012, p.12). Mas a verdade é que, diferente da burocracia e da NGP, na Governança Pública está contida a ideia da responsividade, cuja preocupação é algo mais que ser economicamente eficiente, mas que a busca por fins socialmente desejados seja por meio de um incentivo à participação em ambientes democráticos e deliberativos. Esta é, na governança, a forma de se alcançar o interesse público, ou seja, entender que a “prestação de serviços e a avaliação da respectiva eficiência são voltadas ao interesse público” (DIAS, 2012, p.89). Na busca por uma governança democrática, Bevir (2011) mostra que “a eficiência e eficácia derivam de relações estáveis caracterizadas pela confiança, pela participação social e pelas associações voluntárias.” (p. 108). A eficiência administrativa, tradicionalmente conceituada não desfalece em sua importância, mas na governança há um avanço para um aspecto político da gestão. Assim, na Governança Pública, a eficiência recebe uma carga política que acrescenta a uma suposição de eficiência meramente

administrativa. Há então, uma incorporação da noção de responsividade na concepção de Governança Pública.

Outro tema bastante estudado por pesquisadores de Administração Pública é a questão da *accountability*. Basicamente a noção de *accountability* refere-se a responder por ações que lhe foram dadas a fazer (HODGE e COGHILL, 2007). Mas se tratando de *accountability* na área pública, é preciso seguir a sugestão de Denhardt (2012) e reconhecer que “*accountability* não é simples” (p. 267), e não é simples porque requer uma responsabilidade que vai além de atender a leis e estatutos, ser *accountable* é também prezar pela transparência da gestão, é reconhecer valores comunitários e ser proativo na busca de um equilíbrio na atenção às normas, transparência, responsabilidades, valores que muitas vezes concorrem entre si dificultando a busca pelo interesse público (DENHARDT, 2012). Isto é o que configura a existência de controle social na perspectiva da *accountability*. Aqui fica claro que estamos falando do que Bevir (2011) chamou de *accountability* horizontal, de descentralização, envolvimento público e delegação de poder (*empowerment*) que ocorre num estado de Governança Pública.

A formação de redes é uma das características mais marcantes para a Governança Pública. As redes vêm se tornando cada vez mais relevantes já que são uma forma de administrar políticas e projetos que envolvem problemas complexos, recursos escassos, diversos atores e interação de agentes públicos e privados (RONCONI, 2008). Elas também favorecem a horizontalidade e, conforme argumenta Ostrom (1996), a sinergia entre governo e cidadãos acontece quando há relações horizontais entre estes atores. Ao definir governança local, Damkowski e Rösener (2003, apud Kissler e Heidemann, 2006) defendem que se trata de “uma ação conjunta via rede de todos os *stakeholders* (grupos de cidadãos, administração, prefeituras, associações tradicionais, clubes, empresas), em prol do bem da coletividade.” (p.483). Para Rhodes (1996), as redes são autoorganizáveis, constituídas de diversos atores interdependentes que trocam recursos financeiros, de informação, expertise, para alcançar objetivos.

Kissler e Heidemann (2006) fazem a analogia de redes de atores feitas de fios e nós, onde “os fios representam as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios atores e suas ações conjuntas” (p.495). Como estão presos à rede, os atores precisam cooperar e confiar uns nos outros para realizar

coisas que individualmente não conseguiriam. Assim, a Governança Pública pressupõe a formação de redes quando o envolvimento dos diversos atores é tal que há conflito de interesses, mas há valores compartilhados que vão além de objetivos particulares, o que predispõe negociação e ajuste dos interesses a favor de um bem comum (RONCONI, 2008; KISSLER e HEIDEMANN, 2006). Para Peters e Pierre (1998), as redes tem capacidade suficiente para auto-organização e resistência, no caso de o governo tentar impor controle. Dias (2012) entende esta resistência, utilizando a perspectiva de Rhodes (2010), como talvez sendo a mais significativa contribuição para a Governança Pública no sentido de redes.

Por fim, todas as atividades em redes acontecem, como lembram Sorensen e Torfing (2005), através de negociação, combinando elementos de barganha e deliberações; a busca por consensos acontece numa relação de interdependências. Estas características de redes se aproximam a um tipo de política pública chamada de regulatória por Lowi (1964), cuja teoria de poder se adequa à abordagem pluralista. Esta abordagem traz a ideia de que as decisões políticas são tomadas por meios descentralizados de poder, cujos grupos vivem em situação de conflitos e barganhas, tendendo às forças de coalizão (LOWI, 1964). Assim, podemos verificar que, do ponto de vista da aproximação teórica, as redes em Governança Pública, acontecem nos tipos de políticas regulatórias de abordagem pluralista.

Muitas características propostas pelos estudiosos da Governança Pública são as mesmas encontradas nos estudos sobre coprodução do bem público. Alguns estudiosos já apontam esta relação entre a Governança Pública e a coprodução do bem público, como em Ronconi (2011) e Pestoff (2011). Desse modo, lançamos mão do estudo da coprodução com o entendimento de que ela é inerente ao conceito de Governança Pública,

A ideia de coprodução tem origem nas constatações dos estudiosos de que a produção unilateral de serviços de segurança pública, realizada pelo Estado, não era tão eficiente quanto a feita em conjunto com quem recebia os serviços (BRANDSON; PESTOFF, 2006). O termo é atribuído a Elinor Ostrom para descrever o relacionamento potencial que pode haver entre os agentes públicos e os usuários do serviço.

A literatura mais recente de coprodução entende que esta não acontece apenas na prestação do serviço, mas também na formulação,

monitoramento e avaliação desses serviços (BOVAIRD, 2007; RIBEIRO, SALM E MENEGASSO, 2007).

O ideal da coprodução representa o envolvimento do cidadão ou grupos de cidadãos, o Estado e até mesmo atores do mercado que, numa relação de confiança, compartilham responsabilidades ao produzir juntos um bem ou serviço público. Ribeiro, Salm e Menegasso (2007) agregam mais características à coprodução como: esforços coletivos, processo colaborativo, resultados que beneficiam a todos, promoção da cidadania e aprendizado coletivo. Além destes atributos valorativos que compõem a coprodução, para Nadir, Salm e Menegasso (2007) é função da coprodução “mobilizar diversas instâncias da sociedade em torno da solução de um problema de interesse público cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado.” (p. 65). Uma observação feita por Rocha *et al* (2012) que ajuda a esclarecer o conceito é que “ao participar, o cidadão passa a acessar e a se utilizar do aparato institucional, o que permite, também, redefinir suas concepções de bem público e ampliar sua capacidade de contribuir para serviços de melhor qualidade.” (p. 6). Alguns elementos da coprodução do bem público então podem ser considerados como uma estratégia junto à Governança Pública. Não simplesmente uma estratégia para reduzir gastos do governo, como na perspectiva da NGP, mas, sobretudo, unir Estado e cidadão que, para além de produzir bens e serviços públicos, possam fomentar a democracia.

Um dos pressupostos da coprodução é a existência de dois atores-chave: o governo e a sociedade. O conceito de coprodução traz o entendimento de que a qualidade dos serviços públicos seria maior se não fosse o governo o único produtor, mas que envolvesse também a participação da sociedade. Assim, como afirmam Ronconi, Debetir e De Mattia:

Na coprodução desaparece a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades. (2012, p. 55).

É vital ter em mente que a coprodução não exclui o Estado da produção do bem público, sendo esta a mesma característica de Governança Pública. Uma barreira inicial ao conceito seria a resistência por parte de agentes públicos no compartilhamento de poder, seja

porque não confiam nos outros coprodutores, ao ponto de lhes dar responsabilidades, seja porque simplesmente não sabem trabalhar em colaboração com coprodutores (BOVAIRD, 2007). Mas este é justamente o papel da coprodução, de criar uma atmosfera de confiança e compartilhamento de responsabilidade.

O outro ator chave do processo coprodutivo é o cidadão, desde que seu papel seja de uma participação ativa e não passiva. Em muitas definições do conceito de coprodução é possível observar essa característica da existência de participação ativa. Para Ostrom (1996), “coprodução implica que cidadãos podem desempenhar um papel ativo na produção de bens e serviços públicos.” (p. 1073). Segundo Schommer, Bueno e Kunzler (2010), é possível considerar que “um bem ou serviço público é coproduzido quando envolve a participação ativa e conjunta entre cidadãos e agentes públicos, abrangendo ou não organizações privadas associativas ou empresariais.” (p. 4). Em 1983, Brudney e England já consideraram a importância desse papel ativo, quando conceituaram coprodução como “um conceito emergente do processo de prestação de serviços que prevê a participação direta dos cidadãos na concepção e na prestação de serviços da cidade com os agentes de serviços profissionais.” (p. 59). Uma vez que a participação do cidadão é de importância crucial para a coprodução, Salm e Menegasso (2010), procurando contribuir para o debate, desenvolveram cinco modelos de acordo com o nível de participação dos cidadãos, onde o grau de participação do cidadão é escalonado em níveis que por sua vez definem diferentes níveis de coprodução segundo o quesito participação. O tipo ideal de participação corresponderia a um modelo de coprodução para a mobilização comunitária; neste caso, é possível concordar que sua prática auxilia a formulação e a implementação de políticas públicas de acordo com as necessidades do cidadão, aumenta a transparência e a *accountability* e amplia a confiança no governo. A importância da participação recai também sobre os tipos de políticas públicas que se está preconizando; na tipologia de Gustafsson (1983), os problemas dos tipos de políticas simbólicas, pseudopolíticas e políticas sem sentido poderiam ser resolvidos, ao se pensar numa divisão de poder baseada no compartilhamento de responsabilidades.

## **2.2.2 Escolha dos atributos da Governança Pública**

O estudo da Governança Pública é recente com uma teoria ainda em construção. São restritos os trabalhos existentes que mostram quais atributos constituem a temática da Governança Pública. Mas algumas

iniciativas já podem ser encontradas. Um dos primeiros trabalhos que busca fazer um levantamento sobre o estudo de Governança Pública é da professora da Università di Roma Tor Vergata, Denita Cepiku. Em seu trabalho, Cepiku (2006) identifica as principais concepções de Governança Pública de algumas literaturas internacionais como anglo-saxã, holandesa, países de língua germânica, escandinava e italiana. Este trabalho é interessante, pois chama a atenção para a complexidade do tema, cujas abordagens e definições são influenciadas pela sua interdisciplinaridade, o contexto geográfico e cultural dos pesquisadores e até mesmo os diferentes objetivos de pesquisa. Após analisar as concepções de Governança Pública nas literaturas internacionais, a autora conclui que há um quadro teórico comum para o tema, basicamente no que se refere à comparação do governo tradicional e da NGP com a Governança Pública (feita principalmente por estudiosos europeus), e a ideia de mostrar a Governança Pública como sendo um “alargamento” do governo (em sua estrutura, funções e atores).

Ronconi (2011) entende que a Governança Pública se constitui em arranjos institucionais que favorecem a construção de espaços deliberativos de gestão. Assim, a autora conclui que a Governança Pública coopera para a ampliação da participação social. Ela se baseia nos seguintes atributos de Governança Pública: (I) a coprodução dos serviços públicos; (ii) a interação entre Estado, mercado e sociedade civil; (iii) compartilhamento de responsabilidades; (iv) cooperação e diálogos. (RONCONI, 2008, apud RAQUEL, 2012).

Outras duas autoras que já trabalharam especificamente com atributos de Governança Pública são Raquel (2012) e Dias (2012). Analisando os atributos identificados por essas autoras entendemos que ambas tratam das principais características de Governança Pública encontradas na literatura, tais como, papel coordenador do Estado, redes como espaço de discussão e deliberação, existência de funções administrativas, cooperação entre Estado, mercado e Sociedade. Consideramos favorável, para a contribuição da construção de um arcabouço teórico de Governança Pública, os esforços feitos pelas autoras no levantamento destes atributos de Governança Pública, sobretudo por considera-los condizentes com o que encontramos na fundamentação teórica. Neste sentido, para atender aos objetivos deste trabalho, optamos por usar alguns dos atributos já identificados pelas autoras, fazendo algumas adaptações.

Para Raquel (2012), há duas dimensões importantes na concepção de Governança Pública, a dimensão institucional-administrativa e a dimensão sociopolítica. A primeira refere-se à capacidade

administrativa, bem como a estrutura institucional e ferramentas administrativas que possibilitem o desenvolvimento e implementação de políticas públicas. A dimensão sociopolítica “reside em verificar a relação entre política e administração, a existência ou não da descentralização do poder de decisão, no papel que é ocupado pelo cidadão e pelo Estado e com as questões de *accountability* da gestão” (RAQUEL, 2012, p.119). Esta é uma análise que ajuda a compreender a proposta da Governança Pública, pois ela une o aspecto político, resgatando a lembrança de que estamos tratando da *res pública* (coisa pública), ao mesmo tempo em que não ignora a dimensão administrativa, já que estamos falando de gestão na esfera pública. Com o objetivo de elaborar uma matriz de análise com atributos que caracterizam a governança pública, a partir da perspectiva de especialistas da temática, a autora encontra os seguintes atributos para Governança Pública:

a) Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil: Neste atributo, Raquel se preocupa em identificar como se dá essa relação na Governança Pública buscando compreender quais são as características desta coexistência.

A figura a seguir apresenta as principais características encontradas pela autora para este atributo.

Figura 1 - Características do atributo: coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil na concepção de Governança Pública.

<b>Características identificadas no atributo: coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil</b>	
Papel do Estado, mercado e sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interagir entre si</li> <li>• Interdependentes, autônomos e independentes</li> <li>• Colaborar para reconciliar e executar propósitos que inicialmente são distintos</li> </ul>
Influenciada por	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitos e tensão – disputa política (dimensão sociopolítica da gestão)</li> <li>• Corresponsabilidades sociais – vínculos interorganizacionais</li> <li>• Estrutura, comportamento e cultura política dos atores envolvidos</li> </ul>
Adequam-se às situações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em que não há responsável claro</li> <li>• E quando não há regulação centralizada excessiva</li> </ul>
Demanda do Estado, mercado e sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação efetiva</li> <li>• Habilidades de gestão diferenciada como confiança, comunicação, colaboração e diálogo.</li> </ul>

Fonte: RAQUEL (2012).

b) Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público: Este atributo refere-se ao papel do Estado na Governança Pública. Os dados coletados pela autora mostram que a concepção da centralidade do papel do Estado continua forte devido, sobretudo ao seu monopólio legítimo no uso do poder coercitivo. No entanto, na Governança Pública a coerção pode ser substituída por instrumentos políticos mais suaves; e o Estado, ao invés de ser o implementador de políticas públicas, busca envolver harmonicamente os vários atores, facilitando as interações sociopolíticas, cumprindo assim uma função de ativador e coordenador de políticas públicas.

Figura 2- Características do atributo: Estado enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão

<b>Características identificadas no atributo: Estado enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão</b>	
Papel do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantidor dos objetivos e responsável por envolver de maneira harmônica os vários atores</li> <li>• Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão.</li> <li>• Co-produtor do bem público</li> <li>• Facilitador das interações sociopolíticas</li> <li>• Responsável último pela política pública</li> <li>• Habilitado para o uso do poder coercitivo e fiscalizador</li> <li>• Define as regras do jogo</li> <li>• Desenvolve políticas públicas em uma perspectiva <i>bottom-up</i></li> </ul>

Fonte: RAQUEL (2012).

c) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação: Baseada nas considerações dos respondentes, Raquel (2012) conclui que um dos principais arranjos institucionais da Governança Pública são as redes. Elas representam o espaço não hierarquizado em que interesses e as normas são compartilhados: através do uso do diálogo, há a construção de confiança e cooperação. Para o RS7 da pesquisa da autora, “Essas redes potencializam a colaboração, uma potencialização que não se tinha antes. A colaboração, significando trabalhar com outros, trabalhar em conjunto.” (apud RAQUEL, 2012, p.132). Outra questão que permeia esse atributo é a presença de normas e regulamentos mostrando a não ruptura com características da burocracia, embora na Governança

Pública isso não deva existir de maneira “engessada”. A figura a seguir representa as características deste atributo.

Figura 3 - Características do atributo: estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão

<b>Características identificadas no atributo: estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão</b>	
Tipologia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes</li> <li>• Parcerias público privadas</li> <li>• Estruturas de cooperação formais e/ou informais</li> <li>• Estruturas governamentais colaborativas entre público e privado</li> </ul>
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formas novas e flexíveis de se relacionar</li> <li>• Não hierárquica</li> <li>• Aberta, cooperativa, confiante, confiável e às vezes competitiva</li> <li>• Poder, valores, interesses e normas compartilhados e negociados</li> <li>• Acordam regras, constroem confiança e estabelecem comunicação.</li> <li>• Potencializam a colaboração</li> </ul>
Normatividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de regulamentos</li> <li>• Necessidade de claro entendimento da regulamentação</li> <li>• Não devem, entretanto, ser "engessadas" por regras rígidas e devem ter autonomia para funcionar de fato</li> </ul>
Perfil dos atores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo estabelecendo espaços de resolução de problemas</li> <li>• Atores com interesse ou problema comum que catalisa a ação.</li> </ul>
Estratégias de cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitem diálogos e consensos que podem promover a legitimidade política nas ações governamentais.</li> <li>• Confiança, Comunicação, Negociação/Diálogo</li> <li>• Participação Ativa</li> <li>• Interação, Cooperação, Condução/Coordenação</li> <li>• Acordo/Consenso</li> <li>• Conflito</li> </ul>

Fonte: RAQUEL (2012).

d) Existência de Funções Administrativas: Para os especialistas pesquisados, as funções administrativas existem na Governança Pública, mostrando mais uma vez que ela não rompe com alguns preceitos burocráticos. Mas na perspectiva da Governança Pública, essas funções devem ser pensadas em novas formas de execução. Para alguns especialistas, as funções controle e coordenação são destacadas, sendo que controle é visto como o controle social; e a coordenação se destaca por garantir a legitimidade. A figura a seguir representa as características deste atributo.

Figura 4 - Características do atributo: existência de funções administrativas na concepção da Governança Pública.

<b>Características identificadas no atributo: a existência de funções administrativas na concepção da Governança Pública</b>	
Debate Prevalência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há prevalência entre as funções administrativas</li> <li>• Apenas, para alguns autores, a função coordenação é mais importante por garantir a legitimidade das metas</li> </ul>
Uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São instrumentais utilizados nos processos, de forma a garantir a solução dos problemas</li> </ul>
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São oriundas da burocracia</li> <li>• Devem ser pensadas em novas formas para executá-las</li> <li>• Função Controle entendida no sentido de avaliação, não de processo ou resultado, mas de controle social.</li> </ul>

Fonte: RAQUEL (2012).

e) Existência de Controle Social, na perspectiva da accountability: Neste atributo, há a ideia de participação da sociedade para haver o controle social. Para tal, é função da Governança criar as condições necessárias que possibilitem a geração da accountability. Este atributo reconhece os cidadãos enquanto seres, não apenas sociais e econômicos, mas também políticos, aproximando então a uma perspectiva de responsividade.

Figura 5 - Características do atributo: Controle social na perspectiva da Accountability na concepção de Governança pública

<b>Características do atributo: Controle Social na perspectiva da accountability na concepção de Governança Pública</b>	
Significa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação da sociedade</li> <li>• Engajamento ativo dos cidadãos nas redes, definindo as ações e as fiscalizando</li> </ul>
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição clara do papel de cada ator envolvido no processo</li> <li>• Regulamentação clara sobre as funções de cada ator envolvido no processo</li> <li>• Accountability do executivo</li> <li>• Interação e transparência junto à sociedade</li> </ul>
Depende	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da área e da cultura política da sociedade em que ocorre</li> <li>• Pode ser de caráter mais participativo – controle social da sociedade</li> <li>• Pode ter uma abordagem mais política</li> </ul>
Vinculada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsividade – enquanto garantia de que as ações da burocracia pública reflitam os valores da sociedade.</li> </ul>

Fonte: RAQUEL (2012).

f) Existência de Espaços Deliberativos de Gestão: É quase unanimidade entre os especialistas pesquisados que Governança Pública pressupõe espaços deliberativos de gestão. Raquel (2012) mostra que estes especialistas argumentam que esses espaços devem ser formais – para garantir o processo de tomada de decisão – mas também devem existir espaços informais de deliberação. As redes podem ser consideradas um desses espaços, quando favorecem o diálogo e a interação dos membros. Abaixo segue as características deste atributo de Governança Pública.

Figura 6 - Características do atributo: Existência de espaços deliberativos de gestão

<b>Características do atributo: existência dos espaços deliberativos de gestão</b>	
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formais, com possibilidade de espaços informais</li> <li>• Previsto de maneira institucional de forma a garantir o processo de tomada de decisão</li> </ul>
Foco da deliberação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo o ciclo de política pública</li> </ul>
Balizador da deliberação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os atores envolvidos devem resolver suas diferenças de interesses e percepção tendo como balizador as regras democráticas e o interesse público</li> </ul>

Fonte: RAQUEL (2012).

g) Existência de Eficiência Administrativa: Na Burocracia, há o apego ao meio em detrimento dos fins, tornando a gestão ineficiente. Na Nova Gestão Pública, a preocupação com a eficiência administrativa é vinculada a parâmetros de mercado, e não de atenção a um caráter público. A eficiência administrativa na Governança Pública representa a possibilidade de dirimir alguns problemas identificados no modelo Burocrático e da Nova Gestão Pública, através de um equilíbrio entre meio e fim e focando no caráter público, ficando a serviço da política. A figura a seguir traz as características deste atributo.

Figura 7 - Características do atributo: Eficiência administrativa

Características do atributo: eficiência administrativa	
Influência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É influenciada pelo comportamento dos diferentes atores</li> <li>• A participação ampliada dos atores melhora a eficiência administrativa dos processos</li> <li>• É facilitada na concepção de Governança Pública</li> </ul>
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocorre por meio de tecnologias sociais inovadoras e criativas</li> <li>• De pautar-se em produtos e resultados</li> <li>• É discricionária e competitiva e está a serviço da política</li> <li>• É marcada por atores que juntos possuem melhores ideias, melhores práticas e maior grau de compromisso com as decisões assumidas.</li> </ul>

Fonte: RAQUEL (2012)

h) Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de: Parcerias, Redes, Acordos, Contratos de gestão e Controle no entorno do ciclo total da política pública: Os resultados que a autora encontrou para questão de como operacionalizar a gestão de políticas públicas na Governança Pública foram uma mistura de instrumentos administrativos, mas sobretudo instrumentos políticos que ofereçam articulação e cooperação com os atores sociais.

i) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos: Esta é uma questão bastante presente desde o início das discussões teóricas da administração pública. A autora argumenta que a Governança Pública permite a aproximação dos aspectos administrativos de aspectos políticos, já que na Governança a “concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas poderá concretizar-se quando se ultrapassam questões meramente operacionais, administrativas e se incorporam questões relativas à cultura política” (p.149).

Dias (2012) trabalha com o tema da Governança Pública em sua tese intitulada “Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional.” A autora não reconhece a Governança Pública como um “modelo” da administração pública, por entender que é um tema bastante recente e está em construção, não sendo possível, portanto tratá-lo como um modelo com limites já definidos a ponto de colocar um fim nele mesmo. Assim, ela entende o tema como sendo um “movimento” da administração pública. Para abordar o tema da Governança Pública, Dias se pauta na abordagem

substantiva de Polanyi, no paradigma paraeconômico de Guerreiro Ramos e na ideia da multidimensionalidade social também de Guerreiro Ramos. Os elementos que a autora identificou como sendo inerentes à concepção de Governança Pública são apresentados a seguir:

(1) Coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil: Este elemento traz a ideia do envolvimento da sociedade civil organizada, do mercado e do Estado numa relação cooperativa que possibilita o aperfeiçoamento democrático.

(2) Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações: A autora defende, neste elemento, que na Governança Pública, o Estado deixa de ter um papel de controlador para assumir o de facilitador das relações, coordenando o processo cooperativo existente entre os diversos atores sociais envolvidos com determinada política pública.

(3) Delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes: Quando o Estado muda seu papel de controlador para coordenador, ele delega poder. Assim, a autora argumenta que a delegação de autoridade pode se dar na direção *downward*, ou seja, para sistemas regionais e locais; *outward*, ou seja, para instituições externas (a terceirização e parcerias público-privadas são exemplos) e; *upward*, ou seja, deslocamento de poder para organizações transnacionais (como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio).

(4) Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos: Como explica a autora, a Governança Pública não rompe com alguns preceitos da Burocracia e da Nova Gestão Pública. Este elemento representa esta ideia, já que é a característica da Governança Pública que conjuga a eficiência e eficácia abordadas na burocracia e gerencialismo, mas que tem a preocupação de associá-los a elementos democráticos, buscando uma perspectiva da responsividade. Para a autora trata-se de “um movimento complexo que preconiza maturidade na gestão e comprometimento com a prestação de um serviço público.” (p. 315).

(5) Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional/desenvolvimento aderente ao contexto específico: Para Dias, a Governança Pública mantém as funções administrativas, com ênfase para as funções de planejamento. Há na Governança Pública uma preocupação com o planejamento que leve em consideração as questões

sociais específicas, possibilitando assim o desenvolvimento local ou regional.

Os atributos que utilizaremos neste trabalho teórico-empírico, baseados e adaptados dos atributos de Raquel (2012) e dos elementos de Dias (2012), são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 2 - Adaptação dos atributos de Governança Pública

<i>Atributos deste trabalho</i>	<i>Atributos (RAQUEL, 2012)</i>	<i>Elementos (DIAS, 2012)</i>
1) Redes e outros espaços deliberativos de gestão	Existência de espaços deliberativos de gestão	
2) Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação.	Estado Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.
3) Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e <i>accountability</i>	Controle social na perspectiva da <i>accountability</i>	Ênfase na eficiência e na eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos
4) Elementos da Coprodução do Bem Público <sup>26</sup>	Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil	Coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Raquel (2012) e Dias (2012).

<sup>26</sup> Identificamos na literatura uma aproximação da Governança Pública com a teoria da Coprodução do bem público (RONCONI, 2011; PESTOFF, 2011), que as autoras não trabalharam (embora utilizem a nomenclatura “coexistência” e “coprodução”). Desse modo, um dos atributos que utilizamos para analisar o processo de elaboração de planos de cultura foi Elementos da Coprodução do Bem Público.

Lembramos que os atributos escolhidos são, sobretudo aqueles mais próximos da dimensão política da gestão. Fizemos essa escolha, pois consideramos que eles são os mais adequados para esta pesquisa que utiliza como estudo de caso a elaboração dos planos estaduais de cultura, cujo processo participativo é tido como destaque no processo.



### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como estudiosos das ciências sociais, reconhecemos que não é adequado utilizar os mesmos postulados de pesquisa das ciências naturais. Já sabemos que a tentativa de separar o objeto do observador é em vão. A partir deste ponto de vista, utilizamos uma abordagem qualitativa para a realização desta pesquisa, que busca “fazer jus à complexidade da realidade” (DEMO, 2009, p.152); ela encara a realidade como algo subjetivo e dependente do ponto de vista do pesquisador (COLLINS e HUSSEY, 2005).

Para um pesquisador das ciências sociais, há certa alegria em poder abandonar os métodos quantitativos, com seus números exatos e estatísticos, afinal, “o que nos garante que o tratamento é científico não é alguma regra rígida e imutável” (DEMO, 1987). Mas o autor também pondera que “devemos adotar o tratamento mais rigoroso disponível e que o nosso procedimento seja eficiente”. (p.92). É uma crítica importante nas ciências sociais, pois não se deve abandonar qualquer rigor científico, como alerta Demo (2009).

Por vezes, a rebelião contra rigores do método dispensa hipótese de trabalho teórica e mesmo algum caminho metodológico, alegando-se que ‘o caminho se faz caminhando’, sem perceber que na verdade, para fazer o caminho caminhando, basta o senso comum e alguma dose de bom-senso (p. 152).

Uma vez que este trabalho se propôs a uma verificação teórico-empírica dos atributos de Governança Pública, escolhemos as experiências dos processos de elaboração dos planos de cultura em Santa Catarina e Acre. Essa escolha se deu principalmente devido a minha inserção na Equipe Executiva Nacional do Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura, o que me possibilitou aproximar-me dos casos para estudá-los. A escolha de Santa Catarina e Acre, entre os 17 estados, se deu pelos seguintes motivos: tanto Santa Catarina quanto Acre são casos diferenciados dos demais, seja porque, aparentemente, evidenciava-se tratar-se de um caso que construiu seus planos por meio de um processo rico em participação (caso do Acre) ou pelo contrário, não havia essa evidência (caso de Santa Catarina). Essas diferenças foram importantes na escolha desses casos, pois como argumenta Flyvbjerg (2004):

Quando o objetivo é alcançar a maior quantidade possível de informações sobre um determinado problema ou fenômeno, um caso representativo ou uma amostra aleatória não pode ser a estratégia mais adequada. Isto porque o caso típico ou médio geralmente não proporciona a melhor e nem maior informações. Os casos atípicos ou extremos muitas vezes revelam mais informações porque eles ativam mais atores e mais mecanismos básicos na situação (p.229).

Somado a isso, uma de minhas funções no projeto era acompanhar semanalmente quatro dos estados participantes, sendo que Acre foi um deles. Já Santa Catarina foi escolhido também devido à proximidade física e para contemplar na pesquisa o estado catarinense, onde residimos e a universidade se encontra.

Assim, este estudo utiliza como estratégia de pesquisa o estudo de caso descritivo interpretativista. É estudo de caso porque pretendemos estudá-lo em profundidade; é descritivo interpretativista já que pretende não apenas descrever uma realidade, mas interpretá-la. Além disso, minha inserção na Equipe Executiva Nacional do Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura foi crucial para compreensão do fenômeno estudado, já que me permitiu realizar observação direta dos processos de construção do plano de cultura no Acre e em Santa Catarina.

Os casos escolhidos estão inseridos no contexto de construção do Sistema Nacional de Cultura empreendido pelo Ministério da Cultura (MinC). Para melhor compreensão deste contexto, descrevemos abaixo o projeto em parceria com MinC e UFSC que contribuiu para a construção do processo de elaboração dos planos de cultura de SC e AC.

### 3.1 PROJETO DE APOIO À ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA

No Brasil, algumas pesquisas apontam a pouca atenção dada pelos governos ao assunto Cultura; diz-se que nunca tivemos uma política pública cultural de Estado. (SIMÕES e VIEIRA, 2010; RUBIM, 2008; DURAND, 2001). Para Rubim (2013), as políticas culturais brasileiras são acompanhadas de “três tristes tradições”: a ausência, o autoritarismo e a instabilidade, todas elas seguindo o contexto sócio-político da história do país. Para diversos estudiosos da área de políticas culturais, as “tristezas” apontadas por Rubim começam a mudar a partir

de 2003, quando o governo passou a ter um maior interesse sobre o tema, no sentido de criar uma política pública de Estado para a área da Cultura. (RUBIM, 2008; SADER, 2007; SIMÕES e VIEIRA, 2010). Rubim (2013) observa que é a partir de então que há opção, pelo ministério, pelo conceito antropológico de cultura, levando-o a abrir suas fronteiras além da alta cultura (artes e patrimônio), em direção às culturas populares. Além disso, é neste período inaugurado em 2003 que “o desafio de inaugurar políticas culturais em circunstâncias democráticas foi nitidamente colocado na agenda do ministério” (RUBIM, 2013, p.233). É neste contexto de significativas mudanças nas políticas públicas nacionais de cultura que em 2009 é aprovado no Conselho Nacional de Política Cultural, um importante documento para a viabilidade da construção de políticas de Estado para a cultura no país. Trata-se do documento básico do Sistema Nacional de Cultura (SNC) que visa unir esforços do Brasil inteiro – união, estados e municípios – para, juntos com participação da sociedade, fortalecer institucionalmente as políticas de cultura. Neste sentido o SNC:

Reúne a sociedade civil e os entes federativos da República Brasileira – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – com suas respectivas políticas e instituições culturais, incluindo os subsistemas setoriais já existentes e outros que poderão vir a ser criados: de museus, bibliotecas, arquivos, do patrimônio cultural, de informação e indicadores culturais, de financiamento da cultura, etc. As leis, normas e procedimentos pactuados definem como interagem suas partes e a Política Nacional de Cultura e o Modelo de Gestão Compartilhada constituem-se nas propriedades específicas que caracterizam o Sistema. (BRASIL, 2010, p.41)

O SNC é encarado como um marco para a política pública de cultura no Brasil (RUBIM, 2013).

Junto às discussões do SNC, é criado o Plano Nacional de Cultura – PNC<sup>27</sup>, que representa “a complexidade de desejos do campo da cultura e se configura como um planejamento de longo prazo, uma política pública de Estado que deve ultrapassar conjunturas e ciclos de governos.” (BRASIL, 2012, p. 10).

---

<sup>27</sup> lei nº 12.343/2010

A figura a seguir mostra os elementos constitutivos do SNC, do qual o PNC faz parte.

Figura 8- Componentes do Sistema Nacional de Cultura



Fonte: Ministério da Cultura

O PNC só pode ser efetivamente alcançado se houver a contribuição de estados e municípios. Assim, no ano de 2010, quando o projeto de lei do PNC ainda tramitava no Congresso, houve intensa discussão entre Ministério da Cultura - MinC e secretários e dirigentes estaduais e municipais a respeito dos planos de cultura. Destas discussões saiu a constatação de que, para a elaboração dos planos de cultura, haveria a necessidade de “implementar ações e serviços de capacitação e assistência técnica visando dotar os estados/municípios da Federação com Planos estaduais/Municipais de Cultura, através da transferência de conhecimento e metodologias produzidas pelas universidades” (TERMO DE REFERÊNCIA UFSC/MINC, 2011). É neste contexto que surge o Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura – a que nos referiremos no decorrer deste trabalho com sigla PAEPEC. Trata-se de uma parceria entre o MINC e a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, cujos objetivos gerais eram:

- Elaboração de diagnósticos das realidades culturais dos estados à luz das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura.
- Apoio técnico na aplicação de metodologias participativas para a construção de planos estaduais de cultura.
- Disponibilização de assistência qualificada e materiais técnicos, na forma de guias de orientação, publicações, suporte de conteúdos especializados, capacitações presenciais e por meio de plataforma digital colaborativa. (TERMO DE REFERÊNCIA UFSC/MINC, 2011).

Os resultados esperados com este projeto vão além da construção do Plano de Cultura dos estados. Requerem também o fortalecimento da democracia participativa.

A parceria entre MINC e UFSC que resultou no PAEPEC aconteceu no período de janeiro de 2012 a março de 2013. A UFSC como Unidade Gestora Nacional funcionou como instância de planejamento e assistência técnica, cujas responsabilidades foram: administração geral, geração de metodologias, conteúdos e material técnico de apoio, controle de qualidade<sup>28</sup> e das entregas dos produtos elaborados pelos estados, além de cuidar dos prazos e metas (TERMO DE REFERENCIA MINC/UFSC, 2011).

Cada estado participante constituiu um Núcleo Executivo Estadual composto por um Articulador (representando o órgão gestor de cultura do estado), um coordenador técnico e um analista técnico em políticas culturais e gestão cultural. Tanto coordenador quanto analista foram remunerados pelo PAEPEC, porém sua escolha foi feita através de indicação de cada estado e validado pela UFSC, após análise curricular. Participaram do PAEPEC 16 estados e o Distrito Federal. São eles: Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins. Este projeto representou o incentivo e oportunidade para que os estados dessem uma maior atenção à cultura e, juntamente com a população,

---

<sup>28</sup> Faz-se a ressalva que este controle de qualidade de forma nenhuma deve se referir ao conteúdo dos planos, pois este é o anseio da população de cada estado cuja autonomia nas decisões deve ser um princípio a ser preservado.

voltassem seus esforços para a elaboração de um plano estadual que representasse os anseios e o futuro da política cultural no estado.

### 3.2 COLETA DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

Para compreender se a elaboração do plano de cultura acontece à luz da Governança Pública foram utilizados dados primários e secundários. Como dados secundários—foram utilizados as várias informações existentes no âmbito do processo do PAEPEC, tais como:

- relatórios de acompanhamento dos estados;
- pareceres dos professores;
- produtos entregues pelos estados (plano de ação, Diagnósticos, Prognóstico);
- documentos em que constam informações sobre os encontros realizados no estado para discussão do plano;
- e-mails trocados entre a equipe dos estados estudados e a equipe executiva nacional.

Ainda foram colhidos, como dados secundários, informações contidas em sites do órgão gestor de cultura de cada estado e outros sites do estado, do PAEPEC e de blogs.

Mesmo com uma gama de informações já disponível sobre o processo de construção do plano em cada estado, foi necessária também a obtenção de dados primários a fim de obter informações que alcançassem os objetivos da pesquisa.

Para coleta de dados primários, foram empreendidas as seguintes técnicas de pesquisa: Entrevista semiestruturada, na qual, segundo Demo (2009) “o entrevistador não só pergunta e observa, mas também participa ativamente, pelo menos no sentido de testar as respostas, cavar mais a fundo, resolver as entranhas, sentir a subjetividade, fazer aparecer a emoção.” (p.154). E aplicação de questionário que, segundo Lakatos e Marconi (1991), reúne perguntas que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do pesquisador.

Na prática, o processo de coleta de dados é mais árduo do que podem tentar transparecer os manuais de metodologia de pesquisa. Realizamos as primeiras entrevistas ainda durante o andamento do PAEPEC, depois em março de 2013 por ocasião do III seminário de planos de cultura, onde tivemos contato com os contratados e articuladores dos 17 estados além de alguns secretários de cultura. Após

a qualificação do projeto do mestrado, construímos um questionário para aplicar aos participantes do processo de construção do plano em SC e Acre. Em SC, enviamos um e-mail padrão para 85 pessoas e, inicialmente obtidas 2 respostas. Fizemos nova tentativa e mais 1 resposta. Buscando conseguir mais respostas, enviamos, pela terceira vez, agora e-mails individuais, conversando com cada pessoa, solicitando a cada pessoa que respondessem ao questionário. A partir daí tivemos mais 19 respostas, configurando um universo de 22 respondentes. Vale destacar que duas pessoas enviaram e-mail explicando que não poderiam responder ao questionário, pois, ao participar de um primeiro encontro, não concordaram com a condução do processo por parte do governo do estado.

Os municípios e a representação de cada respondente são descritos na tabela a seguir.

Tabela 1 - Respondentes do questionário em Santa Catarina.

#### Respondentes do questionário em Santa Catarina

Regional	Número de Respondentes	Representante Sociedade Civil	Representante Poder Público
<b>Araranguá</b>	0		
<b>Blumenau</b>	0		
<b>Chapecó</b>	2	2	0
<b>Florianópolis</b>	4	3	1
<b>Itajaí</b>	4	3	1
<b>Joaçaba</b>	1	1	0
<b>Joinville</b>	2	1	1
<b>Lages</b>	3	3	0
<b>São Miguel do Oeste</b>	0	0	0
<b>Tubarão</b>	6	4	2
<b>TOTAL</b>	22	17	5

No caso do Acre, enviamos mais de 200 e-mails individuais. Devido ao baixo retorno, enviamos mais um e-mail solicitando a todos tal contribuição. Mesmo assim, apenas 6 pessoas responderam ao questionário. Esse número poderia ser um pouco maior, visto que mais 5 pessoas responderam ao e-mail, duas para dizer que não participaram do

processo o suficiente para responder ao questionário, e três porque não conseguiram enviar as respostas devido a problemas técnicos.

Descrevemos, através da tabela a seguir, os municípios e a representação de cada respondente no estado do Acre.

Tabela 2 - Respondentes do questionário no Acre.

### Respondentes do questionário no Acre

Regional	Número de Respondentes	Representante Sociedade Civil	Representante Poder Público
<b>Cruzeiro do Sul</b>	1	0	1
<b>Feijó</b>	2	2	0
<b>Plácido de Castro</b>	1	1	0
<b>Sena Madureira</b>	1	1	0
<b>Xapuri</b>	1	1	0
<b>TOTAL</b>	6	5	1

Quanto às entrevistas, elas foram realizadas com diversos atores sociais, sendo eles, o coordenador e o analista, que são os contratados pelo PAEPEC. No caso de Santa Catarina, realizamos entrevista com a Gerente de Políticas Culturais da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL), que esteve presente no processo, inclusive na Oficina e Seminários realizados em Florianópolis. Estes três entrevistados são considerados nesta pesquisa como representantes do poder público estadual. Realizamos ainda mais duas entrevistas com representantes do poder público municipal<sup>29</sup>. No caso do Acre, além das entrevistas com coordenador, analista e articulador, também entrevistamos a presidente do órgão gestor de cultura no estado<sup>30</sup>. Consideramos então esses quatro entrevistados como representantes do

<sup>29</sup> Um do município de Pomerode e outro de Gaspar.

<sup>30</sup> Como não há Secretaria de Cultura, a Presidente da Fundação (que é o órgão gestor de cultura no Acre) possui posição semelhante a de Secretária de Estado de Cultura.

poder público estadual. Na visita ao Acre, entrevistamos mais cinco pessoas, sendo um gestor de cultura do município de Epiaciolândia; o atual gestor de cultura da capital, Rio Branco que, à época da construção do plano<sup>31</sup>, trabalhava no órgão gestor de cultura do estado, a Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour – FEM; e mais três representantes da sociedade civil<sup>32</sup> de três cidades diferentes, Epiaciolândia, Assis Brasil e Rio Branco. As entrevistas no Acre representam uma pequena limitação da pesquisa, isso porque todas elas foram marcadas por um membro da FEM, o que eventualmente pode ter nos levado a entrevistar apenas pessoas que possuem uma visão positiva sobre o processo de construção do plano no Acre. Tentando reduzir essa limitação, buscamos sempre que possível analisar as informações trazidas pelos entrevistados, através do processo de triangulação; utilizando para isso informações dos dados secundários, outras entrevistas e também por meio de nossa observação direta.

A tabela abaixo resume as entrevistas realizadas.

Tabela 3 – Número de entrevistas realizadas para a pesquisa

<b>Entrevistas realizadas</b>			
	<b>Santa Catarina</b>	<b>Acre</b>	<b>MINC</b>
<b>Contratados MinC/UFSC</b>	2	2	
<b>Funcionário(a) poder público estadual</b>	1	2	
<b>Funcionário(a) poder público municipal</b>	2	-	
<b>Representante Sociedade Civil</b>	- <sup>33</sup>	3	
<b>Gestor de Cultura no estado</b>	-	1	
<b>Gestor Cultural em município</b>	-	1	
<b>Representante do MINC</b>			1
<b>TOTAL</b>	5	9	15

<sup>31</sup> Nos referimos à vigência do PAEPEC, já que o plano não está completamente finalizado.

<sup>32</sup> Um escritor, um representante do ponto de cultura e um conselheiro do ConCultura, representando a capoeira.

<sup>33</sup> Apesar de inúmeras tentativas, não conseguimos uma entrevista com representantes da sociedade civil catarinense.

Para melhor compreendermos o papel de cada um dentro do processo de construção do PEC, identificamos cada entrevistado e respondente do questionário em siglas, conforme exposto na tabela a seguir.

Tabela 4 - Sigla de Identificação de entrevistados e respondentes

<b>Entrevistados e respondentes do questionário</b>		
Identificação	Sigla	Resumo
Entrevistado representando a sociedade civil	ES1; ES2;...	ES: Entrevistado Sociedade Civil
Entrevistado Contratado pelo PAEPEC: coordenador / analista	EC1; EC2;...	EC: Entrevistado Contratado
Entrevistado representando o poder público estadual	EE1;EE2;...	EE: Entrevistado do Estado
Entrevistado representando o poder público municipal <sup>34</sup>	EM1;EM2;...	EM: Entrevistado de Município
Entrevistado gestor de cultura no estado	EG1; EG2;...	EG: Entrevistado Gestor
Respondente representando a sociedade civil	RS1; RS2;...	RS: Respondente Sociedade Civil
Respondente representando poder público municipal	RM1;RM2;...	RM: Respondente de Município

<sup>34</sup> A diferenciação entre poder público estadual e municipal se faz necessária, pois analisando os dados coletados, é perceptível o posicionamento diferente destes atores, bem como dos representantes da sociedade civil. Como evidenciado na discussão dos resultados, há momentos em que sociedade e representantes do poder público municipal compartilham dos mesmos interesses, unindo forças perante o poder público estadual.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Após coletados os dados da pesquisa, estes foram analisados utilizando-se elementos da análise de conteúdo como técnica de tratamento dos dados. Nas palavras de Bardin (1979), a análise de conteúdo é

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (p.42)

Apesar de ser concebida com base na quantificação, hoje a análise de conteúdo é utilizada em pesquisas com abordagens tanto quantitativas quanto qualitativas (VERGARA, 2012). Após colher os dados primários e secundários, a forma de se compreender “como os atributos de Governança Pública estão presentes no processo de elaboração dos planos estaduais de cultura”, foi por meio de elementos da análise de conteúdo. Para tal, fez-se necessária a definição de categorias de análise. Nesta pesquisa, as categorias são representadas pelo que chamamos de atributos da Governança Pública, já levantados na fundamentação teórica. Ainda com base na fundamentação, pré-definimos algumas subcategorias de análise. As categorias e subcategorias são representadas na figura a seguir.

Figura 9 - Categorias e Subcategorias de análise

Categorias de Análise	Subcategorias de análise
1- Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação	Responsável em envolver harmonicamente os diversos atores (RAQUEL e VAN BELLEN, 2012) Facilitador e mediador das interações sócio políticas (RAQUEL E VAN BELLEN, 2012; DIAS, 2012)
2- Redes e outros espaços deliberativos de gestão	Interdependência (BEVIR E RHODES, 2001; SORENSEN E TORFING, 2005) Elementos de negociação, barganha e de deliberação (SORENSEN E TORFING, 2005) Existência desacordos e conflitos (SORENSEN, TORFING 2005; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; RONCONI, 2008) Resistência ao controle do Estado (PETER E PIERRE, 1998, DIAS 2012)
3- Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e accountability	Preocupação com resultados democráticos (DENHARDT, 2012; DIAS, 2012) Busca pela participação direta da sociedade (DENHARDT, 2012; DIAS, 2012) Controle direto do cidadão (BEVIR, 2011; ROCHA Et al 2012; RAQUEL e VAN BELLEN, 2012)
4- Elementos da Coprodução do bem público	Cooperação estado, mercado e sociedade (RONCONI, 2008; RAQUEL e VAN BELLEN, 2012, DIAS, 2012 ) Relação de confiança entre os atores (BOVAIRD, 2007; SALM E MENEGASSO, 2010) Compartilhamento de responsabilidades (RAQUEL e VAN BELLEN, 2012 ROCHA <i>et al.</i> , 2012)

Utilizamos estas categorias e subcategorias como base para elaboração do questionário e dos roteiros de entrevista. Estes instrumentos de coleta de dados podem ser verificados nos apêndices A e B deste trabalho. Estas categorias foram analisadas a partir de elementos da análise de conteúdo, no qual fizemos interpretação das falas das entrevistas e das respostas às perguntas do questionário, identificado trechos considerados importantes. Relacionamos tais falas com as categorias de análise e, por conseguinte, com os atributos de governança pública. Contribuiu ainda para a análise a busca pela triangulação destes dados primários e dos dados secundários encontrados na pesquisa.

Por fim, gostaríamos de usar este espaço para fazer algumas considerações sobre o processo de pesquisa. O que ficou muito claro durante a construção da discussão dos resultados, foi a importância que há em um pesquisador de mestrado realizar o máximo de entrevistas que puder, colher o máximo de dados primários que conseguir, mesmo quando ele considere já ter dados suficientes para finalizar a coleta. Porque apenas no momento de construir a discussão final da pesquisa é que se

percebe a dificuldade em conseguir um equilíbrio entre a tentativa de interpretação objetiva e o compromisso com os fatos verdadeiros.

Houve uma dificuldade com alguns entrevistados e respondentes que não conseguiam pensar no processo de elaboração do PEC isoladamente, e acabavam misturando outros encontros, sobretudo de conferências de cultura. Podemos compreender isso na fala do EE3: “na cabeça da grande maioria é um encontro da cultura; se é fórum, se é conferência, não importa o nome. Para a comunidade é tudo a mesma coisa, é um momento de encontro para debater o tema da política da cultura.”. Devido a esse fato, tivemos que tomar certo cuidado para inclusão das falas neste trabalho, já que algumas vezes o entrevistado contava um fato interessante, mas ao final, acabávamos descobrindo que se tratava de um episódio de uma conferência, ou de um encontro sobre a elaboração do Sistema Municipal de Cultura e não necessariamente do PEC, objeto deste estudo.



## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este é um trabalho de análise de dois casos e optamos por apresentar e discutir os resultados de cada caso separadamente, Santa Catarina e Acre. Primeiramente descrevemos a metodologia criada pelo PAEPEC e que serviu como orientação aos estados na construção de seus planos de cultura. Em seguida apresentamos um breve contexto histórico da gestão cultural em cada um dos estados, depois como se deu, em cada estado, a condução do processo para elaboração do plano. Por fim, discutimos os atributos de Governança Pública a partir dos resultados encontrados na coleta dos dados. Para um último momento, antes do capítulo final deste trabalho, fizemos algumas considerações qualitativas acerca dos resultados dos dois estados.

### 4.1 PROPOSTA METODOLÓGICA CRIADA PELO PROJETO DE APOIO À ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA – PAEPEC

Para alcançar os objetivos do PAEPEC, a equipe da UFSC construiu uma metodologia que envolvesse a população de cada estado, possibilitando a construção do Plano Estadual de Cultura – que chamaremos de PEC – de forma democrática e participativa.

Num primeiro momento os Núcleos Executivos Estaduais foram orientados a formar uma equipe de facilitadores estaduais e regionais que deveriam ser capacitados na metodologia para atuar como multiplicadores nas etapas de elaboração do PEC com o compromisso de facilitar o processo de planejamento.

Uma das primeiras ações sugeridas aos Núcleos Executivos Estaduais foi a criação de instâncias de governança, quais sejam: Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura, cada Fórum Territorial composto por Grupos de Trabalho Setoriais e Grupo Técnico de Planejamento Territorial; Fórum Estadual de Planejamento da Cultura, composto por uma Câmara Técnica de Planejamento da Cultura e Grupo Técnico de Planejamento Estadual. (DELLAGNELO *et al*, 2012). Este modelo de governança foi pensado buscando possibilitar o envolvimento do maior número de pessoas do estado não apenas do ponto de vista quantitativo como qualitativamente.

Além da constituição de espaços de governança, outro importante trabalho que iniciou o processo sugerido no PAEPEC foi o de Sensibilização e Mobilização da sociedade em prol da elaboração do

PEC. E após, foram sugeridas as fases necessárias para a construção do PEC: Diagnóstico; Prognóstico e Monitoramento e Avaliação.

Estes cinco elementos: (1) instâncias de governança, (2) Processo de sensibilização e mobilização, (3) Diagnóstico, (4) Prognóstico e (5) Monitoramento e Avaliação constituem a proposta metodológica para a construção de planos estaduais de cultura. Cada elemento será descrito abaixo com base em Dellagnelo *et al*, 2012.

#### a) Instâncias de governança

Os espaços de governança pensados foram o Fórum Estadual e Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura. Abaixo segue a descrição de cada item.

##### Fórum Estadual de Planejamento da Cultura

Trata-se da instância de maior nível de coordenação e validação do processo. Sua constituição deve ser ampla, envolvendo os diversos atores do setor cultural, bem como representantes do poder público, Conselho Estadual de Cultura se houver, e demais órgãos do setor. Este fórum foi então concebido para ser uma instância “de pactuação de iniciativas em favor da construção do plano e deve representar parcerias e união de esforços entre governo, Estado, sociedade civil e iniciativa privada.” (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.19).

A estruturação do fórum se dá da seguinte forma:

✓ Plenário Geral: Congrega todos os participantes e é responsável pelas discussões e deliberações sobre os itens que compõem o PEC.

✓ Câmara Técnica de Planejamento da Cultura: é a responsável pelas funções administrativas que irão possibilitar a realização das atividades previstas no cronograma. Seus membros são os representantes de cada instância territorial e os indicados pelo Plenário Geral do Fórum Estadual de Planejamento da Cultura.

✓ Grupo Técnico de Planejamento Estadual: Formado por poucas pessoas designadas pela Câmara Técnica, este grupo é responsável pela coordenação das etapas do processo de planejamento, cujas principais funções são: “Articular as atividades em âmbito territorial e as de âmbito estadual, zelando pelo cumprimento dos cronogramas e alcance dos resultados da etapa de planejamento; Sistematização de todos os resultados obtidos durante o processo de planejamento (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.21).

Esta foi a situação ideal proposta pela metodologia, mas na prática, considerou-se a existência de Fórum Estadual, aqueles estados que tiveram um “espaço de discussão mais ou menos permanente que delibera e valida questões estaduais de forma mais ampliada (fóruns, conselhos ou equivalente que legitimem e garantam participação).” (RELATÓRIO FINAL DO PROJETO).

#### Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura

Constituídos por representantes do setor público e sociedade civil, são espaço políticos e técnicos criados para ampliar a discussão do PEC através de uma abordagem territorial. É composto por:

✓ Grupos de trabalho setoriais: cada fórum territorial é composto por grupos de trabalhos setoriais que representam os diversos setores da cultura (teatro, música, artesanato...). “Estes grupos são as instâncias de governança onde ocorrem as discussões sobre a realidade da cultura no território e são definidas as proposições que servem de base para a elaboração do PEC” (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.24).

✓ Grupo Técnico de Planejamento Territorial: As discussões, demandas e interesses dos Fóruns Territoriais são levados para o Fórum Estadual através deste grupo cujas funções são: coordenar o Fórum Territorial; sistematizar os resultados de cada etapa; responsabilizar-se por socializar as informações junto à população em geral; atuar de forma articulada e integrada com o Fórum Estadual.

Na prática considerou-se a existência de fóruns territoriais a “Existência de espaço de discussão mais ou menos permanente que delibera e valida questões territoriais.” (RELATÓRIO FINAL PROJETO).

#### b) Sensibilização e Mobilização

O processo de sensibilização e mobilização, embora seja sugerido no início do PAEPEC, é na verdade transversal a todo processo, pois sensibilizar e mobilizar a sociedade para participar da construção do Plano de Cultura é um processo que não se esgota. No âmbito do PAEPEC, sensibilizar significa “ir além de transmitir uma ideia, é levar as pessoas à reflexão, a sentirem necessidade de mudança” (DELLAGNELO *et al*, 2012). Por isso, diz-se que sensibilização se caracteriza pelo envolvimento emocional, ou seja, é fazer as pessoas sentirem que a questão cultural é importante e que por isso precisam se envolver. No entanto, sentir a necessidade de mudança não significa mudar. Para tornar a vontade de mudança em ação é preciso mobilizar

as pessoas. A mobilização, portanto, é a próxima etapa após a sensibilização. Significa levar as pessoas a agir. Este processo é de extrema importância; afinal são as pessoas em ação que tornarão possível elaborar o PEC.

Esclarecidos estes conceitos, a metodologia apresenta os seguintes objetivos específicos do processo de Sensibilização e Mobilização: (a) *Divulgar o propósito do processo de elaboração do plano estadual de cultura*: Para alcançar este objetivo, sugere-se atenção à comunicação e informação que:

Feito de maneira eficaz, revela-se um poderoso mecanismo de ampliação de engajamento dos atores sociais. O desafio está em, num primeiro momento, conseguir atingir um elevado número de cidadãos em diferentes localidades do estado cumprindo sua função de divulgar a proposta; e num segundo momento manter um nível desejado de divulgação durante todo o processo de elaboração do plano. (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.36).

(b) *Identificar e articular parceiros regionais representativos e instituições estaduais e federais que apoiem o processo*: Este objetivo é necessário já que se trata da construção de um Plano de Cultura que se propõe a abranger todo o estado. Além de indivíduos, importa também que instituições públicas e privadas possam ser parceiras neste processo e agregar contribuições valiosas. Para que seja assim, o PAEPEC sugere:

Procurar parceiros que tenham interesse genuíno sobre o tema da cultura. Eles devem compartilhar uma vontade política na construção do Plano. É preciso também observar se o possível parceiro está disposto a se dedicar a este compromisso, numa relação de confiança. (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.39).

A vantagem deste objetivo é que as parcerias permitem: (i) Fortalecer o tecido social. (ii) Aumentar a quantidade de recursos disponíveis e melhorar a capacidade de resposta institucional. (iii) Incrementar as garantias para a sustentabilidade futura das iniciativas. (iv) Melhorar a aprendizagem social. (v) Compreender e valorizar a diversidade. (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.41).

(c) *Sensibilizar e comprometer a sociedade política e civil na participação das atividades a partir de oficinas realizadas em cada região:* Este objetivo pode ser alcançado por meio de oficinas de sensibilização e mobilização e oficinas de capacitação nos vários territórios e reunindo os diversos atores sociais.

c) Diagnóstico

O processo de planejamento do PEC é constituído por três fases: o diagnóstico, o prognóstico e o monitoramento e avaliação. Do ponto de vista de produto, diagnóstico e prognóstico são coisas distintas, embora dependentes. O diagnóstico mostra “quem somos” e “para onde queremos ir” enquanto o prognóstico da cultura utiliza essas informações para construir o caminho de como chegar lá. Porém, o processo de construção destes produtos é o mesmo.

A realização do diagnóstico é necessária, pois busca compreender qual a real situação da cultura no estado. A metodologia propõe algumas etapas tais como: um inventário da área cultura; análise da gestão pública da cultura; listagem dos instrumentos legais; análise da situação. Após estes estudos, é possível construir os seguintes produtos que compõem o diagnóstico da cultura no estado: Diagnóstico do Desenvolvimento da Cultura; Desafios e Oportunidades; Diretrizes e Objetivos.

d) Prognóstico

Um Plano de Cultura é formado pelos anseios da população que almeja um futuro programado para o setor cultural. Estes anseios são estruturados em Estratégias, Ações e Metas e compreendem o prognóstico da Cultura. As estratégias são concebidas a partir dos objetivos e diretrizes definidos no diagnóstico. As Ações referem-se às etapas a serem realizadas para o atendimento das estratégias. E, por fim, as Metas representam a quantificação das ações necessárias.

e) Monitoramento e Avaliação

O processo de Monitoramento e Avaliação é importante em quaisquer atividades de interesse público. Por isso é considerada uma fase indispensável para a construção de um Plano de Cultura. A proposta metodológica para a fase de Monitoramento e Avaliação

sugere a elaboração de indicadores – entendidos como um parâmetro que fornece informações relevantes e simplificadas sobre a situação de uma realidade. Eles servem para “comunicar ou informar acerca do progresso em direção a um determinado objetivo ou meta.” (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.110). Para a construção destes indicadores aconselha-se a busca por dados e ressalta-se a importância de saber compilá-los de forma a superar o desafio de interpretação destas informações. O monitoramento objetiva avaliar as ações verificando se alcançaram os resultados esperados. Ele também possibilita correção dos desvios do Plano. Por isso a construção do plano deve possibilitar o monitoramento.

Por fim alerta-se que

Em um processo de avaliação transparente, aberto e construído através da colaboração, as oportunidades de aprendizado são maximizadas. Pela identificação de tendências não desejadas evitam-se crises e, conhecendo melhor as interações do sistema, melhores estratégias podem ser adotadas para os diferentes níveis de atuação. (DELLAGNELO *et al*, 2012, p.121).

Ao analisarmos a proposta metodológica desenvolvida pelo PAEPEC, percebemos que no ciclo de políticas públicas ela refere-se ao processo de formulação do plano de cultura nos estados. Ao mesmo tempo, verificamos que no âmbito do MinC, o PAEPEC representa, no ciclo de políticas públicas, o processo de implementação do SNC e PNC.

Retomando o objetivo de compreender os atributos de Governança Pública no processo de construção do PEC, optou-se por realizar o estudo de caso em dois dos estados que participaram do projeto: Santa Catarina e Acre. A seguir, iniciamos a discussão do caso de Santa Catarina e em seguida do Acre.

## 4.2 BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO CULTURAL E CONTEXTO POLÍTICO SOCIAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

O estado de Santa Catarina pertence à região Sul do Brasil e sua extensão corresponde a 1,12% do território brasileiro. Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em

2013, a população catarinense é superior a 6,6 milhões de habitantes, o que corresponde a 3,3% da população brasileira. É o estado brasileiro com o maior número de pessoas que se declaram brancas – 84%, segundo censo de 2010 do IBGE. É o estado com o terceiro maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do país – IDHM, 0,774 (PNUD). Sua formação populacional se deu através da imigração de colonizadores europeus que ocorreu no território a partir do século XVIII. Os principais colonizadores foram os portugueses açorianos no litoral; no século XIX, os alemães colonizaram o Vale do Itajaí, parte da região sul e norte do estado. Ao final do mesmo século os italianos colonizaram o sul. No início do século XX, os gaúchos de origem italiana e alemã colonizaram o oeste catarinense (CORRÊA, 1999). Antes dos imigrantes chegarem, o território catarinense era ocupado por três grandes grupos indígenas: os guaranis, os kaingang e os xoklengs, como em outros lugares do Brasil, esse encontro entre os índios e o homem branco não aconteceu sem gerar grandes conflitos. Atualmente a população indígena está em pouco mais de 18 mil habitantes (IBGE, 2010). Ao que se refere às lutas do povo catarinense, o estado é marcada por alguns conflitos armados, com destaque para Revolução Farroupilha (1835 a 1945), de cunho separatista, que objetivava transformar o estado numa República, o que aconteceu em Laguna, por um breve período; e Guerra do Contestado que foi um conflito sobre desacordos dos limites territoriais entre Santa Catarina e Paraná que envolveu questões religiosas, políticas e exploração econômica (SANTA CATARINA).

Devido a imigração, a cultura catarinense reflete a diversidade de modos e costumes de sua população. Os núcleos de imigrantes, devido às condições geográficas, ficaram durante muito tempo isolados uns dos outros, ocasionando por isso um estado com nítidas distinções de regiões socioculturais e econômicas (SANTOS, 2004). O autor ainda reflete sobre o quanto esta diversidade étnica e cultural foi decisiva para a unidade política e econômica do estado, e que os isolamentos geográficos hoje já são rompidos, favorecendo a heterogeneidade étnica e cultural. Por fim, ele ainda argumenta que ainda existem preconceitos e estereótipos de um grupo étnico sobre o outro, mas que cada vez mais o povo catarinense se reconhece como unidade e se autoidentifica.

Diante desta forte diversidade étnico-cultural de Santa Catarina, cabe verificar como vem ocorrendo as políticas culturais no estado. Assim como no restante do Brasil, políticas de cultura no estado também foram alvo de pouca atenção por parte dos governos. Como afirmam Oliveira e Silva (2010)

É recente a preocupação dos governos com relação ao planejamento de políticas públicas que considerem a cultura um elemento central e articulador das diretrizes de todos os setores, como o social e o econômico. Nesse sentido, é fundamental pensar no papel das políticas culturais e na relação que o Estado, por meio de seus governos, estabelece com o campo da cultura (p.65).

Em Santa Catarina há poucos estudos a cerca do tema política cultural. Oliveira (2007) contribui neste sentido, ao analisar as políticas culturais dos governos do estado entre 1987 e 2006. Este estudo nos ajuda a compreender um pouco mais sobre a dinâmica da relação do estado com a pasta da cultura.

A gestão Ivo Campo/Casildo Maldaner (PMDB) é iniciada em 1987, quando ocorreu a segunda eleição direta para governadores, já findo o regime militar. Analisando o plano de governo “Rumo à nova sociedade catarinense”, Oliveira (2007) destaca que o entendimento da cultura era muito mais voltado à sua dimensão antropológica em contraposição à dimensão sociológica<sup>35</sup>. Para Oliveira (2007), essa gestão concebia o governo como um “facilitador da preservação e difusão do acervo cultural da sociedade, além de promotor e estimulador da produção e do desenvolvimento da cultura” (p.83/84).

A Constituição do Estado de 1989, promulgada durante a gestão Pedro Ivo – Casildo Maldaner traz a seção III - Da Cultura, que garante aos cidadãos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às culturas nacional e catarinense. No plano de governo, considera-se que no Conselho Estadual de Cultura<sup>36</sup> (CEC) devia existir uma representatividade efetiva dos segmentos de produção e consumo dos bens artístico-culturais, bem como ter sua atuação regionalizada e municipalizada. No entanto, como aponta Oliveira (2007), na prática,

---

<sup>35</sup> Botelho (2001) explica estas duas dimensões: “Na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas. [...] Por sua vez, a dimensão sociológica não se constitui no plano do cotidiano do indivíduo, mas sim em âmbito especializado: é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão.” (p. 2 e 3)

<sup>36</sup> Criado em 1961.

esta reivindicação não foi cumprida e o CEC foi mantido inativo durante a gestão.

Oliveira e Silva (2010) concluem que, na área cultural deste governo, os programas implementados voltaram-se para uma “ampliação e distribuição mais democrática de recursos para projetos da sociedade e na preocupação em obter uma atuação de abrangência estadual” (p.77).

Entre 1991 e 1994 a gestão governamental ficou por conta dos eleitos Vilson Kleinübing e Konder Reis (PFL/PDS). Com uma orientação neoliberal, a cultura neste governo é entendida como um setor que contribui para o desenvolvimento econômico. Analisando o Plano de governo “SIM – Saúde, Instrução e Moradia”, Oliveira (2007) mostra que eles defendem, através de exemplos internacionais, que “as artes desencadeiam o desenvolvimento econômico, estimulam projetos de imóveis comerciais e residenciais, incentivam o turismo e atraem novas empresas” (apud KLEINÜBING; KONDER-REIS, 1991, p.6/11). Assim, iniciativas que unem cultura, turismo e desenvolvimento econômico, como a Oktoberfest, eram ressaltadas. Para Oliveira (2007) é perceptível que este governo entende cultura numa dimensão sociológica. O autor aponta também que este governo teve um foco patrimonialista e que “não acredita na possibilidade da cultura se manifestar fora de fronteiras bem definidas” (p.89). No plano de governo constam ações específicas apenas para manifestações culturais açorianas, italianas, alemãs e polonesas. Por fim, Oliveira (2007) caracteriza a gestão cultural desse governo como marcada por um caráter instrumental dado à cultural, unindo as ações culturais com o turismo. Pouco é falado sobre a presença da participação social. Em 1993 o governador altera os objetivos do Conselho Estadual de Cultura, reforça seu caráter deliberativo e dá-lhe a responsabilidade para elaborar um Plano Estadual de Cultura<sup>37</sup>.

Paulo Afonso Vieira e José Hülse foram o governador e o vice-governador catarinense no período de 1995 a 1998. Neste governo houve uma preocupação, ao menos na teoria, em pautar seu plano de governo numa gestão democrática e descentralizada, isso se verifica quando consta Cidadania, como uma das áreas prioritárias do Plano “Viva Santa Catarina”, as outras três áreas são Campo, Criança e

---

<sup>37</sup> Uma lei com políticas, diretrizes e programas para a cultura foi elaborado apenas em 2006, mesmo assim, essa lei não é exclusiva para a cultura, trazendo também políticas, diretrizes e programas para turismo e o desporto. Ver em Lei nº 13.792, de 18 de julho de 2008, lei do PDIL.

Modernização do Estado. Ao que se refere à área cultural, o plano traz diretrizes para a implantação de um Sistema Estadual de Cultura (OLIVEIRA, 2007). Na prática, essa diretriz se manifestou nas diversas ações realizadas através do projeto “Cultura viva”, mas que, embora tenha havido avanços, não traduziu na implantação de um Sistema de Cultura para o estado, sobretudo se formos balizar com a ideia de Sistema de Cultura trazida pelo Governo Federal, que compõe no âmbito deste trabalho, ou seja, com criação de Lei do Sistema, bem como implantação dos elementos básicos que constituem o Sistema – Plano de Cultura, Conselho paritário, Fundo de Cultura. Os avanços foram a criação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura cujos mecanismos de cultura eram o Fundo Estadual de Cultura e Mecenato Estadual de Cultura (OLIVEIRA, 2007). Embora Oliveira (2007) tenha caracterizado o campo cultural deste governo com uma orientação predominantemente democrático-pluralista<sup>38</sup>, ele observa que a despeito da retomada de indicações da sociedade civil organizada para ocupação das cadeiras do CEC, houve um “retrocesso com a retirada de seu caráter deliberativo e a vinculação da sua presidência ao diretor geral da FCC.” (p.101). A partir de 1996, o Conselho passou a ser apenas de caráter consultivo e fiscalizador e o seu presidente a mesma pessoa que ocupava o cargo de Diretor Geral da FCC. Para o diretor da FCC à época, Sr. Paulo Arenhardt, esta foi uma boa solução:

[...] o presidente do Conselho nunca tinha a gestão da cultura do estado [...] a partir do momento que a gente acumulasse as duas funções, o presidente da Fundação é o presidente do Conselho, ele teria caneta na mão, para que as decisões do Conselho fossem a bom termo. Essa foi a nossa estratégia e isso ajudou muito o Conselho e ajudou muito a mim também. Porque tudo o que a gente decidia tinha o respaldo do Conselho e as coisas deslanchavam. (apud OLIVEIRA, 2007, p.98).

Para qualquer defensor de Conselhos de políticas públicas como espaços institucionalizados de participação da sociedade buscando

---

<sup>38</sup> Para o autor, democrático-pluralista é aquele governo que “desenvolve políticas com uma orientação aberta às manifestações culturais mais variadas. Ao aceitar a existência de uma sociedade com diferentes expressões culturais, o Estado Democrático-pluralista assume como pressupostos básicos o respeito e a preservação da diversidade de manifestações culturais.” (p.52)

aprofundamento democrático (LÜCHMANN, 2008), essa fala unida à perda do caráter deliberativo do CEC, pode representar o pouco interesse por parte do governo em permitir maior participação social nas decisões sobre políticas culturais.

Entre 1999 e 2002 Espiridião Amim foi, pela segunda vez, governador de Santa Catarina<sup>39</sup>, sendo Paulo Bauer o vice-governador. Oliveira (2007) descreve este governo como um período em que “a política de balcão e o acesso ao governador fizeram a diferença na viabilidade de projetos culturais” (p.104), pois o governador era tido como entendedor de política cultural, e que “quando queria fazer alguma coisa interessante em cultura ele fazia por ele” (ENTREVISTADO 02 Apud OLIVEIRA, 2007, p.104). Assim, a FCC perde autonomia de decisão sobre políticas culturais do estado, ficando apenas com a função de executar o Sistema Estadual de Incentivo à Cultura – SEIC (criado no governo anterior e posto em prática neste governo). O CEC também sofreu com a falta de autonomia, e só passou a ter um maior poder de decisão na gestão cultural catarinense ao ficar responsável pela definição de critérios de aprovação de projetos do SEIC (OLIVEIRA, 2007). Para Oliveira (2007), houve um “posicionamento político próximo do tradicionalismo patrimonialista” (p.105), inclusive com um papel de produtor cultural. Por outro lado, este governo é marcado também por um caráter liberal, já que foi efetivamente implementado o SEIC injetando grande volume de recursos para a cultura, se comparado com os governos anteriores<sup>40</sup>. Embora possamos achar paradoxal, o autor classifica a área da cultura neste governo como sendo ora patrimonialista, ora liberal. Conquanto em seu plano de governo “Santa Catarina: estado vencedor” faça-se menção à participação ampla e dos diversos segmentos sociais, na prática, como mostrado pelo autor, vimos que esta participação não foi uma característica deste governo.

O Plano 15 foi a proposta de governo dos vencedores das eleições de 2002 Luiz Henrique da Silveira e Eduardo Pinho Moreira que governaram entre 2003 e 2006. Este plano é marcado pela descentralização; e na área da cultura, Oliveira (2007) explica que foram sete propostas, sendo três delas apresentando alguma particularidade do novo governo: estímulo às pesquisas científicas para cultura e outras duas voltadas para preservação de espaços culturais descentralizados e multi-utilitários. O autor também observa que o governo é marcado por

---

<sup>39</sup> Espiridião Amim foi eleito Governador de Santa Catarina na primeira eleição direta para governador em 1982. Não se reelegeu.

uma ideia de internacionalização da cultura catarinense, assim os maiores exemplos vem de Joinville (onde o governador havia sido prefeito), da realização do Festival de Dança e da vinda da Escola do Balé Bolshoi para o Brasil, além de outras propostas para o estado que não foram implementadas na prática. Oliveira (2007) também destaca que neste governo houve grandes mudanças estruturais. A ideia de descentralização administrativa se concretizou na divisão do estado em microrregiões com Secretarias de Desenvolvimento Regional. A criação de novos órgãos fez com que outros fossem reduzidos, assim, a FCC teve seus cargos reduzidos em 50% e em 2005 a Secretaria da Organização do Lazer – SOL agrega o esporte, a cultura e o turismo, e passa a ser chamar Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo, nome que permanece até hoje<sup>41</sup>. A partir deste ano, o CEC, que antes era ligado à FCC, passou a ser vinculado à Secretaria. Neste mesmo ano ainda, a FCC quase foi extinta, quando com a reforma, o governo autorizou o repasse de recursos para Organizações Sociais. Foram os protestos da sociedade catarinense que, acreditando que a Secretaria não cumpria funções de planejamento e fiscalização das ações culturais, além de ser mais voltada à ótica instrumental de lazer, com programas não exclusivos da cultura, mas em conjunto com esporte e turismo – impediram a extinção da FCC (OLIVEIRA, 2007). Comparativamente com o ocorrido em outros governos aqui descritos por Oliveira (2007), as descrições feitas pelo autor nos mostram que é neste governo de Luiz Henrique da Silveira que é possível encontrar uma maior participação da sociedade nas políticas culturais. Conforme Oliveira (2007), neste período, houve três Fóruns estaduais de cultura, o primeiro realizado na capital, Florianópolis, e os outros através de videoconferências. O formato com que eles foram realizados foi criticado pela sociedade que alegou não representarem efetivamente espaços de discussão e deliberação que permitissem trocas para uma construção coletiva. (OLIVEIRA, 2007). Para Dellagnelo e Perez (2013)

O contexto político existente no estado, durante os governos de Luiz Henrique da Silveira e seu sucessor, significaram para o campo da cultura catarinense uma postura ainda clientelista e assistencialista com fraca participação organizada dos agentes culturais e com uma orientação

---

<sup>41</sup> A sigla SOL continua a ser usada para referir-se à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte.

predominantemente voltada para os grandes eventos. (p.272).

Estes autores explicam que no segundo mandato de Luiz Henrique da Silveira repensou-se a proposta de orientação pelo lazer, que os havia levados a integrar cultura com esporte e turismo. “Constatou-se que um estado com uma forte cultura de valorização do trabalho por parte do imigrante europeu, não acolheu de maneira positiva que o governo mantivesse uma secretaria dedicada ao ócio ou ao lazer.” (DELLAGNELO e PEREZ, 2013, p. 273).

É neste governo que se inicia um esforço na construção de um plano de cultura para o estado. Na verdade, não apenas de cultura, mas de turismo e esportes. Em 2004 a SOL contratou a empresa paulista, Ruschmann Consultores, para realização de um diagnóstico da gestão das políticas de desenvolvimento e valorização do turismo, cultura, esportes. Este diagnóstico deu origem ao Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – o PDIL. Atualmente Santa Catarina ainda não possui o Sistema Estadual de Cultura, mas alguns dos seus elementos constitutivos já existem<sup>42</sup>: o Órgão Gestor de Cultura<sup>43</sup>; o Conselho Estadual de Cultura<sup>44</sup>; o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura – FUNCULTURAL<sup>45</sup>; Conferência Estadual de Cultura<sup>46</sup>.

A seguir segue a figura representativa do organograma da SOL

---

<sup>42</sup> Embora não o estejam no formato orientado pelo Sistema Nacional de Cultura.

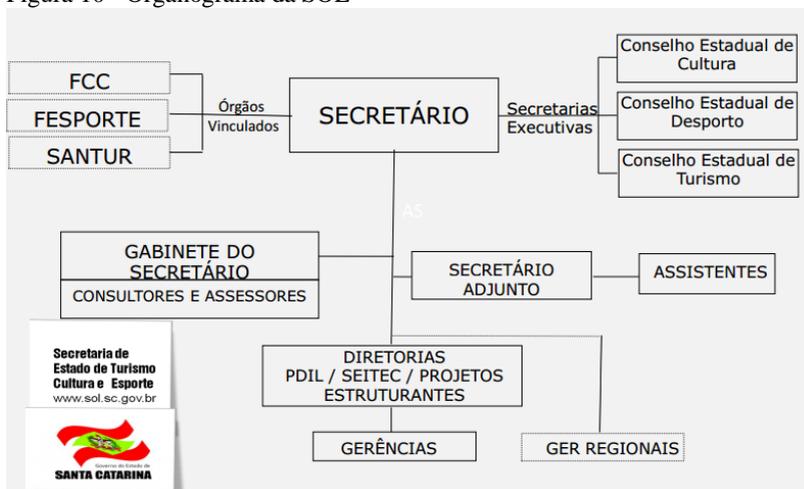
<sup>43</sup> Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte, instituída pela Lei Complementar nº243 de 30 de janeiro de 2003.

<sup>44</sup> Criado pela Lei Estadual nº 2975 de 18 de dezembro de 1961.

<sup>45</sup> Instituído pela Lei Estadual nº13336 de 08 de março de 2005. Além do Fundo de Cultura, esta lei também instituiu os Fundo de Incentivo ao Turismo e o Fundo de Incentivo ao Esporte.

<sup>46</sup> Foram realizadas três Conferências Estaduais de Cultura, em 2005, 2009 e 2013 respectivamente.

Figura 10 - Organograma da SOL



Fonte: www.sol.sc.gov.br

Em 2011 é assinado o Acordo de Cooperação Técnica entre UFSC e MINC, que cria o Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura – PAEPEC e no qual Santa Catarina se insere, juntamente com mais 17 estados para receber apoio técnico e metodológico na construção de seu plano estadual de cultura.

#### 4.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DE SANTA CATARINA

Como exposto no item 4.1, para participar do PAEPEC, os estados faziam a escolha do coordenador e analista e a UFSC ratificava tal escolha conforme análise curricular. Em Santa Catarina o processo de contratação foi demorado e confuso devido às trocas de indicações dos contratados feitas pelo estado<sup>47</sup>. Assim, o Núcleo Executivo Estadual<sup>48</sup> passa a funcionar efetivamente apenas a partir de abril de 2012. Coordenador e Analista explicaram em entrevista que, ao começar os trabalhos, não tiveram a estrutura necessária que deveria ser fornecida pela SOL, tais como uma sala, computador com acesso a

<sup>47</sup> Conforme ofícios da SOL: Ofício nº 21 de 17 de janeiro de 2012, Ofício nº 201 de 16 de fevereiro de 2012 e Ofício nº XXX.

<sup>48</sup> Composto por Luiz Carlos Laus como Coordenador; Amilcar Neves, como Analista e Elisa Wypes Sant’Ana de Liz como Articuladora

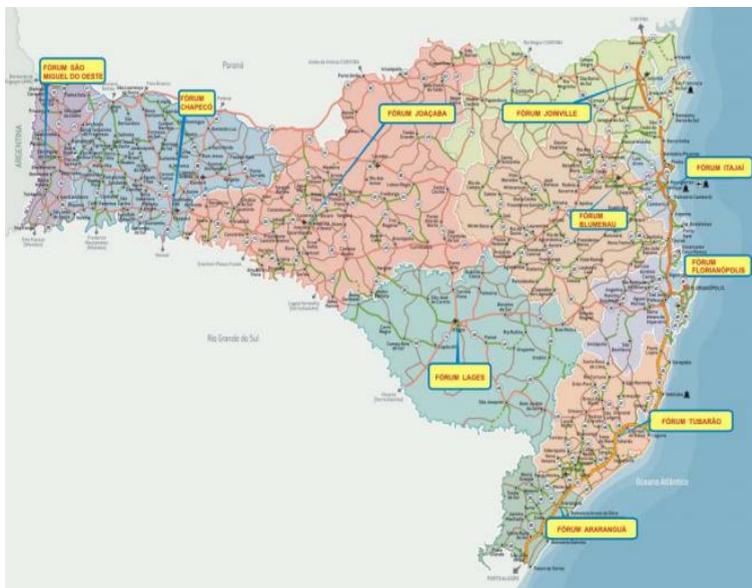
internet e telefone disponível. Esta estrutura foi disponibilizada pela Fundação Catarinense de Cultura – FCC até julho de 2012, após essa data a equipe foi para uma sala localizada dentro da SOL (. A metodologia utilizada por Santa Catarina foi uma mistura daquela sugerida no PAEPEC com uma metodologia própria, baseada na experiência anterior de elaboração do PDIL. Visando multiplicar as etapas do processo de elaboração do Plano, foi criada uma Comissão Técnica, considerados Facilitadores Estaduais, composta por integrantes da SOL, da FCC, da Federação Catarinense dos Municípios – FECAM e do Conselho de Gestores Municipais de Santa Catarina – CONGESC. Na prática, algumas pessoas dessa Comissão, sobretudo integrantes da SOL, reuniam-se semanalmente, não exclusivamente para discutir o Plano, mas para tratar do Sistema Estadual de Cultura.

Quanto às instâncias de governança criadas, houve a criação de Fóruns Regionais e o Fórum Estadual, no entanto, diferente de como preconiza a metodologia do PAEPEC, estes Fóruns se estabeleceram não como uma instância permanente de discussão e deliberação, mas sim como eventos para discutir os planos, como pode ser verificado em texto apresentado pelo Núcleo Executivo Estadual no II Seminário de Planos de Cultura realizado pelo PAEPEC e que estiveram presentes todos os estados participantes do projeto:

As instâncias de governança para a efetivação do processo de planejamento tecnicamente qualificado e politicamente representativo será efetivado durante os fóruns regionais que serão realizados nos meses de Julho e Agosto nas 10 macrorregiões do estado. [...] Foi estabelecido que os eventos onde serão realizados a análise Situacional (Diagnóstico) denominado Fóruns Regionais de Cultura [...] (LIZ, SOUZA E NEVES, 2012).

Foram realizados 10 fóruns regionais, divididos conforme a divisão turística do estado.

Figura 11 - Fóruns regionais



Fonte: [www.sol.sc.gov.br](http://www.sol.sc.gov.br).

A seguir, identificamos na tabela, os 10 fóruns realizados bem como o número de participantes em cada fórum.

Tabela 5 - Relação dos Fóruns Regionais

Regional	Número de Participantes			
	Total	Sociedade Civil	Poder Público	Conselheiro Estadual/ Municipal de Cultura
<b>Araranguá</b>	17	4	12	1
<b>Blumenau</b>	27	11	10	6
<b>Chapecó</b>	54	14	41	6
<b>Florianópolis</b>	41	25	10	6
<b>Itajaí</b>	46	28	6	12
<b>Joaçaba</b>	25	5	19	1
<b>Joinville</b>	37	11	20	12
<b>Lages</b>	24	15	6	3
<b>São Miguel do Oeste</b>	11	0	11	0
<b>Tubarão</b>	23	13	10	1
<b>Florianópolis – CEC</b>	21			
<b>TOTAL</b>	326	126	145	48

Fonte: a autor, com base nos dados dos relatórios regionais.

Nota-se que o número de participantes não se relaciona com o número populacional da região, a exemplo de Joinville e Chapecó, onde Joinville, com a maior população do estado, teve 37 participantes, enquanto que em Chapecó foram 54 participantes.

A dinâmica da realização dos fóruns regionais foram delineadas pela SOL, num documento chamado Metodologia Fórum Regional da Cultura. Segundo o documento, a instituição de cada Fórum Regional de Cultura foi pensada em quatro passos: (1) formação dos grupos de trabalho; (2) discussão em grupos; (3) sistematização das propostas, apresentação dos grupos e (4) formação da comissão de elaboração do Plano. Para as discussões, foram entregues aos Fóruns uma Matriz Situacional da Cultura, no entanto embora o nome seja esse, nos levando a pensar que seria uma matriz para estruturação do diagnóstico, na verdade o conteúdo referia-se à fase de prognóstico com diretrizes e ações/estratégias contendo proposições para a cultura de anos anteriores, tais como a lei do PDIL, o Plano Nacional de Cultura, relatórios das conferências estaduais e das conferências municipais e intermunicipais,

bem como a Carta de Fraiburgo e Carta de Florianópolis<sup>49</sup>. Percebemos no caso de Santa Catarina que não houve uma preocupação em discutir do diagnóstico da cultura para elaboração do PEC. Uma análise SWOT – resultado de uma consultoria feita pela empresa Ruschmann Consultores em 2004 para as três áreas, cultura, turismo e esporte – foi apresentada aos Fóruns regionais para validação. Mas uma análise SWOT não se traduz sozinha num diagnóstico cultural, assim como um inventário do setor cultural – que foi um trabalho realizado pelos contratados, coordenador e analista, e que, conforme eles explicaram na entrevista, não foi levado aos Fóruns.

Após as discussões em grupo, cada grupo escolheu um ou mais relatores que apresentavam as propostas do grupo para validação pelo Fórum. Dentro de cada fórum foi criada uma comissão regional que, segundo a metodologia apresentada pela Articuladora e diretora do PDIL, Elisa Wypes Sant’Ana de Liz, deveria ser composta por três representantes do poder público, três da sociedade civil e seis representantes das setoriais<sup>50</sup>. Na prática, nem todos os Fóruns conseguiram completar este formato devido ao número reduzido de participantes. Em São Miguel do Oeste, por exemplo, foram apenas 11 participantes e todos integrantes do poder público, e que inclusive impediu a formação de uma comissão regional.

O que podemos observar mais claramente, é que não houve momentos distintos para as etapas de diagnóstico e prognóstico. Em resumo, a SOL levou uma matriz chamada situacional da cultura, mas cujo conteúdo referia-se à fase de prognóstico, para que os Fóruns discutissem e validassem em quase dois dias de trabalhos. As comissões regionais formadas serviram para que o resultado dos Fóruns pudessem ser sistematizados, enviados para a SOL, para compor o documento do Plano seria validado no Fórum Estadual. O documento que foi levado para o Fórum Estadual foi constituído de 14 diretrizes, 15 objetivos e 139 ações relacionadas a 31 estratégias vinculadas a 6 eixos estratégicos.

---

<sup>49</sup> A Carta de Fraiburgo e a Carta de Florianópolis são reivindicações feitas pelos gestores municipais de cultura de Santa Catarina na ocasião do I (em 2011 na cidade de Fraiburgo) e II (em 2012 na cidade de Florianópolis) Fórum Catarinense de Gestores Municipais de Cultura

<sup>50</sup> Um representante para cada uma das seguintes setoriais: Patrimônio, Música, Artes Cênicas, Letras, Audiovisual, Artes Visuais.

## 4.4 ANÁLISE DOS ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DE SANTA CATARINA

### 4.4.1 Redes e outros espaços deliberativos de gestão

Na metodologia criada em Santa Catarina, orientava-se a instituição de um Fórum regional de Cultura em cada regional, bem como a formação de grupos de trabalho para discussão, comissão regional e enfim aprovação em Plenária.

É fato que para construção do PEC houve espaços de discussão e deliberação criados em diversas regiões do estado. No entanto, nos interessa verificar se eles possuem as características que encontramos na literatura de espaços deliberativos de gestão na Governança Pública. No caso das Redes, algumas evidências nos mostram que o plano de cultura em SC foi construído numa formação parcial de redes. Isso porque apenas alguns elementos que caracterizam a formação de redes estiveram presentes. Houve, em momentos da construção do plano, debates que evidenciam o poder de negociação por parte dos participantes, no entanto essa dinâmica aconteceu quase exclusivamente no âmbito do Fórum Estadual, onde houve um público maior e diverso:

Há ânimos na Estadual, há defesa, cada um quer defender seu espaço [...] na Estadual foi mais conflitante. [...] quando os ânimos aumentavam o relator dizia: ó, duas pessoas defendem, duas falam, faz a defesa e depois então era aprovado pela maioria. Em vários momentos foi feito isso. O pessoal concordava com essa dinâmica. (EM5)

Esta dinâmica de discussão, defesa e votação reflete também a interdependência desses atores que, embora engajados na luta pelos seus interesses, em certo momento, abrem mão da disputa, que é finalizada na dinâmica da votação, havendo uma aceitação da decisão coletiva. No entanto, fazemos a ressalva de que o ambiente de discussão, embora tenha existido, precisaria ainda de certo amadurecimento no qual a dimensão política ganhasse um espaço de maior destaque em detrimento de um consenso angariado a partir de medidas burocráticas. Esta reflexão pode ser melhor compreendida a partir do seguinte episódio ocorrido no processo de elaboração do Plano catarinense: durante o Fórum Estadual, um grupo sugeriu o texto de criação do fundo setorial

para o patrimônio cultural, enquanto outro grupo considerou que não se deveriam criar fundos setoriais, e sim um fundo geral para a cultura. Esse tema entrou em votação, sendo vencedor o segundo grupo, no entanto, a votação resultou em 47 a favor e 51 contra, o que não configurou um ambiente de conflito e desacordos para posterior consenso, como ocorre em redes (KISSLER e HEIDEMANN; 2006), sobretudo quando participantes insistiram em continuar o debate e o mediador os ignorou já que a plenária “já havia decidido”. Neste episódio, percebe-se que o consenso foi aplicado sob a égide da burocracia, ao invés de possibilitar um espaço maior para a dimensão política de discussões e debates.

Essas negociações e discussões, importantes elementos para um ambiente em rede, aconteceram por parte de qualquer participante, seja ele representante do poder público ou da sociedade civil: “No fórum estadual houve bastante conflito, mas isso de uma forma geral, não caracterizando apenas entre o poder público e a sociedade civil” (RS1). Isso denota a horizontalidade que é favorecida num ambiente de Redes. Há aqui algo que nos chamou atenção. Trata-se de um plano estadual de cultura que envolve os diversos municípios, na pesquisa as respostas dos entrevistados e dos respondentes do questionário destacam a diferença que estes atores apontam quando se fala do poder público. Para eles há uma separação bem nítida entre o poder público estadual e o local, que seriam os municípios. Os momentos que mais apareceram as conotações de barganha e negociações foram nas discussões a nível estadual, ou seja, no Fórum. Neste cenário a divisão aparece, pois no Fórum Estadual, alguns representantes da sociedade se uniram aos representantes do poder público do seu município para juntos obter seus interesses. Isto pode ser verificado através da fala:

[...] O clima das reuniões foi harmonioso, considerando que os representantes da esfera governamental também tem as mesmas necessidades de estrutura e financiamento para fomento e valorização da cultura local. Neste sentido, ambos, sociedade civil organizada e poder público local discutiam formas de solicitar ao estado ajude financeiramente na execução de projetos ou implementação de suas atividades. (RS9)

Não encontramos na literatura sobre governança uma relação diferenciada entre a sociedade civil e o poder público numa situação

como esta. Mas é algo a se pensar, já que, como aparece neste processo de construção do plano, um governo pode atuar mais fortemente num perfil de governança quando a sociedade se une a ele para reivindicar em outros níveis.

#### **4.4.2 Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação.**

Quando cabe ao Estado o papel de ativador, coordenador e mediador, isso significa que na Governança Pública não há espaço para um Estado centralizador e responsável exclusivo pela formulação e implementação de políticas públicas. Em Santa Catarina, o processo de cooperação para elaboração do plano de cultura foi pequeno, sobretudo devido ao papel restrito que foi desempenhado pela sociedade. Como falamos no item 4.3, a participação na elaboração de conteúdo para um diagnóstico de cultura foi mínima, ainda mais porque o estado já trouxe um levantamento prévio feito por uma empresa e que não era legitimada pela sociedade: “A parte inicial havia sido feita por uma empresa. Ficamos bem preocupados com isso.” (RS15). É claro que é dever do núcleo executivo estadual não ignorar um material pré-existente sobre a área da cultura no estado, no entanto, o processo foi feito de tal forma que, ao que parece, os participantes se mostraram insatisfeitos: “a Comissão considerou estranhamento pela incumbência de análise e validação do documento Análise SWOT que sequer foi apresentado no Fórum Regional de Cultura de Lages” (RS9), para o ES10, foi um momento de “desconfiança, ainda mais quando o Poder Público tentou validar uma análise SWOT datada de 2005 que de certa forma justifica a existência da SOL em detrimento a um pasta somente da cultura.”<sup>51</sup>. Podemos perceber que em alguns momentos do processo, o Estado não apenas não agiu como ativador, coordenador e mediador, como se destacou mesmo pela autoridade em tomar decisões como a tentativa de validar um documento pré-existente, sem ter sido elaborado de maneira participativa e com pouca legitimidade. Já na elaboração do prognóstico da cultura foi um processo mais cooperativo em que o Estado não interferiu no conteúdo, nas demandas da sociedade, ficando para esta, a incumbência de construir o plano conforme sua vontade, conforme atestam as falas a seguir: “[...] os representantes do poder público

---

<sup>51</sup> Esta fala reflete um processo histórico de descontentamento dos agentes culturais catarinenses em relação ao fato de não se ter uma secretaria exclusiva para a cultura. Para saber mais, veja BORGES, 2013.

auxiliaram orientando quanto às dúvidas e questionamentos, de forma a não interferir em nossa decisão e opiniões” (RS8); “achei tremendamente burocrática a condução, os itens de debate foram extremamente repetitivos, enfim, o que salva é que não dá pra não dizer que não tenha sido democrático” (RS11). No entanto percebemos que a sociedade participante se limitou aos desejos, às falas de demandas, sendo que houve pouca cooperação operacional. Por parte do núcleo executivo estadual, a orientação dada às comissões regionais foi que suas atribuições eram as seguintes:

1. Atuar de forma articulada e integrada com a Comissão Estadual de Coordenação e Acompanhamento do Plano (Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte, Conselho Estadual de Cultura, Fundação Catarinense de Cultura);
2. Divulgar as informações junto à população através da promoção de fóruns/ reuniões de debate e consulta à população;
3. Apoiar a Coordenação Estadual no Fórum Regional de Cultura;
4. Divulgação do processo de planejamento (contato com os meios de comunicação de maior alcance local);
5. Sistematizar os resultados de cada uma das reuniões, debates e fóruns;
6. As Comissões regionais deverão reunir dados e estatísticas existentes nos órgãos dos governos municipais, estadual e federal; legislação cultural local; deliberações da Conferência Estadual de Cultura, Plano Nacional de Cultura e Planos Municipais de cultura quando houver; e os documentos de fóruns, organizações não governamentais, associações e sindicatos ligados ao setor cultura.
7. Criar grupos de trabalhos setoriais, os grupos de trabalho serão responsáveis pela elaboração do diagnóstico do setor cultural;
8. A reflexão sobre a realidade regional deverá ser realizada através de reuniões específicas realizadas no âmbito dos grupos de trabalho setoriais (música, teatro, dança...) e do Fórum Regional de Cultura.
9. Enviar informações para publicação no blog: <http://cultura.sc/plano>, na forma de

acompanhamento dos trabalhos por fórum regional.” (Disponível em <http://cultura.sc/plano/>).

Nota-se que o núcleo executivo delegou muitas tarefas para as comissões, dando-lhes autonomia operacional, e possibilidade de uma participação ainda mais ativa, características estas que englobam elementos de coprodução do bem público presentes na Governança Pública (RONCONI, 2008). Na prática observamos uma não aceitação, por parte das comissões, dessas responsabilidades:

Um encontro que fui em Tubarão (etapa regional)-realizado por representantes do Estado foi caótico. Quatro pessoas quase exigindo participação e depois nos enviaram uma lista de atividades/trabalhos com prazos para ser executado. Nós de Criciúma nos reunimos e enviamos um ofício dizendo a eles que entendíamos que sistematizar dados e levantar novos dados eram função das pessoas pagas pelo governo e não nossa. [...] Enfim, não fizemos o que pediram até porque o prazo era algo mirabolante. (RS15).

Quando perguntado sobre essas responsabilidades, se eram das comissões, a RS2 diz que “Sim, mas a comunicação era muito complicada, ficando a comissão com essa responsabilidade. Por fim, a comissão recusou-se a fazer ações que entendeu não ser de sua responsabilidade.”. O RM2 explica quem cumpria com essas responsabilidades:

O pessoal da SOL fazia tudo isso. Exceto na 1ª reunião que tentamos fazer um grupo só na Regional de Florianópolis, mas, a pessoa que liderou o processo era da sociedade e fez o trabalho de uma forma que depois foi reprovado pelo grupo no dia da reunião geral.

Estas reações denotam que não apenas o Estado deve estar preparado para o compartilhamento de decisões, mas que a própria sociedade também esteja engajada. Procopiuck e Frey (2008) levantam esta questão argumentando que “Para estruturação de arranjos de governança, [...], há necessidade da existência de uma sociedade civil forte, funcionalmente diferenciada, organizada e consistentemente

representada na condução de interesses coletivos.” (p.8). Em Santa Catarina, percebemos que houve certa resistência em cooperar mais ativamente na construção do processo. Esta recusa foi um incentivo para que o Estado, representado pelo núcleo executivo estadual, tomasse a frente e incorporasse um papel que não apenas incentiva e coordena, mas muitas vezes decide sozinho. Assim, a equipe se incumbiu de compilar os dados: “O poder público se manteve na retaguarda sempre, mas acredito que nos bastidores havia adequação dos textos na forma que cabia e nas muitas vezes havia conflito nas plenárias por causa disto.” (RS6).

Gostaríamos aqui de observar que o fato da atividade de compilação dos dados, bem como outras atribuições, não terem sido na prática realizado pelas comissões, mas pelo Núcleo Executivo Estadual, também não representa uma resistência por parte do Estado no compartilhamento de poder, já que, como vimos, inicialmente foram dadas essas incumbências às comissões e foram elas que se negaram a realizar tal trabalho<sup>52</sup>. A questão é que este processo de construção do plano realizado no período do PAEPEC foi feito num período muito pequeno, de cerca de um ano, assim, é possível pensar que todas as comissões se disporem a realizar um trabalho mais ativo e cooperativo se tivessem mais tempo. Há ainda a questão de comunicação e necessidade de deslocamento dos integrantes das comissões regionais, tudo isso são necessidades operacionais que limitam uma intervenção mais ativa da sociedade nas questões operacionais.

Mas um fato a ser destacado foi a forma como o Estado incumbiu as comissões, segundo entrevistados EC3 e EC4, após o encontro dos Fóruns regionais, a articuladora da equipe enviou e-mail para todas as comissões formadas dando-lhes as 9 atribuições já listadas acima. A forma como isso foi feito causou desaprovação por parte de algumas comissões, que se negaram a aceitá-las, conforme percebemos nos relatos que já colocamos acima, e também pela fala do RS15: “quatro pessoas quase exigindo participação e depois nos enviaram uma lista de atividades/trabalhos com prazos para ser executado.”. A RS2 complementa, ela explica que o órgão gestor de cultura do estado:

[...] esperava que as comissões cumprissem num curto espaço de tempo, trabalhos que era de sua responsabilidade. Nesse sentido, o processo ficou

---

52 Lembrando que nem todas as comissões não realizaram a compilação, algumas se reuniram, às vezes via internet e fizeram o trabalho.

quebrado e desconexo. As comissões, por contarem com pessoas de diferentes localidades, não conseguiam se encontrar.

Diante de tais fatos, constatamos que o Estado foi falho no cumprimento do papel de envolver harmonicamente os diversos atores, deixando falho também o papel de facilitar e mediar as interações sócio-políticas (RAQUEL E VAN BELLEN, 2012).

#### **4.4.3 Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e accountability**

Neste atributo de Governança Pública, quisemos entender se o processo de elaboração do plano estadual de cultura foi eficiente e eficaz não na perspectiva tradicional no qual ser eficiente é fazer mais com menos recursos e ser eficaz é simplesmente alcançar resultados. Na administração pública a eficiência e eficácia devem ser compreendidas num espectro em que a responsividade e accountability são seus guias (DENHARDT, 2010). Dessa forma, neste atributo buscamos observar, nas respostas dos representantes da sociedade, se houve questões como:

- 1- Preocupação com resultados democráticos;
- 2- Busca pela participação direta da sociedade;
- 3- Controle direto do cidadão;

Quando perguntados se as decisões tomadas nos âmbitos regionais foram respeitadas, ou seja, se as demandas permaneceram no plano até sua aprovação no Fórum Estadual, a RS5 denuncia: “Não sei, pois não recebemos devolutiva” e ainda considera isso como uma “Falta de consideração com as pessoas que dedicaram horas gratuitas para o trabalho”. Essa mesma pergunta foi respondida pela RS15:

Ficávamos em dúvida sobre isso. Por isso pedíamos para enviar por e-mail as deliberações. Não tenho certeza se fomos contemplados. Quando chegamos nos debates em Florianópolis parece que estava tudo misturado e não me reconhecia mais nas propostas.

Esta mesma fala foi feita pelos EM1 e EM2: “no mesmo eixo que eu participei no regional, participei no Estadual e algumas diretrizes que

a gente tinha posto no fórum regional não estavam no estadual. Então fica aquela nuvem no ar.” (EM1).

O que a gente percebeu quando chegou no final, na plenária, muitas das coisas que foram discutidas em cada região, que a gente percebeu conversando com um e com outro, não foram levadas para lá. Então foi feito uma compilação muito grande de objetivos, de estratégias, que foram colocadas em cada região e que não foram levadas pro final, infelizmente. (EM2).

Assim, para alguns participantes do processo, nem todas as discussões realizadas no âmbito regional foram levadas à plenária do Fórum Estadual, que é a última instância deliberativa na constituição do plano. É provável que tais demandas não tenham sido simplesmente suprimidas, mas sim compiladas de modo a se constituir num documento em formato de plano de cultura. Neste caso, o núcleo executivo estadual foi falho em não conseguir mostrar aos participantes esse processo de compilação<sup>53</sup>. Este acontecimento levou a um desconforto aos participantes que não se sentiram contemplados ou porque não obtiveram explicação de como foi feita a compilação e que, eventualmente suas demandas ali se encontravam em outra forma, ou porque de fato essas demandas foram suprimidas antes de chegar à plenária. De qualquer forma, há um ponto de interrogação entre esses participantes que põe em cheque a preocupação, por parte do Estado, por resultados democráticos, “caso tenha se preocupado não foi o que pareceu. A impressão era do cumprimento de uma mera etapa burocrática sem maiores consequências para o futuro [...]” (ES10).

Não apenas em relação às discussões a nível regional que não apareceram a nível estadual, como após o término e aprovação do documento em plenária, como alerta o EM1:

Houve a preocupação de defender todas as áreas da cultura, porém após a aprovação, eu particularmente não sei como ficou. Então está faltando aquele pós-evento. Então do plano estadual de cultura não se

---

<sup>53</sup> Isso poderia ser evidenciado, como o foi no Acre, mostrando planilhas que mostrassem que tal demanda estava presente no documento final, porém com outro formato de redação ou numa outra diretriz, por exemplo.

sabe se aquelas diretrizes foram encaminhadas para frente... Eu pelo menos não tenho o conhecimento.

Em relação ao subitem: busca pela participação direta da sociedade, os dados coletados nos evidenciam que, embora tenha havido essa busca, já que a sociedade foi chamada a participar e teve o mesmo espaço para a participação que representantes do Estado, houve uma falha numa busca mais intensiva por esta participação. Como aponta o RS10 sobre a busca pela participação direta da sociedade:

Foi incipiente, com baixa mobilização por parte do poder público e conseqüentemente baixa adesão da sociedade civil. Não foram utilizadas as redes e coletivos culturais já mobilizados e a impressão que tenho é que o próprio estado não se deu conta da dimensão e da importância do plano.

E ele continua: “[...] a mobilização foi muito fraca [...] não houve também tempo de amadurecimento do processo, se caracterizando mais por uma obrigação burocrática do que propriamente uma construção democrática.”.

Para se obter a participação direta da sociedade é preciso que a sociedade se envolva e para isso ela precisa saber o que está acontecendo. Por isso na metodologia do PAEPEC, as primeiras orientações foram no sentido de haver um processo de sensibilização e mobilização dos diversos atores sociais. Na construção do plano de cultura catarinense, a etapa de sensibilização e mobilização nos parece que não foi plenamente realizada, prejudicando a possibilidade de uma maior participação: “eu acho que a participação foi muito fraca. Tivemos um número bem pequeno de pessoas [...] deveria ter mais pessoas, tanto do setor público, quanto da civil, seria bem mais interessante, aconteceria uma discussão bem mais acalorada né.” (EM2). O EM1 entende que o problema esteve na divulgação do processo: “houve uma falha de divulgação, a divulgação realmente foi muito falha, foi tardia para a maioria dos fóruns de cultura. Então no dia dos eventos a participação realmente não foi como deveria ser”.

Quanto ao subitem, controle direto do cidadão. Na literatura atual sobre Administração Pública, a questão de controle social e *accountability* é cada vez mais recorrente, prova disso são as diversas pesquisas (ver MEDEIROS, CRANTSCHANINOV E SILVA, 2013) e

eventos realizados sobre esse tema<sup>54</sup>. Embora sejam temas importantes, no processo de elaboração do plano de cultura em Santa Catarina eles estiveram quase ausentes. A maioria dos entrevistados e respondentes considera que não houve controle social: “não que eu tenha conhecimento” (RS6); “não vi nada disso” (RS7); “não houve este controle” (RS14). O RM5 argumenta:

Não tivemos acesso a tais informações nem tempo e interesse de verificar uma vez que a metodologia já foi apresentada estanke no fórum. Tratamos de cumprir os encaminhamentos que nos cabiam segundo a metodologia pré-estabelecida pelo governo do estado.

Quando perguntados se houve transparência durante todo o processo, muitos responderam que sim, a despeito das respostas anteriores de que as compilações realizadas pelo núcleo executivo estadual fez desaparecer algumas proposições realizadas nos fóruns regionais. Assim, para os respondentes houve transparência no processo da seguinte forma: “Houve. Através da apresentação das demandas reais, e a presença dos representantes dos setores, que tiveram oportunidade de apresentar suas propostas à plenária para aprovação” (RS1); “Os encontros foram pouco divulgados, mas foram. E os resultados também.” (RM1); “Sim, pois, eram divulgados por e-mail (de quem era cadastrado) e pela internet.” (RM2); “Foi criado site de informação e cadastramento de e-mail, dos que ali recebiam informações e ficavam a par de tudo o que era desenvolvido.” (RS6). “sim, foram disponibilizados em site...” (RS7); “Sim, hoje com a internet é mais fácil divulgar e informar. O que continua sendo difícil é organizar, qualificar e manter unido pessoas sobre uma causa comum.” (RS9); “Houve transparência por meio do blog” (ES10). Como podemos perceber, as pessoas em geral tiveram um olhar positivo sobre este item, no entanto, nós consideremos que este processo de transparência e responsabilização esteja longe de ser classificado em parâmetros de *accountability*.

---

54 Como por exemplo Seminário Nacional de Controle Social da Controladoria Geral da União.

#### 4.4.4 Elementos de coprodução do bem público

Como falado na fundamentação teórica sobre Governança Pública, alguns elementos de coprodução do bem público compreendem o conceito de Governança Pública. Assim, neste trabalho examinamos os elementos de coprodução a seguir:

- Cooperação entre Estado, sociedade e mercado

Embora o envolvimento do mercado nas atividades do Estado seja cada vez maior na sociedade contemporânea, influenciada pela *New Public Management*, no processo de elaboração do plano de cultura não houve envolvimento de nenhum segmento de mercado. Assim, a cooperação se deu apenas entre sociedade e Estado. E talvez aqui seja onde mais fortemente um atributo de Governança se destaca, já que efetivamente aconteceu uma cooperação entre estes dois atores, onde o Estado entrou com o aparelho burocrático e coordenação e a sociedade com as proposições – conteúdo do plano estadual de cultura. Para a RS4, havia uma “Relação [entre Estado e sociedade era de] de cooperação, onde todos trabalharam para a mesma finalidade.”. Resposta semelhante foi dada por RS12 “a relação era de colaboração e entendimento”. Claro que os embates, como veremos mais a frente, existiram, mas importante verificar que a construção de um plano de cultura com a perspectiva da participação, requer que haja essa cooperação, ao menos entre sociedade e Estado.

- Compartilhamento de responsabilidades

Como visto na literatura, a coprodução pressupõe um compartilhamento de responsabilidades entre os atores que coproduzem. Isso pode ser verificado a partir da forma como o conteúdo do plano foi produzido, por meio de inserção das demandas feitas por qualquer participante e aprovada em plenária com representatividade da sociedade civil. As entrevistas também confirmaram essa colocação. Quando perguntada de quem era a responsabilidade pelo conteúdo do plano, a EE2 argumenta: “Eu acho que é da própria sociedade. Porque a gente deu o material, a estrutura, mas eles é que decidiram, eles é que votaram e validaram as propostas, então a responsabilidade é de todos né”.

Do ponto de vista do conteúdo, ou seja, da elaboração das proposições do plano estadual de cultura catarinense, houve uma responsabilidade compartilhada entre os coprodutores sociedade e Estado. No entanto, identificamos que, tanto sociedade quanto Estado compartilharam a responsabilidade pelo conteúdo do plano, mas não pelo processo de condução da elaboração do plano. Como já falado anteriormente, as atividades operacionais, de marcação de reunião e local, compilação dos dados, formato padrão de relatório, matriz pré-elaborada, etc., foram atividades quase exclusivas do poder público, apenas algumas comissões regionais realizaram a compilação dos dados. A realização dessas atividades por parte da sociedade civil é importante, pois “ao participar, o cidadão passa a acessar e a se utilizar do aparato institucional, o que permite, também, redefinir suas concepções de bem público e ampliar sua capacidade de contribuir para serviços de melhor qualidade.” (ROCHA et al, 2012, p. 6). Mas como falamos anteriormente, esse tipo de arranjo depende muito da maturidade com que a sociedade civil lida com as atividades coprodutivas (PROPOIUCK e FREY, 2008), da capacidade do Estado em conduzir relações harmônicas para esse compartilhamento, e também das condições estruturais (de deslocamento, de comunicação, de material de escritório, de ambiente físico, etc.) para que a sociedade de fato possa realizar atividades que necessitam de tais estruturas. Assim, considerando a participação da sociedade na elaboração do conteúdo do plano de cultura, é possível afirmar que houve responsabilidade compartilhada na construção do conteúdo do plano, mas com restrições em relação às responsabilidades de condução do processo incluindo atividades operacionais.

- Relação de confiança

Este foi um dos pontos mais frágeis que encontramos quando da coleta de dados. Conforme resultado do trabalho de Raquel (2012) Governança Pública demanda novas habilidades de gestão, tais como: comunicação, colaboração, confiança e diálogo. Quando perguntados como estas habilidades estiveram presentes no processo de construção do plano de cultura em Santa Catarina, numa escala de “muito presente”, “presente”, “razoavelmente presente”, “pouco presente” e “ausente”, apenas 13% dos correspondentes consideram que confiança esteve muito presente e presente durante todo o processo de construção

do plano. Comparado com as outras habilidades de gestão, confiança foi a que obteve menor nota, conforme podemos verificar na tabela a seguir.

Tabela 6 - Nota dada pelos entrevistados e respondentes de SC referente às habilidades de gestão

<b>Habilidades de Gestão</b>	<b>Nota (transformada numa escala de 0 a 10)</b>
<b>Comunicação</b>	6,6
<b>Confiança</b>	6,5
<b>Colaboração</b>	6,1
<b>Diálogo</b>	6

Este é o mesmo resultado das entrevistas até mesmo com os representantes do poder público estadual, que também consideram “confiança” como a habilidade de gestão que menos esteve presente no processo. A explicação é resumida pela EE2.

Porque eles confiam desconfiando. Porque o governo estava muito desgastado com a questão cultural, então a gente foi pra rua num momento que o fundo não estava pagando os projetos. A secretaria tem um histórico de pagar milhões pra coisas influenciadas politicamente.

Esta desconfiança vem de todo um histórico de insatisfação por parte dos agentes culturais em relação à gestão pública de cultura catarinense<sup>55</sup>. Ciente disso, a EE2 complementa: “Então a gente foi pra rua para tentar resgatar a confiança”. Desse modo, o processo de construção do plano de cultura ajudou no sentido de que “a prática da participação possibilitada pela coprodução do bem público auxilia a aumentar a confiança pública no governo” (Klein et al, 2012) ao menos foi um aprendizado para representantes do Estado que estiveram envolvidos no processo, como afirma a EE2: “hoje a gente já tem um contato maior com os municípios, o nome das pessoas, tudo que a gente conheceu dentro desse processo na área cultural, a gente viu a necessidade de estar mais junto, no interior.”.

55 Para entender um pouco do processo de resistência à gestão pública de cultura catarinense, ler Borges e Dellagnelo (2013).

Resta-nos observar que se o processo de construção do plano foi marcado por certa desconfiança da sociedade para com o poder público, é necessário que se faça um grande esforço para que o plano não seja apenas um número de lei, mas haja um esforço, coordenado pelo Estado, para a implementação do mesmo.

Para finalizar este subcapítulo, resumimos no quadro abaixo como se deu todos os quatro atributos de Governança Pública no processo de construção do plano estadual de cultura de Santa Catarina.

Quadro 3- Resumo atributos de Governança Pública em Santa Catarina (legenda ao final do quadro)

Atributos Santa Catarina	Caracterização	Resumo
<b>Redes e outros espaços deliberativos de gestão</b>		Criaram espaços deliberativos de gestão, como as comissões regionais, os Fóruns regionais, o Fórum estadual. Houve elementos que mostram uma articulação em direção à formação de redes, como a horizontalidade nas relações, bem como discussões, desacordos e deliberações. Porém, justamente essa dimensão política de discussões, negociações, etc., foi solapada por uma dimensão administrativa de base burocrática.
<b>Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação.</b>		Não dá para negar que houve um esforço por parte do Estado em descentralizar suas atividades, repassando às comissões atribuições específicas. No entanto, a forma como isso foi feito, denunciada pelos respondentes da sociedade civil, implicou em caracterizarmos o Estado com papel discricionário em alguns momentos da elaboração do PEC. Além disso, enquanto ativador, coordenador e mediador, o Estado na verdade falhou em seu papel de envolver harmonicamente os diversos atores e de facilitar as interações sócio-políticas.
<b>Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade</b>		Este foi um atributo que se deu de forma bastante precária no processo do PEC catarinense. O que podemos concluir dos dados é que houve pouca

<b>e accountability</b>		preocupação por parte do Estado com a responsividade e <i>accountability</i> , tornando o processo pouco eficiente e eficaz neste sentido. A busca por um grande número de participantes foi falha; o Estado pouco se esforçou em demonstrar as proposições acatadas após compilação, de modo a garantir o acolhimento das sugestões feito de forma democrática. Também não visualizamos questões de <i>accountability</i> embora os respondentes e entrevistados tenham tido um olhar positivo sobre a transparência do processo.
<b>Elementos de coprodução do bem público</b>		Alguns elementos da coprodução do bem público estiveram presentes de forma a contribuir para um processo de governança pública, mas ainda precisa haver um esforço maior no sentido de geração de confiança entre os agentes coprodutores, sendo esta a questão mais falha deste atributo no processo catarinense.
<p>Legenda dos círculos:  verde= Bom  verde + amarelo= entre bom e razoável  amarelo = razoável  amarelo + vermelho= entre razoável e precário  vermelho = precário</p>		

Uma análise conjunta dos atributos de Governança Pública dos estados de Santa Catarina e do Acre foi feita no capítulo 5.

#### 4.5 BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO CULTURAL E CONTEXTO POLÍTICO SOCIAL NO ESTADO DO ACRE

O Acre é um dos 26 estados brasileiros e ocupa 1,92% do território nacional. Sua população estimada em 2013 de 776.463 (IBGE) corresponde a 0,39% da população brasileira. O IDHM do Acre é de 0,663, ocupando o 18<sup>a</sup> lugar no ranking dos estados brasileiros. Por se localizar na fronteira com a Bolívia, tem uma história repleta de conflitos com este país, o que leva Machado e Barros (2013) fazer

referência ao povo Acreano considerando-o um povo caracterizado por um passado de lutas populares, que resistiu para permanecer parte do Brasil mesmo à revelia do governo. Esse contexto histórico gerou um sentimento de pertencimento e identidade. Baseados em Figueiredo (2012) os autores explicam que se trata de um:

Estado rejeitado pelo país, chefiado politicamente por militares e forasteiros oportunistas e com um passado tão grande de lutas populares, acabou por produzir nos segmentos sociais mais tradicionais e nos grupos políticos mais críticos, um sentimento e uma prática de civismo muito forte. Seja na usual presença da bandeira do estado em espaços públicos, seja na valorização e manutenção de hábitos regionais ligados à culinária cotidiana, na prática e no respeito às culturas religiosas regionais, nas atividades de lazer, a condição acreana é sempre valorizada, e a bravura e coragem dos acreanos é motivo de orgulho e referencialidade (MACHADO E BARROS, 2013, p.49).

O Acre também possui um tipo de cultura intrinsicamente ligada ao meio ambiente, já que 88% de seu território é coberto por floresta, assim “as raízes culturais mais tradicionais do estado nasceram e se desenvolveram a partir da interação com a floresta e os enfrentamentos e trocas motivadas por suas riquezas.” (MACHADO e BARROS, 2013, p48). O resultado disso é que 45,81% do território acreano são áreas naturais protegidas (Unidades de Conservação e Áreas indígenas). Os índios, que antes da ocupação, no séc. XIX, constituíam-se numa população de 150 mil, hoje são um pouco mais de 18 mil, representando 2,3% da população Acreana. (ACRE, 2013).

Na gestão de cultura, Machado e Barros (2013) afirmam que, no início do século XX, o Acre possuía as mesmas práticas adotadas nos demais estados brasileiros, priorizando os artistas, em detrimento dos cidadãos, valorizando as artes mais que outras vertentes culturais e práticas conservadoras de atendimento das demandas, conhecida como “prática do balcão”. As ações culturais no Acre começam a ter novas perspectivas a partir de 1999, quando é criada a Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour – FEM e a Lei Estadual de Incentivo à Cultura. A FEM é o órgão responsável por formular e executar a política

cultura do estado<sup>56</sup>. A Lei Estadual de Incentivo à Cultura representa, na visão de Zen (2011) o primeiro passo para um Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura mais abrangente englobando outras modalidades de fomento, incentivo e financiamento de projetos culturais que viriam acontecer em 2010.<sup>57</sup> Uma mudança ainda mais significativa começa a ocorrer a partir de 2005, quando a FEM entra em consonância com o Ministério da Cultura que já vinha trabalhando na construção de um pacto federativo para a cultura nacional (MACHADO e BARROS, 2013). Em 2009, é aprovada na II Conferência Estadual de Cultura do Acre a minuta do projeto de lei para criação do Sistema Estadual de Cultura, transformado em lei no ano de 2010 pela Assembleia Legislativa do Estado<sup>58</sup>, mesmo ano em que foi feita adesão do Acre ao Sistema Nacional de Cultura. Dos elementos constitutivos do Sistema Estadual de Cultura (SEC)<sup>59</sup>, cinco já estavam efetivamente funcionando até 2012: o Órgão Gestor de Cultura (a FEM); a Conferência Estadual de Cultura; o Conselho Estadual de Cultura – ConCultura; o Fundo Estadual de Fomento à Cultura – FUNCULTURA e o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura – PRECULT. (BARROS e CUNHA,

---

<sup>56</sup> Conforme lei Complementar nº 61 de 13 de janeiro de 1999.

<sup>57</sup> Zen (2011) alerta que entre 1999 e 2002 a FEM era responsável não apenas pela cultura e comunicação, como pela pasta do desporto. A partir de 2002 esta pasta ganha uma secretaria extraordinária e em 2007 a responsabilidade pela área de comunicação fica entre a FEM e a Secretaria de Estado de Comunicação.

<sup>58</sup> Lei nº 2312 de 23 de outubro de 2010

<sup>59</sup> Conforme Art. 4º da Lei do SEC: Integram o Sistema Estadual de Cultura do Acre os seguintes elementos constitutivos:

I - Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour – FEM, como órgão coordenador;

II - instâncias de articulação, pactuação e deliberação, assim constituídas:

- a) Conferência Estadual de Cultura - CEC;
- b) Conselho Estadual de Cultura do Acre - ConCultura; e
- c) Comissão Intergestores Bipartite – CIB;

III - instrumentos de gestão, assim constituídos:

- a) Plano Estadual e Planos Setoriais de Cultura;
- b) Fundo Estadual de Fomento a Cultura - FUNCULTURA e seu Plano Anual de Investimentos;
- c) Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura – PRECULT;
- d) Programa Estadual de Formação na Área da Cultura;
- e) Sistema Estadual de Informações e Indicadores Culturais; e
- f) Sistemas Setoriais de Cultura.

2013). É nesta realidade e dentro deste contexto que é iniciada em 2011 o Acordo de Cooperação Técnica entre UFSC e MINC no qual o Acre é um dos 17 estados a receber apoio técnico e capacitação para construir seu plano estadual de cultura.

#### 4.6 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DO ACRE

Uma das primeiras orientações dadas pela equipe do PAEPEC para viabilizar a construção do plano em todos os estados foi a formação do Núcleo Executivo Estadual. A equipe técnica do Acre foi composta pelo Professor José Márcio Barros, como Coordenador técnico, Hernandes Cunha como Analista Técnico e Assis Pereira como Articulador. Ainda fez parte do Núcleo, a presidente da FEM, gestora de cultura no estado, Francis Mary (Bruxinha, como é chamada). O I Seminário de Cultura realizado em Brasília foi o encontro de apresentação das equipes de trabalho e das formas de interação que aconteceriam no projeto, bem como uma breve explanação da metodologia sugerida pela UFSC. Na prática, este I Seminário significou o início efetivo dos trabalhos dos núcleos executivos estaduais. As primeiras ações após o I Seminário foram planejar as atividades dos próximos meses, através da elaboração e entrega à UFSC do Plano de Ação. O Acre se preocupou em construir um processo de sensibilização e mobilização, e o fez através da elaboração de um plano de comunicação, e visitando cada um dos 22 municípios do estado, apesar das dificuldades de acesso a alguns municípios devido às suas características naturais<sup>60</sup>. As instâncias de governança criadas pelo estado tiveram consonância com a proposta sugerida pela UFSC, mas ajustando-se à realidade do Acre. Assim, foi formado uma instância de coordenação chamado Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) composto por integrantes da FEM, da Fundação Municipal de Cultura Garibaldi Brasil (FGB)<sup>61</sup>, do Conselho Estadual de Cultura, do Criativa Birô, da Comissão Estadual do Fomento e Incentivo à Cultura (CEFIC) e de outras instituições do setor cultural das regiões do Acre. Fez parte

---

<sup>60</sup> Características essas que ocasionam o chamado “custo amazônico”.

<sup>61</sup> A FGB – órgão gestor de cultura de Rio Branco, foi convidada a fazer parte do GTI para contribuir com a expertise, já que Rio Branco já havia criado seu Sistema Municipal de Cultura em 2007 e o Plano Municipal de Cultura em 2011, conforme apresentação da equipe do Acre no II Seminário Planos de Cultura realizado em Florianópolis nos dias 25 a 27 de julho de 2012.

desse processo a realização de sensibilização e capacitação ao Grupo de Facilitadores (composto por integrantes do GTI). E foi formada uma instância de construção do plano de cultura que se constituiu no Fórum do Plano de Cultura do Estado do Acre. O Fórum foi instituído no evento Seminário – Cultura e Desenvolvimento: a construção do plano de cultura do Acre. Cabe destacar que o Acre foi um dos poucos estados a instituir seu Fórum através de Portaria do Órgão Gestor de Cultura<sup>62</sup>.

No artigo segundo da portaria consta a composição do fórum:

Art. 2º – O referido Fórum será composto pelos seguintes membros:

I – Membros do Conselho Estadual de Cultura – ConCultura, incluindo os representantes dos municípios;

II – Membros da Rede Acreana de Cultura – RAC: Escritório Rio Branco do Ministério da Cultura, SEBRAE/AC, IPHAN/AC, SESI/AC, SESC/AC, Fundação Garibaldi Brasil e Fundação Elias Mansour;

III – Um representante por área de governo, que tem interface com a cultura, a saber: Educação, Esporte, Turismo, Indígena, Justiça e Direitos Humanos, Comunicação Social, Política para as Mulheres, Saúde, Segurança, Pequenos Negócios, Juventude e Meio Ambiente;

IV – Um representante de cada área de atuação da Fundação Elias Mansour que não esteja contemplada na composição do ConCultura: formação, diversidade, fomento, planejamento, humanização, cultura e comunidade e núcleos regionais.

Ainda fazendo parte da instância de governança, foram criados 21 Grupos de Trabalhos Municipais com representação territorial e setorial. Estas foram as instâncias de governança criadas e que possibilitaram o desenvolvimento dos trabalhos a nível territorial e estadual.

---

<sup>62</sup> Portaria nº635 de 28 de Maio de 2012

A figura a seguir representa as instancias de governança criadas no Acre.

Figura 12 - Estrutura de Governança para Elaboração do Plano Estadual de Cultura do Acre



Fonte: Elaborado pelo Núcleo executivo Estadual do Acre

Para construir o inventário do setor cultural, o Núcleo Executivo Estadual coletou dados do IBGE, da publicação anual Acre em Números, dos relatórios de conferências municipais de cultura e conferências e fóruns de áreas de interface com a cultura (esporte, juventude, saúde, economia solidária, política para mulheres, LGBT, igualdade racial, meio ambiente, turismo, segurança, indígena, educação, comunicação, desenvolvimento social). Esses dados sistematizados foram levados para discussão nos municípios para elaboração do diagnóstico o qual foi utilizada a dinâmica do Diagnóstico Rápido Participativo – DRP. Para Barros e Cunha (2013) o GTI poderia ter sido mais atuante já que possuem informações sobre a estrutura e os processos culturais do estado. No entanto, devido às responsabilidades com muitas outras atribuições, foi uma atuação tímida, limitada a participar das reuniões.

Na tabela 7 descrevemos os municípios onde foram realizadas as oficinas para diagnóstico, bem como número de participantes.

Tabela 7 - Número de participantes da oficina de diagnóstico e formação dos Grupos de Trabalho Municipais (GTM's)

	<b>Município</b>	<b>Número de Participantes total</b>	<b>Participantes que integraram o GTM (Grupo de Trabalho Municipal)</b>
<b>1</b>	Assis Brasil	8	8
<b>2</b>	Acrelândia	11	6
<b>3</b>	Brasileira	60	15
<b>4</b>	Bujari	3	3
<b>5</b>	Capixaba	36	15
<b>6</b>	Cruzeiro do Sul	62	22
<b>7</b>	Epitaciolândia	20	11
<b>8</b>	Feijó	25	29
<b>9</b>	Jordão	29	21
<b>10</b>	Mâncio Lima	21	10
<b>11</b>	Manoel Urbano	19	11
<b>12</b>	M. Thaumaturgo	32	14
<b>13</b>	Plácido de Castro	14	7
<b>14</b>	Porto Acre	16	12
<b>15</b>	Porto Walter	27	15
<b>16</b>	Rodrigues Alves	33	13
<b>17</b>	Sena Madureira	26	13
<b>18</b>	Senador Guimard	17	11
<b>19</b>	Santa Rosa do Purus	32	39
<b>20</b>	Tarauacá	15	21
<b>21</b>	Xapuri	14	11
<b>22</b>	Povos Indígenas	40	-
	<b>TOTAL</b>	<b>560</b>	<b>407</b>

Fonte: a autora, com base nos dados do diagnóstico da cultura no estado.

No processo de elaboração do prognóstico também foram utilizados proposições anteriores, de conferências, e fóruns tanto do estado quanto dos municípios e de áreas transversais. Foram também analisadas a Constituição Estadual e legislação cultural local, deliberações do Conselho Estadual de Cultura, o Plano Nacional de Cultura e o Plano Municipal de Rio Branco. Neste momento houve uma participação mais significativa do GTI ajudando, entre outros assuntos, na elaboração de um plano de ação para a discussão referente ao prognóstico (BARROS e CUNHA, 2013). Assim, partiu-se da existência de mais de 1200 proposições que, após “operações de exclusão (por já ter sido realizada, por repetição ou por não se referir a um plano de

cultura) e fusão (integração por natureza convergente)” (BARROS e CUNHA, 2013, p.48), foram sintetizadas a pouco mais de 200 entre ações e estratégias e agrupadas segundo princípios, objetivos e diretrizes. Esse material foi levado às escutas municipais presenciais. Houve a tentativa de programar escutas virtuais, porém “não funcionou de forma efetiva, seja pela falta de divulgação, seja pelas dificuldades de acesso à internet no estado, ou mesmo, pela preferência aos métodos presenciais.” (BARROS e CUNHA, 2013, p. 48). E então o Núcleo Executivo Estadual trabalhou nelas a fim de “ver as lacunas, de ver o que se repetia e o que dava pra ser fundido” (EC2). Após todas essas etapas, o plano se constituiu em 104 ações relacionadas a 18 estratégias. O Plano foi submetido à aprovação na III Conferência de Cultura do Acre, realizada em Setembro de 2013, onde foi aprovado e incrementado com novas proposições que estão sendo incorporadas ao PEC.

#### 4.7 ANÁLISE DOS ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DO ACRE

##### 4.7.1 Redes e outros espaços deliberativos de gestão

A coleta de dados nos permitiu verificar que o processo de construção do Plano no Acre foi realizado em espaços deliberativos construídos para esse fim – as oficinas, os Grupos de Trabalho Municipais (GTM), as escutas, os seminários, e o Fórum – onde a sociedade era convidada a discutir e deliberar, garantindo seu poder de decisão. Assim, como atesta a RM6 “As decisões tomadas foram debatidas e apresentadas de forma interativa prevalecendo o respeito mútuo.” O engajamento e trocas nestes espaços contribuíram para a formação de rede, conforme atesta Barros e Cunha (2013) “O seminário de constituição do Fórum do Plano Estadual de Cultura do Acre, as oficinas, as reuniões de trabalhos e posteriormente do Fórum foram realizadas como uma rede de aprendizado contínuo” (p.40). A ideia de redes, ao menos a palavra, já é familiarizada pelos agentes de cultura do Acre, devido à Rede Acreana de Cultura (RAC)<sup>63</sup>, que se constitui em “um conjunto de instituições<sup>64</sup> que têm ações diferentes, mas com o foco

---

<sup>63</sup> A RAC é uma das instituições do GTI (Grupo de Trabalho Interinstitucional).

<sup>64</sup> Fundação Municipal de Cultura Garibaldi Brasil (FGB); Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM); Serviço Social do Comércio

comum de fazer valer o acesso à cultura e a sua fruição como um direito fundamental” (MACHADO, LIMA e CAVALCANTE Jr., 2011, p.23). Para esses mesmos autores, essa “rede de cultura é abordada a partir do olhar dos gestores das instituições que a compõe e também de artistas e produtores culturais” (p.5). O fato de a RAC fazer parte do GTI contribui ainda mais para a relação dos atores em rede. Essa relação se caracteriza pela presença de muita discussão, barganha, negociação, debates, desacordos, deliberação, e isso no Acre veio acompanhado de processo de aprendizado como podemos verificar na fala do ES2:

Interessante quando começava a discussão, o debate mesmo, porque a gente percebia que nem sempre o que eu penso é o mesmo que o cara que está lá na periferia pensa, nem sempre o que ele pensa é o mesmo do que quem está aqui no centro da cidade pensa, aí você pega esta misturada de ideias, pega isso tudo aí pra entrar num consenso.

Essa reflexão de um representante da sociedade civil mostra o aprendizado que espaços deliberativos de gestão possibilitaram, em meio aos acordos e desacordos entre os atores envolvidos no processo e que ao final buscam o consenso.

No processo de construção do PEC no ACRE, os maiores embates foram entre os diferentes setores culturais, entre a capital do estado e o interior e claro questões político-partidárias. Nas falas abaixo, podemos perceber a relação de negociação entre os setores:

Cada um puxa brasa para sua sardinha. [...] em cada município tem uns movimentos que são mais fortes, mais organizados. Por exemplo, a música é muito organizada, mas não são em todos os municípios, tem municípios que o teatro domina, tem uns que a música domina, então esses onde eles dominam, eles tentam ganhar o seu espaço maior que os outros. Mas tinha sim os debates, só que um debate sadio, um debate político sadio, mas claro, cada um querendo sobrepujar o outro (ES1).

Lá [no Acre] é tudo intensamente participativo. Agora, os conflitos, quando é que aparecem os conflitos? Da mesma maneira que aparecem em outros lugares. Com dois recortes, o recorte partidário; é um estado administrado pela frente popular há 16 anos se não estou enganado, e por outro lado o embate corporativo, que é o embate, o teatro *versus* a música, esses interesses corporativos que muitas vezes acham que estão ali para representar os interesses corporativos do seu segmento específico e tal. Então estes dois momentos da diferença partidária e dos embates corporativos, aí o embate vira conflito, aí vira um certo conflito, mas o embate lá faz parte da prática da democracia. (EC1).

Embora haja essa questão de defesa do seu setor, as negociações, barganha, acordos, elementos de um processo em rede, também apareceram, ao ponto de se chegar ao consenso de um setor apoiar o outro, como podemos perceber na fala a seguir:

Cada um fazia as suas propostas, aí tinha defesa, chegava um momento em que todo mundo chegava a um consenso na proposta, aí tinha momento que, por exemplo, eles reconheciam que tinha uma área que estava precisando realmente: “Apesar de eu ser do teatro eu vou defender a música por quê?” “porque eu vejo que a música dentro do município está com um papel importante.” (ES1).

Quanto às disputas entre a capital e o interior, segundo os entrevistados, isso vem de um processo histórico em que o interior, com suas dificuldades de acesso, não obteve muita atenção do poder público, como argumenta o ES1:

Porque a gente teve um governo que não ligou para a cultura durante muitos anos, um governo em que o interior era abandonado, abandonado mesmo, tinha município aqui que não tinha nem hospital, não tinha médicos, não tinha nada, as pessoas não tinham acesso... o governo ia lá em época de eleição.

Essa relação capital/interior se verifica também na composição do ConCultura que, apesar de ser paritário, falha quando se pensa na representatividade do estado como um todo, já que por muitos anos o ConCultura foi composto exclusivamente por moradores da capital Rio Branco<sup>65</sup>, como podemos atestar na fala a seguir.

As pessoas estão lá legitimamente, mas a legislação do conselho é falha, limitada, porque só tem representação setorial e não tem territorial. Como o conselho se reúne em Rio Branco, num estado que quando chove você não tem como sair, que para alugar um avião significa mil reais, a representação é muito centrada na capital. (EC1).

A contraposição entre capital e interior também pode ser verificada no depoimento da RS22 segundo o qual “[...] como era algo novo, e o interior sempre ficou dependente da capital em tudo, ficamos um pouco sem acreditar nos resultados.” Na visão do ES1 que mora na capital, o interior vem se organizando:

O interior briga muito, eles se articulam muito, apesar de estar concentrada a maior parte dos artistas e fazedores culturais na capital, mas eles se articulam muito quando eles se reúnem, eles reivindicam.

Importante observar que esta realidade acreana fez parte do processo de construção do Plano como um desafio a ser superado, e que ao que podemos observar, os espaços criados possibilitaram uma organização para essa formação de redes.

O formato do processo deliberativo nas instâncias ocorreu da forma usual, ou seja, abriu-se tempo para os debates, como explica o EE3: “Se abre para a pessoa fazer uma explanação, se abre para contestação e tem um mediador, normalmente alguém da FEM e alguém da sociedade civil membro do conselho estadual de cultura”. Mas a análise dos dados nos mostra que no Acre dá-se um maior valor para a discussão e participação. E isso ficou evidente em muitas falas e dados encontrados, como podemos verificar através das três falas abaixo, a

---

<sup>65</sup> Nos últimos anos, houve uma tentativa de atenuar essa falha criando-se um “conselho expandido” nos quais integrantes do interior passaram a compor o conselho.

primeira explicando a ocorrência de um episódio, as outras duas, uma reflexão sobre este processo.

A gente iria mais por uma solução técnica inicial pra depois ter a participação das pessoas, a parte política das opiniões de modo geral. Só que aqui não funciona muito isso, tem que ir para o grupão o tempo todo. E aí demora muito mais. Por exemplo, na escuta de Rio Branco, a gente programou uma escuta de um dia, só que as pessoas queriam ler todas as estratégias e ações e aí era uma loucura porque você pegava uma ação e ficava 10, 15 minutos naquela ação, um dizia que era assim, outro dizia que era assim, outro dizia que era assado, depois ia pra votação [...] era uma loucura [risos]. Resultado, um dia se transformou em cinco, foram cinco dias de escuta, direto. (EC2).

Para o EC1, isso se deu no Acre devido à característica deles de “rito da participação, da necessidade que você tem de ouvir todo mundo, respeitar a fala, é o rito da democracia. Que é normal e é importante”. Ele ainda explica:

O exercício da democracia, da participação social no Acre é muito tradicional. Ele se dá do jeito mais tradicional, que é todo mundo se encontrando, conversando, todo mundo tem que ter direito a falar, mesmo que a pessoa repita exatamente o que o outro falou. Isso eu demorei a costumar, porque tinha hora que eu pensava assim “meu deus do céu, de novo, vai começar tudo de novo do zero?” Mas depois eu fui entendendo essas coisas, eu tenho uma orientanda que é do Acre, eu trabalho no Acre há cinco anos então eu fui acostumando com aquilo que me parecia uma falta de lógica, uma incompetência, eu comecei a entender que é o jeito. E se não tiver, não vale a pena, é o que eles falam, quando a coisa vira um consenso muito rápido, o povo desconfia de que isso não tem profundidade, que isso não tem perspectiva de transformação.

Essa característica de disposição a participar, discutir, negociar, debater, ocorrida no processo de elaboração do PEC traduz a

importância que se deu, neste processo, à dimensão política, que caracteriza a formação de redes.

Como visto na literatura, uma das características das redes é a horizontalidade das relações. Nos espaços de construção criados, não houve uma predominância hierárquica por parte de algum grupo. Procuramos verificar, sobretudo se, devido ao papel de coordenador do processo, o órgão gestor de cultura, a FEM, não sobrepujou as demais instituições e grupos participantes. Não encontramos indícios de que isso tenha acontecido, inclusive na relação com o poder municipal. Quando ocorreram as visitas da FEM para discussão do plano nos municípios, a organização dos encontros foi feita em parceria com o poder municipal, e em alguns casos a mediação dos encontros também era feito em parceria, juntamente com representante da sociedade civil do ConCultura. O EC1 esclarece como ele vê que foi a posição da FEM neste processo:

Olhando assim os fóruns, essas reuniões que participei, não tem essa visão hierárquica, essa coisa de que a FEM é superior ou centralizadora. Até porque se tem a percepção de que essas pessoas estão ali, e que a qualquer momento podem não estar, no sentido de uma mudança política eleitoral que possa fazer o pessoal não estar. [...] eu não acho que há uma relação hierárquica, o que marca, é claro que tem problemas, críticas e tal. Mas não diria que é uma relação marcada por autoritarismo, da falta de reconhecimento, não acho. Acho que tem uma capacidade muito grande da FEM de ter um diálogo mais horizontal com a sociedade civil. Não vejo resquício nenhum de verticalidade nem nada.

Podemos constatar, através da coleta de dados, que o atributo Redes e Espaços deliberativos de gestão estiveram bastante presente no processo de construção do PEC acreano. Elementos como negociação, barganha, deliberação, desacordos, conflitos, estiveram presentes num ambiente permeado por relações horizontais e interdependência. No entanto, o que apareceu também é que não há ainda uma sociedade organizada ao ponto de o trabalho em redes representar uma resistência ao controle do Estado (PETERS E PIERRE, 1998; DIAS, 2012). O que percebemos é que a sociedade exige sim o direito à fala, à participação, ela quer ser escutada pelo poder público. Uma vez que isso aconteceu, ou seja, houve essa abertura, ela se sente satisfeita e se torna talvez

pouco crítica e cuidadosa em estar constantemente vigilante ao controle do Estado.

#### **4.7.2 Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação**

Um fator que apareceu nessa pesquisa é a questão da relação federativa. Já que o Sistema Nacional de Cultura busca fortalecer as políticas culturais a nível não apenas federal, mas estadual e municipal também, faz sentido que haja um esforço nestes níveis a fim de construir as políticas de cultura baseados nos princípios já referendados no SNC. Como aconteceu no Acre: “Tinha orientação, tanto do governo federal quanto estadual, de que tem que ter a participação de todos, então a gente envolvia todo mundo. Ia na escola, ia na zona rural, trazia o sindicato. Tem alguns que não vem, mas vinham pessoas.” (EM3). Assim, os próprios municípios recebiam essa orientação de que é importante o envolvimento da sociedade na construção do PEC. Isso desperta um papel de ativador por parte do poder público, já que ele busca pela participação social. Essa busca se deu de várias maneiras no Acre, de divulgação em internet, passando pela rádio, por convites da FEM, das prefeituras e conselhos, e até ligações telefônicas para os agentes culturais mais ativos. Todas estes meios de comunicação apareceram nas respostas dos entrevistados e respondentes, mas destacamos aqui o relato feito pelo ES1 sobre como foi feito um das divulgações mais tradicionais e também eficazes, o boca-a-boca:

Nós encontramos em Feijó, quando saímos pra jantar, nós passamos em uma lanchonete. Dentro da lanchonete a própria dona fez umas prateleiras e começou a expor os materiais antigos. Então é uma espécie de minimuseu que ela mesma criou. E tinha coisa muito antiga, poronga muito antiga, lamparina muito antiga, lampiões, tinha arte antiga, máquina de costura bem antiga e várias coisas. Ela achou interessante resgatar e colocou aquilo na lanchonete dela. Aí chamamos ela para participar. Muitas vezes as pessoas do interior tem esse trabalho já, mas eles não veem como manutenção da cultura do município.

Esta fala nos mostra que mesmo nos momentos informais, havia a preocupação em convidar as pessoas, trazendo-as para junto do processo.

Outro fato que nos permite avaliar como se deu este papel do Estado de ativador, coordenador e mediador foi a aplicação do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP)<sup>66</sup>. Embora não tenha funcionado como planejado e ter ocorridos falhas<sup>67</sup>, o DRP possibilitou um primeiro esforço para a elaboração do inventário cultural e posterior diagnóstico da cultura acreana, e isso trouxe uma aproximação do poder público com a sociedade, sobretudo os agentes culturais, já que houve a identificação dessas pessoas, como podemos verificar na fala do EM3 “a gente fazia o cadastro cultural, aí a gente conseguia saber em que área cada pessoa atuava. Tinha uns que atuavam e nem sabiam que era área né, porque tem muito isso, ‘o que você faz?’, ‘eu faço isso, eu sou quadrilha’, não, mas aí a gente ia ver que área é essa.”. A fase de sensibilização e mobilização, bem como esta fase do diagnóstico consolida este novo papel do Estado, de envolver harmonicamente os diversos atores bem como facilitar as interações sócio-políticas (RAQUEL e VAN BELLEN, 2012). No Acre, identificamos o papel do Estado mais como de ativador, coordenador e mediador do que de centralizador e executor solitário no processo cooperativo de construção do plano. Isso ficou claro, sobretudo devido ao bom funcionamento das instâncias de governança criadas, os GTM’s, por exemplo, efetivamente trabalharam e cumpriram, na medida do possível, o papel que lhe foi

---

<sup>66</sup> O DRP não estava prevista na metodologia orientada pelo PAEPEC, o estado do Acre optou por utilizá-la, já que a própria equipe do PAEPEC orientava para que os estados tivessem a liberdade e criatividade de adaptar a metodologia para sua realidade.

<sup>67</sup> O porquê disso pode ser compreendido através da explicação do EC2 “equipes de outros setores da FEM foram deslocadas pra ir pro interior, só que nem todo mundo tem o preparo pra aplicação... então acontece que as oficinas acabaram tendo uma certa limitação, era feito de um jeito em um município e em outro de outra forma. Dados que tinham que vir, não vieram. Por exemplo, o diagnóstico rápido participativo tinha que ser aplicado em todos os municípios. Só que não foram aplicados na grande maioria, a gente teve que fazer uma adaptação de um DRP – que deve ser feito numa dinâmica de grupo – feito individualmente por pessoas que preenchiam alguns documentos e mandavam posteriormente por e-mail, porque as equipes não aplicavam devidamente. Isso foi um dos momento que eu mais fiquei tenso, porque não tinha verba pra eu ir na maioria e nas que eu ia, ou que o José Márcio ia, a gente dava um jeito da coisa acontecer. Porque a gente sabe que aquilo é super importante.”

repassado, inclusive ajudando, em alguns momentos nas questões operacionais e de sistematização das propostas, embora a maior parte deste trabalho tenha sido feito mesmo pelo Núcleo Executivo Estadual. A partir do funcionamento das instâncias, as outras fases do processo, como o diagnóstico e prognóstico, funcionaram de modo cooperativo, permitindo ao Estado um papel de coordenação do processo.

#### **4.7.3 Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e accountability**

Muitos dados parecem evidenciar que a gestão cultural no Acre é realizada de maneira participativa e isso veio a refletir na forma como se construiu o plano de cultura. É possível perceber que ao mesmo tempo em que o Estado se preocupa com a participação, também se preocupa com os resultados de modo a dar uma resposta à sociedade após ela tanto participar:

O plano vem numa excelente hora porque é exatamente quando a gente começa a dar a resposta que a comunidade precisa ouvir, precisa ter, sentir. Então se a gente não conseguir implementar de fato o plano estadual de cultura, todos os debates, todas as discussões e esse formato de fazer a gestão da cultura de maneira participativa, ele pode ir por água abaixo. (EE3).

Essa é uma preocupação, não apenas com a eficiência do processo, mas a eficácia, de se chegar a um resultado, mas que na perspectiva da responsividade, isso passa por muita discussão, muito embate, muita participação, de modo que a dimensão política é valorizada. Há ainda uma preocupação com a legitimidade democrática, de forma efetiva, como é possível verificar na fala abaixo:

Não dá pra eu pegar numa regional, e pensar que vindo três pessoas do município X, eu vou ter uma representação dele, não tem, é ilusão. Porque dessas três, um deve ser gestor, o outro deve ser um cara consagrado da cena cultural de lá e o terceiro nas mãos desses dois. Então eles não vão representar. (EE3).

O ES3 também ressalta que houve um interesse persistente por parte do poder público estadual para que o processo fosse legítimo e compreendido como tal pela sociedade:

Eles falavam isso: “olha, a gente está aqui, está ouvindo vocês, pra depois se houver controvérsia da coisa, vocês não pensem que fomos nós que demos opinião, a opinião é do grupo, aceita por A e B.”. Eles sempre perguntam assim: “é isso, está correto, é isso que vocês querem? Então está bom”, e perguntam mais de uma vez: “é assim mesmo? Está bom. Vamos ver de novo, vamos rever?”.

Unido a essa preocupação, não apenas em haver participação direta da sociedade, mas que ela seja legítima, mostrando um verdadeiro interesse por resultados democráticos, houve também certa transparência no processo, como atesta do ES3:

Porque como eu te falei, eles são muito abertos à opinião, eles não chegam determinando. Por exemplo, eles vieram em Brasileia, fizeram todo o contexto, aí vão pra Assis Brasil, e mostram tudo que foi feito em Brasileia, e discutem se é isso mesmo [...]. (ES3).

Podemos perceber nesta fala e na seguinte, essa preocupação em deixar claro o andamento das atividades.

Tinham algumas pessoas que perguntavam. Mas aí, essa questão de transparência a gente fazia questão de explicar, tanto na fala da equipe da FEM quando na nossa, a gente dizia “ó, estou com o material coletado, vai ser feito isso, isso vai ser enviado para o lugar tal. Se alguém quiser ter acesso...” eu era o contato, era só me procurar. A gente sempre teve essa preocupação de ter essa transparência né. (EM3).

Para o RM5, a transparência existiu, já que as discussões do plano foram expostas “em tela de projeção, lido ponto a ponto e aberto a discussão, bem como em local de fácil acesso que era o Centro de Difusão”. Essa preocupação em trazer a discussão realizada num município, para outro município, mostra certa transparência no processo

de construção do PEC favorecendo um ambiente democrático, unindo questões de responsividade e *accountability*.

No entanto, para a RS6 a transparência ficou a desejar, limitando-se a uma divulgação que também foi falha:

Houve divulgação, convite para os eventos, mas após os encontros não houve mais comunicação. Nada contra a organização. Talvez também porque tudo é algo muito novo a implantação dessas novas políticas de cultura, principalmente no interior que sempre ficou a margem desses investimentos.

É interessante observar que, embora por um lado os dados nos mostrem claramente que houve a preocupação com transparência, isso foi mais no sentido de deixar claro o andamento das atividades aos que estavam participando do processo. Mas, como podemos ver nesta última fala da RS6, houve falhas de comunicação, sobretudo no pós-evento. Quando perguntado sobre como as pessoas eram chamadas a participar, a RS6 também responde: “por telefone ou Facebook, nada de mídia agressiva, tudo muito interno e quase que sigiloso.”, confirmando mais uma vez uma falha na divulgação como um todo e que acaba prejudicando questões de *accountability* no processo, até mesmo porque não cabe apenas aos artistas ter conhecimento de que está havendo um processo participativo na elaboração do PEC, mas sim à comunidade como um todo, mesmo que ela não esteja disposta a participar. Essa falha no processo tem a ver com a própria falha de comunicação a que muitos entrevistados se referiram. Quando perguntados sobre o quanto esteve presente às habilidades de gestão: comunicação, confiança, colaboração e diálogo, a comunicação foi a que recebeu pior nota, embora não muito distante das outras, conforme a tabela a seguir:

Tabela 8 - Nota dada pelos entrevistados e respondentes Acre referente às habilidades de gestão

Habilidades de Gestão	Nota (transformada numa escala de 0 a 10)
Comunicação	7,5
Confiança	7,8
Colaboração	8,2
Diálogo	7,6

Para o EC2, a questão da comunicação:

Foi um dos nossos principais problemas, porque o setor de comunicação aqui não funciona. Ninguém alimentava o blog, por exemplo, e tem uma equipe. A gente ia cobrar, e eles diziam, mas vocês não mandaram o que queriam, e a gente “tudo bem, mas você participou do Fórum, você estava lá, poderia produzir uma matéria” “a não, a gente produziu, foi para o jornal tal”, “tudo bem, mas então coloca no blog”. Eu percebi isso bem no início, pedimos um plano de mídia, e daí a gente percebe que eles não tem muita noção do que é fazer um plano de mídia entendeu. (EC2).

Já para o EE3, a comunicação é um problema não apenas de setor, mas também técnico: “Comunicação eu acho que a gente ainda peca, não só na cultura, mas como um todo, eu daria nota 3 [de 1 a 5], seria médio. E são diversas razões, às vezes até por questão técnica mesmo, tem município que às vezes a internet não funciona uma, duas semanas.”. Quem esclarece melhor essa questão é o EC1, conforme podemos perceber na explicação abaixo:

A comunicação, no caso do Acre, é sempre um desafio, devido à distância física, à precariedade dos meios de comunicação, ao custo amazônico, o pessoal sempre insiste nisso porque tudo no Acre é mais caro. Os meios de comunicação ainda tem uma certa precariedade, muita internet por rádio, essas coisas todas. Então a comunicação existiu, mas não foi o ponto forte. E não foi pelas dificuldades que estou colocando, mas foi pelas limitações da área da comunicação da FEM. Falhamos nesse sentido. Esse plano precisava de alguém da comunicação exclusivo para o plano. Alguém que pudesse estar a todo momento alimentando facebook, alimentando blog, alguém de uma área de comunicação exclusiva pra isso. A solução que se teve foi pegar a assessoria de comunicação da FEM, que já toma conta de muita coisa, para atuar nisso. Então houve problemas, o blog ficava desatualizado, essa coisa toda. (EC1).

Quando perguntados se houve controle social por parte da sociedade e transparência durante todo o processo, muitos não

observaram essa preocupação por parte da sociedade, apenas houve uma fala em relação a isso:

Numa primeira reunião teve uma preocupação de uma professora perguntando: “e como é que faz pra saber o gasto que está tendo nas reuniões?” papel, essas coisas. Aí o secretário (municipal) disse: “oh, o papel vai pela secretaria, o computador é o meu notebook que estamos usando.” E ela se sentiu satisfeita, ela sempre dava muitas propostas, colocou várias propostas e a maioria foi acatada, e quando chegou a última plenária, ela viu algumas propostas dela lá, ela ficou satisfeita, ela disse: ah, valeu a pena. (ES2).

Mas houve quem se preocupasse pelo controle na execução do plano em si, como podemos verificar em: “o controle social em cima do processo de construção do plano, não, mas em cima da execução do plano quando começar a ser executado. Isso tem uma preocupação forte, sempre presente” (EE3).

Para fechar a discussão de como se deu este atributo na construção do plano, trazemos a fala da EG2 que dá sua opinião sobre se o momento da construção do plano é um momento mais técnico ou mais político:

São as duas coisas, não dá pra separar o político do técnico não, porque eles se completam, e eu aprendi muito na minha vida de não separar... como eu sou gestora, então sempre tive uma discussão assim com meus amigos gestores. Porque algumas pessoas pensam “pô, a gestão é só uma questão técnica” eu não considero uma gestão somente técnica, toda gestão é técnica e é política. Então tudo que se faz nessas duas dimensões elas estão se complementando e as duas são necessárias.

Consideramos essa fala importante, porque, em nosso olhar, baseado na fundamentação teórica, a relação que ela faz de não separação entre política e gestão é o destaque na discussão de Governança Pública, sobretudo considerando este atributo que relaciona a eficiência e eficácia numa perspectiva de responsividade e *accountability*.

#### 4.7.4 Elementos de coprodução do bem público

Este atributo se deu de forma bem marcante no processo de elaboração do PEC no Acre, sobretudo ao que se refere à cooperação entre Estado e sociedade e à participação ativa.

- Cooperação entre Estado, sociedade e mercado

A gente conseguia fazer com que a maioria das pessoas colaborassem. Até hoje nós saímos na rua e as pessoas nos procuram: “e aí, como está, como ficou aquilo, parou?” Então a gente percebe isso. (EM3).

Essa cooperação existiu em alguns momentos, e a fase de prognóstico é a que isso mais aconteceu, já que é o momento em que a sociedade produz o conteúdo do PEC e, portanto mais coopera neste processo. No entanto, essa cooperação apareceu de forma interessante na fase de sensibilização e mobilização. Mesmo com algumas limitações, houve um esforço por parte do poder público, inclusive municipal, para sensibilizar as pessoas. Um exemplo dos diversos meios utilizados pode ser verificado nesta fala do EM3:

A gente fazia convite, chamava as pessoas, fazia “volante”<sup>68</sup> pela cidade, por todos os bairros. Aí para todos os setores públicos, a gente mandava convite também, porque é interessante que eles participem. Inclusive a gente mandava para o Ministério Público, mas raramente eles vinham, mas a gente mandava, fizemos a nossa parte. E entregamos convite pessoal para algumas pessoas que a gente sabia que já era envolvido nessa área cultural.

Verificamos também que a própria sociedade se uniu ao poder público nesses esforços de sensibilização e mobilização, conforme podemos perceber na fala de um representante da sociedade civil:

Vou te dar um exemplo lá de Feijó. Tem um rapaz lá que ele é escultor, trabalha com escultura em

---

<sup>68</sup> Carro de som.

madeira. Esse cara participa das reuniões e se vê como fazedor de cultura, mas já tem outro que é vizinho dele que trabalha também parecido, e ele não se vê [participando]: “ah, não vou participar disso não, deixa eu fazer minha arte aqui”. E a gente foi a algumas dessas pessoas para conscientizar da importância, dele entender que tem os projetos, que o conselho está aí para orientar, para ajudar a fazer um projeto, para divulgar a cultura dele. (ES1)

Nesta outra fala, o ES3, explica que quando a FEM vai para a cidade dele, ela não liga apenas para a prefeitura para organizar o encontro, mas entra em contato com ele, pois enquanto escritor e militante da cultura, ele conhece muitas pessoas da área e ajuda a chamar essas pessoas para os encontros: “Quando o pessoal da FEM vem eles ligam pra mim e ligam pra prefeitura, porque eu já conheço todo mundo [os artistas]”.

Esses são exemplos claros de que sociedade se une ao Estado para coproduzir o bem público, que neste caso, foi o esforço conjunto para envolver os atores culturais na elaboração do plano.

- Compartilhamento de responsabilidades

Pelos dados discutidos no elemento acima (cooperação entre sociedade e Estado), já temos indícios desse compartilhamento de responsabilidade, já que algumas pessoas da sociedade civil ajudavam na divulgação, por pedido da FEM. Além disso, como já falamos anteriormente, a sociedade participou ativamente na elaboração do conteúdo do plano, e nas atividades operacionais (embora com menor ênfase), entendemos que isso já caracteriza responsabilidade compartilhada entre ambos os atores sociais (sociedade e Estado).

Mas para compreender este elemento da coprodução, perguntamos aos entrevistados, na opinião deles, de quem era a responsabilidade pelo Plano<sup>69</sup>. As respostas, por vezes muito parecidas, demonstram uma consciência colaborativa. Abaixo seguem algumas respostas para melhor compreensão:

Acho que tem que dividir, 50% poder público e 50% sociedade civil, pelo sucesso e pelo fracasso. Porque quando a sociedade civil percebe o poder

---

<sup>69</sup> Nossa pergunta refere-se ao Plano elaborado, e não à execução do Plano.

que ela tem nas mãos, ela vai interagir mais, ela vai cobrar mais. Porque a gente corre o risco de ter um poder público que prepara um plano de gabinete, e todo mundo aprova e finge que foi um plano que foi construído por todos. (EM3).

São todos né, todo mundo, quem fez, quem digitou, quem foi ouvido, quem avaliou e quem aceitou, todo mundo. (ES3).

Responsabilidade é do conjunto, porque ele foi construído pelo conjunto. Foi construído pelas fundações, FEM e Garibaldi Brasil, pelo ConCultura, por nós conselheiros de cultura [...] e também pelos fazedores de cultura que foram os que falaram, que colocaram sua proposta. [...] foi o conjunto, fomos nós que construímos esse plano, fomos nós que apontamos as diretrizes que queríamos e o que estávamos precisando. (ES1).

Creio que é de todos, do geral, por exemplo, se não presta é do povo, da população e do poder público, se ficou ótimo, o mérito é do povo, da população e do poder público. O poder público porque teve a ousadia e a coragem de chamar a população para discutir esse negócio e do povo porque foi lá e propôs. Eu acho que é isso. (ES2)

A responsabilidade é de todos. É do governo através do órgão gestor de cultura, é de toda a equipe governamental, porque daí nesse caso a gente não pode só especificar a responsabilidade pra área cultural, porque tem muitas ações culturais que dependem de outras ações, de outros órgãos. Se a gente imaginar a cultura como uma área onde a transversalidade tem um papel fundamental, acho que nós também devemos avançar para considerar que é uma responsabilidade de todos, inclusive também da sociedade civil, dos fazedores de cultura, dos fruidores de cultura, enfim, de todos. (EG2)

Estas falas mostram que o processo de construção do PEC acreano foi realizado por pessoas que acreditam na responsabilidade

compartilhada entre sociedade e Estado, uma vez que ambos tiveram papel importante no processo. Mas nas duas falas abaixo temos uma visão um pouco diferente, no qual se prioriza a responsabilidade por parte do Estado, representado pela FEM:

Eu diria que o órgão gestor tem um papel fundamental nesse sentido, agora o órgão gestor não faz sozinho. Porque se ele fizer sozinho o plano de cultura é um plano da instituição e não do estado. Então o órgão gestor é importante, mas se ele fizer sozinho esse plano também não vai sair do papel. Agora, se você está querendo uma hierarquia, eu não tenho dúvida de colocar o órgão gestor no topo, porque é ele quem vai executar, é um plano de políticas públicas, um plano estadual de cultura não é a soma dos desejos individuais, é a soma do estado como um todo e quem vai executar isso é o órgão gestor, então não tenho dúvida [...] Os outros dois polos disso são: a sociedade civil, na sua participação organizada ou não e o conselho de cultura, porque o conselho tem atribuições formais, legais sobre essas coisas. (EC1)

Da FEM. Porque ela foi a responsável por coordenar e organizar as informações para fazer um plano exequível. Essa é a grande meta, fazer um plano que represente os anseios sociais e que seja exequível. Porque eu não posso fazer um plano que tenha a previsão para 2014 com um orçamento de 30 milhões, sabendo que eu não vou ter 30 milhões, mesmo que a sociedade queira, tem que chegar e dizer, “ô pessoal, isso aqui é surreal”. Eu não posso deixar a sociedade... no momento de mediação, falar: “queremos a instalação de 10 teatros no Acre”. Seria impossível, porque não tem orçamento. Seria populismo, irresponsabilidade. Ter um bom plano pra mim é o equilíbrio disso, é colocar o anseio da sociedade dentro da realidade orçamentária e financeira do governo. Mesmo sabendo que tem hora que tem que pressionar a aumentar o orçamento da cultura, é uma briga sempre que a gente faz. Mas tem a responsabilidade de não fazer de qualquer jeito. (EE3).

Essas falas são importantes porque trazem a reflexão de responsabilização, ou seja, no fundo, embora a sociedade seja efetivamente a construtora das proposições que se constituem no plano, a possibilidade de responsabilização recai sobre o Estado, no sentido de que, se tratando de um plano decenal, muitos dos cidadãos que estiveram presentes na elaboração podem não continuar sua militância e cooperação no processo, enquanto que o Estado continua nesta obrigação. Outra questão é que, o fato do depoimento do EE3 ser de uma pessoa representante do Estado, denota uma preocupação com a construção do tipo de política real. Conforme vimos na literatura, esta é uma tipologia identificada por Gustafsson (1983) na qual a política é pensada pretendendo-se sua implementação, baseada nos conhecimentos disponíveis e respeitando as condições que possibilitam a implementação. Quando ele explica que não daria para aprovar o desejo de se construir 10 teatros, ele demonstra a preocupação obtida através do conhecimento orçamentário de que esta proposta não poderia ser implementada.

- Relação de confiança

É possível afirmar que houve uma relação de confiança entre sociedade e Estado, isso se verifica até mesmo pela colaboração conjunta com que o plano foi construído, desde a efetivação das instâncias de governança. É perceptível que a própria condução do processo aflorou, aos poucos, um sentimento de confiança. As falas a seguir são um recorte para caracterizar essa afirmação: “E eu acho que era uma relação boa [...]. A gente sentia isso, em roda de conversa a gente falava ‘olha, está bom porque o pessoal está procurando a gente’ e tinha esse diálogo” (ES2); “houve uma grande confiança [...] [mas] as pessoas confiam desconfiando. Sempre acham que pode haver alguma manipulação e tal, e quando ela vê ao final do processo que não houve, aí ela dá uma relaxada, mas sempre tem uma tensão. (EE3).”.

Quando se começou a trabalhar a questão do Plano, eles transmitiram pra gente a confiança de que o plano iria dar certo, que através do plano mudaria uma série de coisas na área da cultura. Por exemplo, antes, abria-se o edital da antiga lei de incentivo, aí o projeto era aprovado por tantos “mils”, mas antes de o projeto chegar aqui para ser executado tinham vários cortes de materiais que era essencial e sem

comunicar sem nada. E com o plano não, com o plano tem uma parte lá que garante haver essa negociação, essa conversa entre o órgão gestor e o proponente do projeto, este é só um item que estou passando de que transmite confiança, porque lá a gente debateu isso, e quando começou acontecer, é confiável, passa a inspirar confiança. (ES2)

A horizontalidade da relação também parece ter favorecido o compromisso com a confiança:

Às vezes o Assis mesmo, que é diretor de políticas culturais, ele liga para o telefone pessoal da gente, e é bacana isso porque não é porque o cara é chefe de gabinete<sup>70</sup> que não vai fazer o contato lá com o cara que está na periferia. E o contato é muito próximo. (ES2)

Por parte do ES2, há confiança dele em relação ao Estado, e para ele, o processo como foi conduzido, também conquistou a confiança de outras pessoas que inicialmente eram avessas:

Tem uma turma negativa, que ia pra comer o lanche que tem lá. Tinha pessoas duras, ríspidas, mas essas pessoas foram mudando de opinião quando foram vendo as coisas acontecendo aos poucos e tal. E foram várias reuniões, tinha uns que dizia, “até quando vamos ficar aqui reunindo? Quando vamos partir para a parte prática?” E a gente dizia, “oh, acho que daqui uns cinco, seis anos, quando tiver tudo funcionando” [risos]. Mas o bom é que foi vivenciado isso.

Na visão do entrevistado EC1:

Olha não vou te dizer assim que todo mundo confia plenamente em todo mundo. Essa é uma situação ideal, ingênua. Mas há uma confiabilidade nas pessoas. Uma das oportunidades que temos é a participação, o idealismo com que as pessoas participam do cenário cultural. Então isso acaba

---

<sup>70</sup> Na verdade a função correta é Diretor de Políticas Culturais.

gerando uma coisa que as pessoas sabem que quem está à frente das políticas públicas acreditam no que está fazendo, mesmo que haja discordância, mesmo que falta dinheiro para fazer tudo, e vice-versa. Há críticas, há embates, essa coisa muito enfática da participação, mas houve confiabilidade.

Por fim, verificamos essa confiança por meio dos dados quantitativos. Conforme visto na tabela 8, das notas dadas em relação às habilidades de gestão trazidas pela Governança Pública, “confiança” foi a segunda melhor nota, perdendo apenas para a nota mais alta: colaboração.

Para finalizar este item, resumimos no quadro abaixo como se deram todos os quatro atributos de Governança Pública no processo de construção do plano estadual de cultura do Acre.

Quadro 4 - Resumo dos atributos de Governança Pública no Acre (legenda ao final do quadro)

Atributos Acre	Caracterização	Resumo
<b>Redes e outros espaços deliberativos de gestão</b>		<p>Criaram espaços deliberativos de gestão que funcionaram, sobretudo os GTM's e o Fórum estadual. Os embates estiveram presentes, mas com abertura para discussão em direção ao consenso. Apareceu a interdependência entre os atores dentro de relações horizontais, e a formação de redes, baseada numa valorização da dimensão política. Por outro lado, percebemos uma falta de criticidade em relação ao papel do Estado. Ao que parece, basta à sociedade, que lhe seja dada espaço para discussão e isso basta para se ter opiniões muito positivas e harmônicas em relação ao Estado. Como vimos na literatura, a formação de redes também pressupõe um meio de controle sob o Estado, e neste sentido, não houve no Acre.</p>

<b>Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação.</b>		<p>Os dados mostraram que o Estado, representado pela FEM, cumpriu um papel de ativador (ao mobilizar a sociedade para a construção do PEC), coordenador (já que foi quem ficou na coordenação de todo o processo) e mediador (pois envolveu e mediou as relações entre os atores sociais) no processo de construção de seu Plano Estadual de Cultura.</p>
<b>Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e e accountability</b>		<p>Baseados nos dados encontrados, podemos afirmar que o processo foi conduzido de forma eficiente e eficaz na perspectiva da responsividade, sobretudo pela preocupação por uma participação de forma muito democrática e legítima e preocupação com os resultados. No entanto, a questão da accountability não ficou tão evidente, embora as respostas tenham sido um tanto favoráveis, por exemplo, em relação à transparência, os demais dados coletados indicam que não aconteceu como preconizado na literatura.</p>
<b>Elementos de coprodução do bem público</b>		<p>Todos os três elementos da coprodução do bem público (Cooperação entre Sociedade, Estado e Mercado<sup>71</sup>; Compartilhamento de responsabilidade e relação de confiança) analisados nesta pesquisa apresentaram-se de forma muito semelhante ao que encontramos na literatura.</p>
<p>Legenda dos círculos:  verde= Bom  verde + amarelo= entre bom e razoável  amarelo = razoável  amarelo + vermelho= entre razoável e precário  vermelho = precário</p>		

Uma análise conjunta dos atributos de Governança Pública dos estados de Santa Catarina e do Acre é feita no próximo capítulo.

<sup>71</sup> Não houve interação com atores do mercado.

## 5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS DE SANTA CATARINA E ACRE

Não é objetivo deste trabalho realizar uma análise comparativa entre ambos os estudos de caso, até porque isso custaria um trabalho minucioso de isolamento das variáveis que diferenciam estados tão diversos como o de Santa Catarina e o do Acre. No entanto, não podemos deixar de realizar aqui algumas considerações qualitativas acerca dos resultados encontrados nos dois casos.

O quadro a seguir nos serve tão somente para fazer um breve resumo sobre algumas características dos dois estados.

Tabela 9 - Características dos estados de Santa Catarina e Acre

	SANTA CATARINA	ACRE
<b>População (IBGE, 2013)</b>	Superior a 6,6 milhões (3,3% da população brasileira)	Superior a 770 mil (0,39% da população brasileira)
<b>Porção territorial em relação ao Brasil</b>	1,12%	1,92%
<b>IDHM (PNUD, 2010)</b>	0,774 (3º lugar no ranking de estados brasileiro)	0,663 (18º no ranking de estados brasileiro)
<b>Região brasileira</b>	Sul	Norte

Como podemos perceber nos quadros resumos dos atributos nos dois estados, no Acre, os atributos estiveram mais semelhantes ao que encontramos na literatura sobre Governança Pública. Consideramos que este destaque tenha a ver com a valorização da dimensão política que ocorreu no processo de construção do plano acreano, e pouco em Santa Catarina. O exemplo mais visível disso foram duas situações semelhantes, apresentadas nas discussões dos atributos em cada estado, onde em Santa Catarina, a mesa mediadora optou por encerrar uma discussão cuja votação se deu quase em empate; e pelo contrário no Acre, uma escuta para ser realizada em duas tardes, acabou sendo realizada em cinco dias, justamente devido à importância que se deu à discussão e participação. Assim, enquanto em Santa Catarina, as políticas constitutivas – segundo a tipologia de Lowi (1964) – que o estado criou como regra de participação para elaboração do plano, se deu através da prevalência de algumas decisões baseadas na égide

burocrática, no Acre, elas ocorreram baseadas na valorização da dimensão política.

Em relação à participação da sociedade, embora os entrevistados no Acre considerem que houve uma participação mais qualitativa do que quantitativa, percebemos que mesmo assim, a questão quantitativa é bastante significativa se comparado com Santa Catarina. Podemos perceber isso no número de participantes nos fóruns regionais de Santa Catarina e nas oficinas realizadas em cada um dos 22 municípios, conforme tabelas abaixo:

Tabela 10 - Participação quantitativa em relação à população - SC

	<b>Regional</b>	<b>Total de municípios</b>	<b>População estimada 2013 (IBGE)</b>	<b>Participantes do Fórum Regional</b>	<b>Participantes em relação à população</b>
1	Araranguá	15	189.932	17	0,009%
2	Blumenau	51	1.127.827	27	0,002%
3	Chapecô	30	365.716	54	0,015%
4	Florianópolis	13	959.158	41	0,004%
5	Itajaí	9	591.705	46	0,008%
6	Joaçaba	61	748.599	25	0,003%
7	Joinville	20	1.171.998	37	0,003%
8	Lages	18	290.460	24	0,008%
9	São Miguel do Oeste	18	134.339	11	0,008%
10	Tubarão	32	789.392	23	0,003%
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>267</b>	<b>6.369.126</b>	<b>305</b>	<b>0,005%</b>

Na tabela 11 a seguir trazemos a análise da quantidade de pessoas que participaram dos fóruns regionais em Santa Catarina

Tabela 11 - Participação quantitativa em relação à população - ACRE

	<b>Município</b>	<b>População estimada 2013 (IBGE)</b>	<b>Participantes na oficina</b>	<b>Participantes em relação à população</b>
1	Acrelândia	13.353	8	0,06%
2	Assis Brasil	6.480	11	0,17%
3	Brasiléia	22.899	60	0,26%
4	Bujari	9.003	3	0,03%
5	Capixaba	9.836	36	0,37%
6	Cruzeiro do Sul	80.377	62	0,08%
7	Epitaciolândia	16.099	20	0,12%
8	Feijó	32.411	25	0,08%
9	Jordão	7.147	29	0,41%
10	Mâncio Lima	16.410	21	0,13%
11	Manoel Urbano	8.386	19	0,23%
12	Marechal Thaumaturgo	15.857	32	0,20%
13	Plácido de Castro	17.795	14	0,08%
14	Porto Acre	16.029	16	0,10%
15	Porto Walter	10.143	27	0,27%
16	Rio Branco	357.194	33	0,01%
17	Rodrigues Alves	15.968	26	0,16%
18	Santa Rosa do Purus	5.374	17	0,32%
19	Sena Madureira	40.311	32	0,08%
20	Senador Guiomard	20.799	15	0,07%
21	Tarauacá	37.571	14	0,04%
22	Xapuri	17.021	40	0,24%
	<b>TOTAL</b>	<b>776.463</b>	<b>560</b>	<b>0,07%</b>

Observamos que, embora a população catarinense seja cerca de oito vezes maior, o número dos participantes dos encontros é menor em sua totalidade, do que no Acre. Basicamente em todos os cruzamentos das tabelas, verificamos que a participação quantitativa no Acre foi

muito superior que em Santa Catarina. Por exemplo, o maior número de participantes no Acre foi no município de Cruzeiro do Sul (62 pessoas), o que corresponde a 0,08% da população, em Santa Catarina o maior número de participantes foi de 54 pessoas, correspondendo apenas a 0,015% da população. Não podemos afirmar quais os reais motivos deste quadro quantitativo, mas baseado na coleta de dados e na apresentação dos resultados aqui já apresentados, sugerimos que a explicação pode ser encontrada na análise de como se deu os atributos de Governança Pública em cada estado.

Falando do ciclo de políticas públicas, através da análise do contexto político-histórico da área cultural de cada estado, bem como da análise da coleta de dados primários, arriscamos dizer que a demanda de construção de plano de cultura se deu através da formação de diferentes tipos de agenda para cada estado. Em Santa Catarina, todo o descontentamento da sociedade em relação à SOL<sup>72</sup>, parece que fez com que ela colocasse, entre outras reivindicações, a questão da elaboração do PEC na “agenda informal”, ou seja, houve por parte da sociedade catarinense uma demanda neste sentido, antes mesmo de se começar efetivamente a construir o plano<sup>73</sup>, assim, esta questão primeiro entrou na “agenda informal” para então passar para a “agenda formal”. Já no Acre, os dados coletados nos fazem pensar que o PEC primeiro entrou na “agenda formal” do governo e que este realizou um trabalho de conscientização para que os fazedores de cultura participassem e entendessem o processo e percebessem a importância da construção do PEC. Assim, primeiro a questão entrou na “agenda formal” e depois na “agenda informal”.

Outra questão que aparece na pesquisa, tanto no caso de Santa Catarina, quanto no caso do Acre, embora sem uma análise mais sofisticada, inclusive porque não encontramos amparo na literatura sobre Governança Pública, é a questão federativa. Embora nossos instrumentos de coleta de dados (roteiro de entrevista e questionário) referiram-se à dimensão do Estado apenas como “poder público”, houve constantemente uma diferenciação, por parte dos entrevistados e respondentes, entre poder público municipal e poder público estadual. E mais, a relação que aparece na pesquisa por meio dessas falas é diferente no caso de Santa Catarina e no caso do Acre. Em Santa Catarina, os

---

<sup>72</sup> Novamente sugerimos a leitura do trabalho de Borges (2013).

<sup>73</sup> Isso é percebido através da manifestação realizadas pelos militantes da cultura que segundo Borges (2012), trazia a participação na elaboração do PEC como uma das 10 reivindicações feitas pelo grupo.

relatos demonstravam uma união entre as pessoas do município com o seu poder público municipal para obter apoio do poder público do estado, assim, a relação das pessoas era melhor com o poder público municipal do que com o estadual. Já no Acre, foi o contrário, os depoimentos foram nitidamente positivos em relação ao poder público estadual, e fazendo críticas ao municipal. Algumas falas ilustram essas críticas: [...] Mas está faltando mais empenho da prefeitura. e “De ponto negativo, acho que deveria melhorar mais o interesse dos prefeitos.” (ES3). Para o respondente RS7 “muitos do poder publico municipal não se mostraram interessados... isso é, alguns deles”. Diante desse resultado que apareceu na pesquisa, consideramos interessante que pesquisas futuras possam esclarecer o quanto a questão federativa é ou não relevante na relação da sociedade com o Estado no contexto da Governança Pública. Além disso, outro fator importante para análise de Governança Pública, sobretudo em sua dimensão política, é a realização de uma análise da gênese histórico-cultural do município, estado e/ou união que se está pesquisando.



## 6 CONCLUSÕES

Um estilo de gestão orientado para a Governança Pública não deve significar a panaceia de todos os problemas da gestão pública. Mas é uma tentativa de melhoria em relação aos modelos de gestão até então utilizados nas organizações públicas, sobretudo Burocracia e Nova Gestão Pública. Esta mudança não pretende ser radical, ao ponto de contrapor tais modelos, mas busca se apoiar mais afirmativamente na dimensão política, sem esquecer a dimensão administrativa. Este trabalho objetivou analisar como se apresentaram os atributos de Governança Pública na elaboração dos planos estaduais de cultura de dois estados brasileiros. Escolhemos quatro atributos que mais demonstram a mudança a que nos referíamos há pouco, são eles: (1) Redes e outros espaços deliberativos de gestão; (2) Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação; (3) Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e *accountability*; (4) Elementos de coprodução do bem público. A identificação destes atributos aconteceu através da fundamentação teórica, na qual utilizamos a literatura sobre o tema, cujos autores são provenientes da Europa, Estados Unidos e Brasil; sobretudo utilizamos elementos e atributos levantados em pesquisas já realizadas por Dias (2012) e Raquel (2012).

A utilização do caso da elaboração dos planos de cultura surgiu numa oportunidade de trabalhar com um projeto nacional de apoio aos estados para elaboração do seu plano. Consideramos que foi um caso pertinente para se verificar os atributos de governança pública, já que a elaboração dos planos de cultura foi fortemente orientada, inclusive pelo Ministério da Cultura, a ser realizada de maneira fundamentalmente participativa envolvendo os diversos atores e instituições. Para realização dessa pesquisa, entrevistamos diversos atores envolvidos no processo e também aplicamos questionários nos dois estados: Santa Catarina e Acre.

Os resultados encontrados mostram que em Santa Catarina os atributos não retratam a ênfase na dimensão política, mesmo sendo atributos voltados a verificar especialmente isso. Pelo contrário, percebemos que em alguns momentos houve predominância de elementos que caracterizam mais o modelo burocrático de gestão e da Nova Gestão Pública. Isso é mais nitidamente verificado no atributo de redes e outros espaços deliberativos de gestão. Quanto ao papel do Estado, em Santa Catarina entendemos que houve uma coordenação e mediação do processo de construção do Plano por parte do Estado; por

outro lado, as falas dos entrevistados e respondentes nos fazem concluir também que houve momentos durante o processo em que o Estado agiu de forma mais centralizadora na tomada de decisão. Além disso, parece não ter desempenhado um papel de ativador do processo colaborativo, já que a questão de sensibilização e mobilização não foi realizada de forma satisfatória a ponto de haver uma participação mais expressiva. O atributo que se deu de forma falha e menos completa foi o da eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e *accountability*. O que podemos concluir dos dados é que houve pouca preocupação por parte do Estado com a responsividade e *accountability*, tornando o processo pouco eficiente e eficaz neste sentido. A busca por um número maior de participantes foi falha; o Estado pouco se esforçou em demonstrar as proposições acatadas após compilação, de modo a garantir que os participantes visualizassem o acolhimento das sugestões feito de forma democrática. Já o atributo que melhor caracterizou o processo foi aquele que fala dos elementos de coprodução do bem público. Através da análise dos dados podemos considerar que houve em boa medida a cooperação entre a sociedade e o Estado e o compartilhamento de responsabilidades. No entanto, faltou uma relação de maior confiança entre estes atores.

Já no Acre os atributos se apresentaram de forma bastante coesa ao encontrado na literatura, enfatizando aspectos da dimensão política. O destaque está nos atributos referentes ao papel do Estado enquanto ativador, coordenador e mediador do processo cooperativo e do atributo de elementos da coprodução do bem público, restando um pouco falhos os atributos de redes e outras formas colaborativas de gestão e eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e da *accountability*.

Embora não tenha sido nosso foco, a dimensão administrativa também apareceu em ambos os estados, sobretudo demonstrando os problemas de gestão, como o de comunicação, o que causou falhas de divulgação do processo em ambos os estados. A dimensão administrativa, como vimos na fundamentação teórica, também é importante e inerente à Governança Pública. Os problemas estruturais que apontamos na análise dos resultados devem ser levados em consideração como um item importante para possibilitar a atuação na Governança Pública.

Também nos chamou a atenção a especificidade de um caso como esse: construção de planos de cultura que se insere num contexto da criação de um Sistema Nacional de Cultura que traz forte relação federativa na construção de políticas culturais de Estado. Pudemos perceber, pelos dados coletados, que ao estudar casos de Governança

Pública, é importante distinguir a que Estado estamos nos referindo, que relações há entre a sociedade com poder público municipal e com o poder público estadual. Tanto em Santa Catarina, quanto no Acre, apareceu claramente esta distinção. No primeiro caso, percebemos que os atributos de governança pública pareceram ter uma presença maior na relação da sociedade com o poder público municipal no processo de construção do plano, enquanto que no caso do Acre foi o contrário; estes atributos parecem ter estado mais presentes na relação sociedade com poder público estadual. Um pouco das evidências disso, tiradas da coleta de dados, já discutimos na apresentação dos resultados. Afinal, este foi um dado que apareceu na pesquisa e não fazia parte dos atributos que encontramos a partir da fundamentação teórica. Cabe a novas pesquisas averiguar se de fato as relações federativas de um país são relevantes para se verificar a prática da Governança Pública, tornando-se assim um possível atributo.

Já tomamos o cuidado de falar, no capítulo de procedimentos metodológicos, a ressalva de que as entrevistas no Acre foram marcadas por um funcionário da FEM que foi o responsável pela construção do plano no estado. Assim, considerando que essas pessoas foram escolhidas por ele para ser entrevistadas, é claro que ele não escolheria pessoas que fossem altamente críticas ao processo. Essa foi uma limitação da pesquisa, a certeza de que as pessoas entrevistadas no Acre, embora façam críticas a alguns aspectos do processo, no geral tem uma visão bastante positiva sobre ele e sobre a FEM. Como pesquisadores e preocupados com a veracidade dos fatos, nos interrogamos até que ponto a opinião positiva dos entrevistados refletem ou não uma parcialidade político partidária. Com o cuidado para não fazer julgamento de valor, colocamos aqui nossas impressões sobre os entrevistados no Acre. Os entrevistados da sociedade civil tem uma relação muito próxima, de parceria e trabalho, com as pessoas da FEM, um deles considerando-se “amigo do pessoal da FEM”. Durante a entrevista eles faziam questão de deixar registrado o quanto a FEM está cumprindo muito bem seu papel. Acreditamos que em parte isso se deve ao fato de o funcionário da FEM ter nos levado até eles<sup>74</sup>, mas por outro lado, os comentários positivos à FEM, vinham acompanhados de exemplos dados por estes entrevistados, que certamente não foram inventados, mas sim ocorreram e provam que de fato a atuação da FEM

---

<sup>74</sup> Mas em todos os casos, o funcionário fazia as apresentações e depois se retirava da sala, ficando apenas a entrevistadora e o entrevistado.

nos últimos anos representa uma mudança positiva para o setor cultural acreano. Além disso, esta pesquisa não se restringiu às entrevistas; todos os outros dados coletados, visando um processo de triangulação, também contribuíram para os resultados aqui apresentados em relação ao Acre. Outro comentário que gostaríamos de fazer em relação a isso e que tomamos o cuidado para não se tornar um julgamento de valor, mas sim as impressões subjetivas como pesquisadores, é em relação ao funcionário da FEM que nos levou até os entrevistados. Ele é poeta, militante do PT há muitos anos, foi seringueiro, alfabetizou-se tarde, e cursou faculdade. Em nossas conversas tivemos a impressão que duas causas estão à frente de sua militância político partidária: o Acre e a Cultura.

Por fim, numa tentativa, talvez inócua, de possibilitar ao próprio leitor tirar suas conclusões sobre esse assunto, deixamos aqui registrado a fala dos entrevistados que, sem haver pergunta alguma sobre o assunto durante a entrevista, referem-se à questão político-partidária.

Só queria ressaltar que esse governo que está aí se preocupa muito com a cultura. **Não sou filiado ao PT**, sou amigo de muita gente lá dentro, mas é admirável o trabalho que eles tem feito na cultura. Eu digo aqui em Epiaciolândia mesmo, a gente pode pensar na cultura antes de eles começarem a dar esse apoio e depois. A gente tem outra visão, eu pessoalmente mudei muito a visão que tinha. A gente trabalhava, mas era uma coisinha aqui e outra ali. Aí você começa a ter mais essa visão de organização, a gente começa a mudar e a gente percebe isso como um todo. (EM3).

Eles tem feito muito pelo município; esse governo do estado é muito bom sob esse ponto de vista aí. Antes deles já se fazia, mas agora está sendo feito de maneira mais organizada, podemos dizer que de uma maneira até mais ética né, eles fazem questão de divulgar a cultura no município. [...] tem as picuinhas né, “ah, porque o governo é de tal partido, porque não sei o que”. Mas eu por exemplo, **eu não pertencço ao partido**, e eles me dão toda a oportunidade, nunca negaram. (ES3).

Uma consideração teórica adicional que gostaríamos de fazer é em relação à semelhança entre as teorias da Governança Pública (GP) e

Gestão Social (GS). Isso porque a Gestão Social busca pensar a gestão do ponto de vista do “social, enquanto coletivo, relacional e societário” (ARAÚJO *et al*, 2011, p.18). Estamos nos referindo a essa relação GP e GS nas considerações finais, pois foi uma ideia surgida no decorrer da pesquisa, em conversa com outros acadêmicos, mas que não encontramos respaldo na literatura de GP<sup>75</sup>. Este fato nos limitou a trazer essa reflexão teórica apenas nas considerações finais, mas que não podíamos deixar de fazê-lo, já que a proximidade entre tais teorias merece atenção. A GS chama a atenção para estudiosos de GP, pois ela busca compreender o aspecto multidimensional do homem através da tentativa de “substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 2008, p120). Assim, percebemos que a GS busca enfatizar outras dimensões humanas além daquelas trazidas por uma gestão de mercado<sup>76</sup>, uma delas é a própria dimensão social, e a outra é a dimensão política do homem, essa mesma dimensão tão importante na teoria da GP. Podemos perceber isso por meio de alguns atributos que caracterizam a GS: tomada de decisão coletiva sem coerção, transparência, dialogicidade e entendimento. (CANÇADO 2011, apud CANÇADO, PERREIRA E TENÓRIO, 2011). Outro atributo importante na GS e que poderia ser pensado dentro de um contexto de GP é a questão da cidadania deliberativa defendida pelo professor Tenório. Como explica o autor, a “cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008, p. 160,). Nesta rápida consideração sobre o tema da GS, podemos perceber certa semelhança com a proposta da GP, sobretudo no que se refere a sua dimensão política, como podemos

---

<sup>75</sup> Cabe observar que Ronconi (2008) faz uma pequena referência de gestão social em seu trabalho, relacionando com Governança Pública do seguinte modo: “a categoria governança pública extrapola essa concepção de gestão social enquanto gestão de demandas e necessidades dos cidadãos por permitir a criação de maiores possibilidades de deliberação e participação no processo decisório”. (p.88-89).

<sup>76</sup> É comum na teoria da GS fazer uma contraposição à lógica do mercado, conforme podemos perceber nesta fala de Tenório, que entende que a gestão estratégica é “utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s).” (TENÓRIO, 2012, p.30)

perceber através da aparente conexão de alguns atributos da GS e dos atributos de GP aqui trabalhados. Por outro lado, uma vez que não era objetivo deste trabalho e, sobretudo por não termos encontrado, na fundamentação teórica, pesquisadores que indicassem essa aproximação, nos resta tomar o cuidado em afirmar apenas que seria interessante, para ambas as teorias, que pesquisas futuras averiguassem tal conexão.

Por fim, lembramos que o PAEPEC foi um projeto que nasceu para dar apoio aos estados para elaborarem seus planos de cultura. Os atributos de Governança Pública foram analisados no processo de construção do plano. A construção do plano em si pode não significar nada para políticas culturais se ele não for implementado, ou seja, toda política formulada precisa ser implementada para que possa ser desfrutada pela sociedade. A implementação do plano é outra parte importante deste ciclo, onde também será desejável, em pesquisas futuras, que seja analisado como se apresentam os atributos de Governança Pública no processo de execução do plano estadual de cultura.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de filosofia*. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ABRUCIO, F. L. O Impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- AMATO, Pedro Muñoz. *Introdução à Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2ª ed. 1971.
- BARROS, J. M.; CUNHA, H. O processo e a metodologia de construção do Plano Estadual de Cultura do Acre. In: *IX Encontro de estudos multidisciplinares em cultura*. 9., 2013, Salvador. Anais eletrônicos. Salvador: UFBA. Disponível em: <[http://www.cult.ufba.br/enecult/?page\\_id=631](http://www.cult.ufba.br/enecult/?page_id=631)> Acesso em: jan/2014.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979
- BEVIR, Mark. *Democratic governance*. New Jersey: Princeton, 2010.
- \_\_\_\_\_. Governança Democrática: Uma genealogia. *Rev. Sociol. Polít, Curitiba*, v.19, n39, p.103-114, jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. *A theory of Governance*. University of California Press, 2013
- BONAVIDES, PAULO. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros. 14ª ed. 2007.
- BORGES, F.A. a resistência no processo de elaboração do plano estadual de cultura de Santa Catarina.

BORGES, F.A. *A resistência no processo de elaboração do plano estadual de cultura de Santa Catarina*. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Pós-Graduação em Administração Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Orientadora: Eloise Helena Livramento Dellagnelo Florianópolis, SC, 2013.

BORGES, F. A. DELLAGNELO, E. H. L. O carnaval, a Vera Fischer e os embates no campo da cultura em Santa Catarina. In: *IX Encontro de estudos multidisciplinares em cultura*. 9., 2013, Salvador. Anais eletrônicos. Salvador: UFBA. Disponível em: <[http://www.cult.ufba.br/enecult/?page\\_id=631](http://www.cult.ufba.br/enecult/?page_id=631)> Acesso em: jan/2014.

BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo Perspec.* [online]. 2001, vol.15, n.2, p. 73-83. 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 15 de Abr. 2012.

BOVAIRD, T. Public Governance: balancing stakeholders power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, V. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: user and community coproduction of public service. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, set./out. 2007.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n.3. p. 313–328, 2003.

BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction. *Public Management Review*, v. 8, n. 4, p. 493–501, out./dez., 2006

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC)/Secretaria de Articulação Institucional (SAI). *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Nov. 2010. Disponível em: < <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2011/12/Documento-B%20C3%A1sico.pdf>>. Acesso em: abr. 2013.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). *As metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro : Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CASTRO, C. M. *A prática da pesquisa*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

CEPIKU, Denita. Public governance: research and operational implications of a literature review. *Tenth International Research Symposium on Public Management*, 2006.

COBB, R.; ROSS, F-K; ROSS, M. H. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*. Vol.70, n.1, p. 126-138. 1976

COLLINS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. Trad. Lucia Simonini. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORRÊA, W. K. Considerações sobre a formação territorial e econômica de Santa Catarina. *Geosul*, Florianópolis, v.14, n.27, p.25-44, jan/jun. 1999. Disponível em <  
<https://150.162.1.115/index.php/geosul/article/view/21117>> acesso em: Nov. 2013.

DELLAGNELO, E. H. L.; PEREZ, F. A. B. M. Políticas públicas de cultura em Santa Catarina no contexto dos programas e ações do governo federal no período 2003-2011. In.: BARBALHO, A.; BARROS, J. M. e CALABRE, L (Org.). *Federalismo e políticas*

*culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 267-290. (Coleção Cult)

DELLAGNELO, E., SILVA, R., VAN BELLEN, H. TURNES, V., PEREZ, F., DE MATTIA, C. LUCENA, J., BRUCIAPAGLIA, M., STROBEL, A. *Planos Estaduais de Cultura: Estratégias Metodológicas para um processo participativo*. 2º ed. Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura. UFSC. 2012.

DEMO, Pedro. *A Construção Científica*. In: Introdução à Metodologia da Ciência. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2009

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Taisa. *Governança Pública [Tese]: Uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional*. Orientador: Silvio Antônio F. Cario. Florianópolis, SC, 2012. 356p.

DURAND, JOSÉ CARLOS. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo Perspec.[online]*. 2001, vol.15, n.2, p. 66-72.

ELMORE, R. F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*. V.94, n.4. p. 601-6016, 1979.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Rev. Adm. Pública [online]*. Vol.45, n.3, 2011. p. 813-836. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>> Acesso em: mar. 2014

FLYVBJERG, Bent. Five Misunderstanding about case study research. In: SEALE, Clive et al. (Eds.) *Qualitative research practice*. London: Sage, 2004. p.420-434.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, 2000. p. 211-260.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? In: *Revista de sociologia Política/ UFSC* V. 1. n. 5. 2004.

FOUCAULT, Michel. *A Governamentalidade*. In: MACHADO, R. (Org). *A microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GUERREIRO RAMOS, A. *A Nova Ciência das Organizações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1981

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy sciences*. V.15, n.3, p. 269-287.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 40, Mai/Jun, 2006.

HODGE, G. A.; COGHILL, K. Accountability in the Privatized State. Governance: An International. *Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 4, p. 675–702, oct. 2007.

HOWLLET, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral*. Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOHNSON, P. DUBERLEY, J. *Understanding Management Research*. Sage, 2000.

KETTL, D.F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro : Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KLEIN, V. H.; SALM, J. F.; HEIDEMANN, F. G.; MENEGASSO, M. E. Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. *Revista de Administração Pública*, v. 46, p. 25-48, 2012.

- LAKATOS, E. V., MARCONI, M. A. *Fundamentos da metodologia científica*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LIZ, E. W. S. de; SOUZA, L.C.L. de; NEVES, A. Relato do Processo de Elaboração do plano estadual de cultura de Santa Catarina. In: II Seminário de Planos Estaduais de Cultura, 2012, Florianópolis, *Apresentação em Power Point*. Florianópolis: UFSC, 2012.
- LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16, 4, 1964, p. 677-715.
- MEULEMAN, L. *Governance Frameworks*. In: Freedman B. (Ed.) *Global Environmental Change: SpringerReference*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013.
- LÜCHMANN, L. H. H. (2008, Jan./Abr.). Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno CRH*, 21(52),p. 87-97.
- MACHADO, F. B.; LIMA, A; CAVALCANTE Jr. H. (Org.). *Cultura em rede : a experiência da rede acreana de cultura (RAC)* . Rio Branco: RAC, 2011.
- MEDEIROS, A. K. de; CHANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre Accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Rev. Adm. Pub.* Rio de Janeiro, 47(3): 745-775, maio/jun. 2013.
- MORAES, E. de. *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago. v.1. 1996.
- MOTTA, F. C.. Poder e teoria organizacional. In: *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2ed, revista ampliada. São Paulo: Pioneira Thomson, 2003.Parte II.
- NADIR Jr., A. M.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Estratégias e ações para a implementação do ICMS ecológico por meio da coprodução do bem público. *Revista de Negócios*, Blumenau, v. 12, n.3, p. 62-73, jul./set. 2007.

OLIVEIRA, Rafael Pereira. *Políticas culturais e o campo museal em Santa Catarina (1987-2006)*. 2007. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Administração, Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

OLIVEIRA, R. P.; SILVA, R. C. Um Estudo das políticas culturais praticadas em Santa Catarina (1987-2002). In: VIEIRA, M. M. F.; SILVA, R. C.; RODRIGUES, M. S. [Org.]. *Cultura, mercado e desenvolvimento*. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2010.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*. v. 24, n. 6, p.1073-1087, 1996.

PESTOFF, V. Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 47, n. 1, p. 15-24, jan./abr. 2011.

PETERS, B. Guy; HOGWOOD, Brian W. In search of the issue-attention cycle. *The Journal of Politics*. Vol.27, n.1, p.238-253, 1985.

PETERS, B. Guy e PIERRE, John. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, University of Strathdyde, Scotland, n.8, p. 223-24, 1998.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-68, nov./dez. 2009.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why its' amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: Univessity of California Press, 1973

PRESTES MOTTA, F. C; BRESSER PEREIRA, L.C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Editora brasiliense. 1981.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Governança e redes em políticas de caráter público. In: *Encontro de administração pública e governança – ENAPG*, 2008, Salvador.

PROCOPIUCK, Mario. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.

RAQUEL, Izabela. *Governança Pública [Dissertação]: A consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas*. Dissertação (Mestrado em Administração).

Departamento de Pós-Graduação em Administração Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: Hans Michael van Bellen. Florianópolis, SC, 2012. 173p.

RAQUEL, I. ; VAN BELLEN, H. M. . Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas. In: XXXVI ENANPAD, 2012, Rio de Janeiro. XXXVI ENANPAD 2012, 2012

RELATÓRIO FINAL DO PROJETO. UFSC/MINC. *Projeto de apoio à elaboração dos planos estaduais de cultura*. Programa Nacional de Fortalecimento Institucional dos Órgãos Estaduais/Municipais de Cultura. 2013.

RIBEIRO, R. de M. ; MENEGASSO, M.E.; SALM, J.F. Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. *Revista Alcance*, v. 14, n. 2, p. 231 - 46, maio/ago. 2007.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*. University of Newcastle-upon-Tyne. n. XLIV, p. 652-667. 1996.

ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; SCHOMMER, P. C.; SOUZA, A. D. de. A coprodução do controle do bem público essencial à Accountability. In: *Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 26. 2010, Rio de Janeiro, Anais do Enanpad, Rio de Janeiro: Anpad, 2012. CD-Rom.

RONCONI, L. F. A. A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de Governança Pública. 2008. 279 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2008.

\_\_\_\_\_. Governança Pública: um desafio à democracia. *Revista Emancipação*, v.11, n. 1, p.21-34, 2011. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>

RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; DE MATTIA, C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas -Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 46 – 59, set/dez 2011.

RUBIM, A. A. C. Plano Nacional de Cultura em Debate. *Políticas culturais em revista*. Vol 2, n.1, p. 59-72, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas Culturais do Governo Lula. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*.. Vol. 1, n.1, pp. 224-242, 2013.

SABATIER, Paul.A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*. V.6, n.1, p. 21-48, 1986.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais do governo Lula. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*. Vol. 1, n. 1, p.224-242, 2013.

SADER, Emir. O papel do Estado e da sociedade na construção de políticas públicas da cultura. In: *1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: *Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 24. 2010, Rio de Janeiro, Anais do Enanpad, Rio de Janeiro: Anpad, 2010. CD-Rom.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de administração e finanças*. São Paulo: Best Seller, 2000.

SANTA CATARINA (Estado). *Minuta para Construção do Plano Estadual de Cultura de Santa Catarina*. Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esportes. Disponível em: <<http://cultura.sc/plano/files/minuta-pec.pdf>>. Acesso em: jan/2014

SANTA CATARINA (Estado). Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte. Fundação Catarinense de Cultura. *Guerra do Contestado: 100 anos de memórias e narrativas*. Curadoria: Fernando Romero. Coordenação: Renata Cittadin. Florianópolis: Edições FCC. 2013. 56p.

SANTOS, S. C. Gente de muitas origens, forma e povo. In: *Nova História de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. da UFSC. 2004

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v.43. p. 347-369, mar./abr. 2009.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SCHOMMER, P. C.; BUENO, R. U. H; KUNZLER, R. Coprodução de serviços públicos e gestão de resíduos sólidos: caminhos e obstáculos na experiência de um município catarinense. In: *Encontro de Administração Pública e Governança*, 4. 2010. Vitória. Anais do EnAPG 2010. Vitória: ANPAD, 2010.

SCHOMMER, P. C.; ANDION, C.; PINHEIRO, D.; SPANIOL, E.; SERAFIM, M.. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: SCHOMMER, P. C.;

BOULLOSA, R. F. (orgs.). *Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: Udesc, 2011, p. 31 – 70. Coleção Enapegs, v. 5.

SIMÕES, J.M.; VIEIRA, M. M. F. A influência do Estado e do mercado na administração da cultura no Brasil entre 1920 e 2002. *Rev. Adm. Pública [online]*. 2010, vol.44, n.2, p. 215-237. ISSN 0034-7612. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122010000200003>>. Acesso em: 17 de Jun. 2012.

SORENSEN, E., TORFING, J. Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory and Praxis*. Vol. 27, n. 2, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n16, 2006, p.20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: fev. 2013.

TERMO DE REFERÊNCIA UFSC/MINC. *Projeto de apoio à elaboração dos planos estaduais de cultura*. Programa Nacional de Fortalecimento Institucional dos Órgãos Estaduais/Municipais de Cultura. 2011.

TORRES, M. D. F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGC, 2004. 224p.

TREVISAN, A.P.; VAN BELLEN, H. M. *Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*. *Revista de Administração Pública - RAP* [On-line] 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016451005>> Acesso em: fev. 2014.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in *Research and the Future Agenda*. *International Society for Third Sector Research*, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.) *Sociologia da burocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. São Paulo: Editora UNB. V.2, 2004.

WHITAKER, G. P. Coproduction: citizen participation in service delivery. *Public Administration Review*. v. 40, n. 3, p. 240-246, maio/jun. 1980.



**APÊNDICE A** – instrumento de coleta de dados: roteiro de entrevista semi-estruturada

### **ROTEIRO ENTREVISTA SC**

- 1 – Como foi o processo? Quais foram os espaços utilizados (criados ou que já existiam) para discussão e deliberação?
- 2 – No processo de construção do plano, havia atividades como marcar as reuniões, socializar as informações, sistematizar os resultados dos encontros, etc. De quem eram essas responsabilidades?
- 3 – Quem você acha que mais motivava as pessoas a participar desses encontros, eram as comissões, ou o Estado? Como isso era feito?
- 4 – Como era a relação de vocês com o pessoal das regionais? Eles gostavam da presença de vocês ali, ou preferiam fazer sozinhos?
- 5 – Quantas pessoas em média participavam desses encontros?
- 6 – Vocês tinham um controle, pra saber se nos encontros setoriais/regionais estava tendo participação da sociedade, além do poder público?
- 7 – Havia muitos conflitos, barganha, desacordos? Como eram resolvidos? Vocês interferiam? Quem mediava os debates?
- 8 – Das habilidades de gestão como **COMUNICAÇÃO, CONFIANÇA, COLABORAÇÃO E DIÁLOGO**, quais você acha que estiveram mais presente e quais estiveram menos presente no processo (nota de 1 a 5)?
- 9 – De quem você acha que é a responsabilidade pelo resultado do plano?
- 10 – Por parte da sociedade, você viu as pessoas interessadas no controle social e na transparência, ou seja, querer ver algum relatório de atividade das pessoas pagas, ou sobre os gastos para a construção do plano?

11 – Quais os principais pontos positivos e negativos do processo de construção do plano? O que você acha que deu certo, funcionou? E o que não deu certo?

### **ROTEIRO ENTREVISTA ACRE**

1 – Como foi o processo, como você soube dos encontros? Você participou do Diagnóstico Rápido Participativo? Como foi?

2 – No processo de construção do plano, havia atividades como marcar as reuniões, socializar as informações, sistematizar os resultados dos encontros, etc. De quem eram essas responsabilidades?

3 – Quem você acha que mais motivava as pessoas a participar desses encontros. Como isso era feito?

4 – Durante os encontros, oficinas, escutas... Como foi a relação entre os representantes das sociedade civil e do poder público? mais de conflito ou de harmonia? exemplos?

5 – Havia muitos conflitos, barganha, desacordos? Como eram resolvidos? Quem mediava os debates e como era feito?

6 – Das habilidades de gestão como **COMUNICAÇÃO, CONFIANÇA, COLABORAÇÃO E DIÁLOGO**, quais você acha que estiveram mais presente e quais estiveram menos presente no processo (nota de 1 a 5)?

7 – De quem você acha que é a responsabilidade pelo resultado do plano?

8 – As decisões tomadas nos espaços de discussão foram respeitadas? Ou seja, as proposições permaneceram no plano até sua aprovação na conferência?

9 – Por parte da sociedade, você viu as pessoas interessadas no controle social e na transparência, ou seja, querer ver algum relatório de atividade das pessoas pagas, ou sobre os gastos para a construção do plano, etc.?

10 – Quais os principais pontos positivos e negativos do processo de construção do plano? O que você acha que deu certo, funcionou? E o que não deu certo?



**APÊNDICE B** – instrumento de coleta de dados: questionário

1- Quantos encontros para discutir o plano estadual de cultura você participou (entre janeiro de 2012 e fevereiro de 2013)?

2- Em média, quantas pessoas participaram dos encontros (com exceção do Fórum Estadual)?

- Até 5 pessoas
- entre 5 a 15 pessoas
- entre 15 e 25 pessoas
- entre 25 e 50 pessoas
- mais de 50 pessoas

3- Quantas horas mensais você dedicou ao processo de construção do plano de cultura no estado (janeiro de 2012 a fevereiro de 2013)?

4- Quais foram os espaços utilizados (criados ou que já existiam) para discussão e deliberação?

- Fóruns
- Conselhos
- Câmaras Técnicas
- Reuniões de grupos técnicos
- Reuniões de grupos setoriais
- Plenário geral
- Other:

5- Descreva como foi o processo de construção do plano de cultura no seu estado.

Explique como os grupos se formaram, como eram feitas as discussões, como se dava a participação das pessoas, como o poder

público atuou nesse processo? Conte como se deu tudo isso, nos níveis local, regional e estadual.

6- Considerando as habilidades de gestão abaixo, classifique como elas estiveram presentes no processo de elaboração do plano.

#### Comunicação

Muito  
presente

A  
usente

#### Confiança

Muito  
presente

A  
usente

#### Colaboração

Muito  
presente

A  
usente

#### Diálogo

Muito  
presente

A  
usente

7- No processo de construção do plano, havia atividades como marcar as reuniões, socializar as informações, sistematizar os resultados dos encontros, etc. De quem eram essas responsabilidades?

8- Como era a relação entre os representantes da sociedade civil e do poder público? (se possível, cite exemplos)

Conflito? Harmonia?

9- As decisões tomadas nos espaços de discussão foram respeitadas? Ou seja, as demandas permaneceram no plano até sua aprovação no Fórum Estadual? Comente.

10- Se a resposta acima foi negativa, por que você acha que isso aconteceu?

11- Quem chamava as pessoas para participar do processo de construção do plano? Como isso era feito Quem convidava para os fóruns, reuniões,...?

12- Quem mais motivava as pessoas a participar?

Representantes do poder público

Representantes da sociedade civil

Ambos cumpriam esse papel igualmente

13- Houve controle social durante todo o processo? De que forma?

Algum grupo/indivíduo se interessou em verificar, por exemplo, relatório de atividades de pessoas pagas pelo Estado para trabalhar no plano, ou pelos gastos com a construção do plano?

14- Houve transparência durante todo o processo? De que forma?

Os encontros eram divulgadas para a sociedade antes e depois de acontecer? Os documentos, atas, resultados dos encontros eram disponibilizados na internet para download?

15- Como você considera que foi sua dedicação ao processo de construção do plano?

---

Muito alta

Muito baixa

---

16- Qual sua função no processo de elaboração do plano de cultura?

Você estava como representante da sociedade civil ou poder público? Era membro de alguma comissão específica de elaboração do plano?

Qual sua profissão?

Qual seu município?

Email e telefone para contato?