

ALEXANDRE SETTE ABRANTES FIORAVANTE

**PROGRAMA MINAS TERRITÓRIO DA CULTURA:  
DESCENTRALIZAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA**  
**MINAS GERAIS - BRASIL**  
**2014**

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

F517p  
2014

Fioravante, Alexandre Sette Abrantes, 1987-  
Programa minas território da cultura : descentralização na  
implementação de política pública / Alexandre Sette Abrantes  
Fioravante. – Viçosa, MG, 2014.  
xii, 132f. : il. ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Magnus Luiz Emmendoerfer.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.119-126.

1. Cultura. 2. Políticas culturais. 3. Política pública.  
4. Programa Minas Território da Cultura. I. Universidade  
Federal de Viçosa. Departamento de Administração e  
Contabilidade. Programa de Pós-graduação em Administração.  
II. Título.

CDD 22. ed. 306

ALEXANDRE SETTE ABRANTES FIORAVANTE

**PROGRAMA MINAS TERRITÓRIO DA CULTURA:  
DESCENTRALIZAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 14 de fevereiro de 2014.

---

Prof.: Thiago Duarte Pimentel  
(Coorientador)

---

Prof.: Suely de Fátima Ramos Silveira  
(Coorientadora)

---

Prof.: Wescley Silva Xavier

---

Magnus Luiz Emmendoerfer  
(Orientador)

*Dedico este trabalho aos meus pais, José Geraldo e Herculina, aos meus irmãos Leonardo e Gabriel e à Gisele, por tudo que representam em minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Primeiramente a Deus por abençoar e me dar forças para seguir sempre adiante, e, por livrar-me dos males da vida e por me ajudar a alcançar tantas conquistas em minha vida.

Aos meus pais Herculina e José Geraldo por compreenderem e apoiarem as minhas escolhas. Agradeço ao amor que tem por mim e aos conselhos e palavras de motivação, que sempre me estimularam a seguir em frente. Agradeço também aos meus avós, Antônio, Ana Maria e Lúcia, fonte de sabedoria e de carinho.

Aos meus irmãos Leonardo e Gabriel pelo incentivo e apoio constantes mesmo que distantes fisicamente.

À Gisele por entender a distância, pela paciência e contínua atenção e disposição em me ajudar, agradeço aos conselhos, às palavras de amor, carinho e motivação durante todos estes anos juntos. Sou privilegiado por ter uma pessoa como você ao meu lado!

À todos os meus familiares pela presença marcante em todos os momentos de minha vida, pelo apoio e preocupação. FAMÍLIA É TUDO NA VIDA!

Aos colegas de pós-graduação, pela oportunidade de partilhar conhecimentos. As amizades que se formaram, Layon, Isabela, Mariana, Carla, Marinalva, Gustavo, Alexandre, Azinaide, Wellington, Cecília, Cassiano, Lara, Barbara, Zé, Josiel e aos demais colegas.

Agradeço a cada membro do A1. Ao Layon pela amizade, por estimular o meu bom humor logo cedo, mesmo que perigoso, pelas ideias e aprendizado compartilhados que passaram o ambiente de estudo, mas estavam presentes no cotidiano da vida de república. À Isabela, Mariana e Carla agradeço a amizade sincera, que tornou a jornada de mestrado, mais interessante e alegre. Agradeço a vocês meus amigos por terem tornando esta fase de minha vida uma caminhada de conquistas e alegrias, compartilhadas a cada dia.

Ao Professor e amigo Magnus Luiz Emmendoerfer, pelas ricas conversas, cheias de criatividade, essenciais no meu cotidiano. Agradeço pelo apoio nestes anos de mestrado e por ter me orientado. Agradeço à sua disponibilidade, e por ter direcionado esforços que contribuíram para que minha percepção crítica como pesquisador venha se solidificando.

Às contribuições decorrentes da coorientação do Prof.º Thiago Duarte Pimentel e da Prof.ª Suely de Fátima Ramos Silveira. À disponibilidade da Prof.º Wescley Xavier em participar do processo de avaliação deste trabalho.

À Universidade Federal de Viçosa e, sobretudo, ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade de difundir o conhecimento e expandir horizontes. Aos professores e funcionários do Departamento de Administração, em especial aos que tive a oportunidade de trabalhar e que me ensinaram a importância de sempre estar aprendendo.

Agradeço à Secretaria de Estado de Cultura do Estado de Minas Gerais por colaborar de forma ativa com a realização deste estudo.

**Muito Obrigado!**

## **BIOGRAFIA**

Alexandre Sette Abrantes Fioravante, filho de José Geraldo Fioravante e Herculiina da Penha Sette Abrantes Fioravante, nasceu em 06 de Junho de 1987, em Raul Soares - Minas Gerais. Iniciou em 2006 o curso de Ciências Econômicas na Universidade Federal de Viçosa, graduando-se em Janeiro de 2011. Ingressou no Programa de Pós Graduação em Administração, em nível de mestrado, no Departamento de Administração e Contabilidade da mesma Universidade em Fevereiro de 2012 e defendeu sua dissertação em Fevereiro de 2014. Em Dezembro de 2013 foi aprovado no curso de Doutorado em Desenvolvimento Econômico do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Tem atuado em pesquisas e projetos na área de Administração Pública, Economia criativa e da cultura.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>vii</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>viii</b>
<b>RESUMO</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>xi</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1 O Problema e sua Importância	3
1.2 Objetivos Geral e Específicos	5
<b>2. REVISÃO DE LITERATURA .....</b>	<b>6</b>
2.1 Políticas Públicas	6
2.2 Descentralização de Políticas Públicas e o Campo da Cultura	17
2.3 Cultura e Desenvolvimento de Territórios	22
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>32</b>
3.1 Caracterização da pesquisa	32
3.2 Universo e plano amostral	33
3.3 Coleta e análise de dados	35
3.4 Tratamento e Análise dos Dados	40
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>44</b>
4.1 O Surgimento do Programa Minas Território da Cultura (PMTc)	44
4.2 O processo de Formulação do Programa Minas Território da cultura	55
4.3 O processo de implementação do PMTC	77
<b>5. CONCLUSÕES .....</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>127</b>
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Usado na Pesquisa	127
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista	129
APÊNDICE C – Relação das Entidades Entrevistadas	132

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1: ESQUEMA SIMPLIFICADO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	11
FIGURA 2: MANDALA DO SISTEMA ESTADUAL DE CULTURA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS .....	47
FIGURA 3: DIVISÃO DAS 10 MACRORREGIÕES DO ESTADO DE MINAS GERAIS PARA AÇÕES DO PMTC .....	58
FIGURA 4: CRONOGRAMA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PMTC NAS 10 REGIÕES DE MINAS GERAIS .....	81
FIGURA 5: APRESENTAÇÃO DO SITE DO MINAS TERRITÓRIO DA CULTURA .....	82
FIGURA 6: APRESENTAÇÃO DO SITE DO MINAS TERRITÓRIO DA CULTURA: PROGRAMAÇÃO DAS REGIÕES .....	83
FIGURA 7: APRESENTAÇÃO DO SITE DO MINAS TERRITÓRIO DA CULTURA: CALENDÁRIO DE AÇÕES POR REGIÃO .....	83
FIGURA 8: MAPA DA MACRORREGIÃO DA ZONA DA MATA E CIDADES QUE RECEBERAM O PMTC .....	84
FIGURA 9: MAPA DA MACRORREGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO E CIDADES QUE RECEBERAM O PROGRAMA .....	92
FIGURA 10: MAPA DA MACRORREGIÃO DO SUL DE MINAS E CIDADES QUE RECEBERAM O PMTC .....	99

**LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1. RELAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E ÓRGÃOS ESTUDADOS POR MUNICÍPIO .....	34
QUADRO 2. LISTAGEM DE DOCUMENTOS ANALISADOS.....	35

## RESUMO

FIORAVANTE, Alexandre Sette Abrantes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, Fevereiro de 2014. **Programa Minas Território da Cultura: descentralização na implementação de política Pública.** Orientador: Magnus Luiz Emmendoerfer. Coorientadores: Thiago Duarte Pimentel e Suely de Fátima Ramos Silveira.

O tema cultura e criatividade não é novo no Brasil, e o desenvolvimento de atividades intensivas nestas áreas vem ganhado força e destaque nos últimos anos. Levar em consideração o potencial da cultura para a promoção do desenvolvimento de territórios e de indivíduos pode ser ação estratégica para promover o desenvolvimento sustentado. A relação entre cultura e desenvolvimento pode ser estabelecida por meio da diversidade cultural, pela qual procura criar um mundo rico e variado que aumenta a gama de possibilidades e nutre as capacidades e valores humanos, constituindo, assim, um dos principais motores do desenvolvimento sustentável das comunidades, povos e nações. A dimensão cultural, principalmente devido à sua diversidade é bastante peculiar e exige políticas adequadas e alinhadas com a realidade e as demandas de cada território. Inserido neste contexto, o Governo de Minas, por meio da Secretaria de Estado de Cultura (SEC) lançou O “Minas Território da Cultura”. Este é um programa articulado de descentralização e regionalização das políticas públicas culturais que foi pensado principalmente tendo em vista que em um Estado de grande dimensão territorial e diversidade cultural como Minas Gerais, é necessária uma atuação regionalizada que procure valorizar as identidades locais. Essa atuação exige o reconhecimento e a valorização da gestão local e dos atores envolvidos no processo cultural. Neste sentido considerando-se a relevância do programa em estudo, o que se propõe nesta dissertação é a resposta ao seguinte problema: Quais ações tem sido trabalhadas para a condução de políticas públicas descentralizadas de cultura? Diante disto, este estudo tem como objetivo principal analisar o Programa Minas Território da Cultura (PMTC) enquanto uma política descentralizada de cultura do estado de Minas Gerais. Para atender a este objetivo procura-se especificamente: a) Apresentar o surgimento do PMTC na agenda do Governo de Minas Gerais; b) Caracterizar o processo de elaboração do PMTC; c) Descrever a implementação do PMTC. Para o estudo foram coletados dados primários e secundários. Como instrumento de coleta de dados foram utilizadas entrevistas, análises de documentos, observação de campo, simultaneamente ao acompanhamento das atividades e ações pré-estabelecidas no foco de atuação do programa. Para a análise dos dados, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo. A apresentação dos resultados esta dividida em três momentos: em

um primeiro momento trata-se do processo de surgimento do programa, em sequência do processo de formulação, e por último, sobre o processo de implementação do programa. Transversalmente a cada uma destas etapas são abordados os aspectos de descentralização na condução desta política pública. Na análise da descentralização de políticas públicas no campo da cultura, a partir da compreensão do ciclo político (etapas aqui chamadas de surgimento, elaboração e implementação) do programa do Governo de Minas Gerais nomeado Minas Território da Cultura, foi possível concluir sobre a gestão de política pública neste setor em nível estadual. Observou-se no estudo que o Programa Minas Território da Cultura (PMTC) tem buscado interiorizar seu alcance, mas este programa ainda não tem atingindo de modo substancial os municípios do interior no processo da construção de uma política cultural efetiva de valorização da cultura mineira. Isto porque, percebeu-se que as ações promovidas pela SEC necessitam ainda de maior interligação, no sentido de formar uma rede para a criação de políticas públicas para o campo da cultura. Constatou-se também que esta política, apesar dos esforços de descentralização, por meio de ações que tentam promover o diálogo entre diferentes esferas de governo, e por meio da repartição de responsabilidades entre as esferas estadual e municipal, ainda pode ser vista como predominantemente do tipo *Top Down*. Isto foi observado principalmente nas fases de formação de agenda (surgimento) e formulação. Na condução do PMTC, constatou-se também que o estabelecimento das parcerias público-privadas (com o Sistema S, por exemplo) e público-público (com os governos municipais, e entre demais órgão de gestão) foram essenciais para a implementação do PMTC nas regiões estudadas.

## ABSTRACT

FIORAVANTE, Alexandre Sette Abrantes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, february,, 2014. **Minas Territories of Culture Program: decentralization in the implementation of Public Police.** Adviser: Magnus Luiz Emmendoerfer. Co-Advisers: Thiago Duarte Pimentel and Suely de Fátima Ramos Silveira.

Despite the theme of culture and creativity do not represent a new field of studies in Brazil, the development of activities based in these areas has gained strength and prominence in recent years. In this sense the potential of culture to promote the development of territories and individuals should take into account in the government agendas. In what concerns the relationship between culture and development, through the cultural diversity has been tried to create a rich and varied world, which increases the range of choices and nurtures human capacities and values, thus constituting a major driver of sustainable community development peoples and nations. The cultural dimension mainly due to its diversity, becomes very peculiar and so requires appropriate and aligned policies with the realities and demands of each territory. Inserted in this context, the Government of Minas Gerais - Brazil, through the State Secretariat of Culture introduced the "Minas Territory of Culture Program". This is an articulated program of decentralization and regionalization of cultural public policy that was designed especially considering that in a state with a wide territorial extension and with a vasty cultural diversity as Minas Gerais, a regionalized action in order to enhance local identities is completely needed. This actions requires the recognition and the appreciation of local management and of all the actors (stakeholders) involved in the cultural field. In this sense, considering the relevance of these program, this dissertation proposes to answer to the following problem: what actions have been worked to conduct decentralized cultural public policy? Thus, this study aims to analyze the Minas Territory of Culture Program (MTCP) as a decentralized cultural public policy of the state of Minas Gerais. To achieve this objective, was specifically proposed: a) to present the arising of MTCP in the Government's agenda of Minas Gerais b ) Characterize the process of elaboration of the MTCP and finally c ) Describe the implementation of MTCP. This study collected primary and secondary data. As a data collection instrument were used interviews, documental analysis, field observation, simultaneously some activities previously established based in the focus of the program were accompanied. For data analysis, were used the content analysis technique. The results are presented in three stages: first, the process of emergence of the program was addressed, following, the formulation process, and finally, the implementation process of the MTCP. Transversely to each of these stages the aspects of decentralization in conducting this public

policy are discussed. Analyzing the decentralization of public policies in the cultural field, from the understanding of the policy cycle (steps here called as emergence (agenda stage) , development and implementation ) of the MTCP it was possible to draw some conclusions about the management of public policy in this sector at a state level. Could be observed in the study that the Minas Territory of Culture Program ( MTCP ) has sought to internalize their scope, but this program still hasn't reached, in a substantially way, the municipalities in the process of building an effective cultural policy of valuing the state of Minas culture. It is intimately related to the need of more connections by the the State Secretariat of Culture in order to form a network for the creation of public policy for the culture field. It was also found that despite the efforts of decentralization, glimpse through the actions that try to promote a dialogue between different spheres of government , and through the division of responsibilities between the state and municipal levels, this policy, can still be seen as predominantly Top Down . This was observed mainly in the stages of agenda (appearance) and formulation. In conducting process of the MTCP, it was also identified that the establishment of public-private partnerships (eg. with the S system) and public - public (with municipal governments, and among other government sectors) were essential for the implementation of MTCP in the regions studied

## 1. INTRODUÇÃO

O setor da cultura apresenta uma trajetória que oscila entre fases, percebe-se uma fase inicial em que este era tratado como algo periférico, e uma fase que se inicia com as conferências da UNESCO<sup>1</sup>, entre 1970 e 1982, em que a cultura passou a ser tratada como componente central para a promoção do desenvolvimento. Nos anos mais recentes o setor da cultura vem ganhado a atenção de governos, sendo visto como crucial para promoção do desenvolvimento sob uma concepção ampliada. Essa concepção ampliada implica uma série de dimensões articuladas, dentro das quais a dimensão econômica é somente uma delas (BONET, 2009).

Assim como no âmbito mundial, no Brasil, a atenção dada às políticas culturais enquanto componente do desenvolvimento é recente. O conjunto de formulações e práticas que conformam as políticas culturais somente a partir dos anos de 1980 gerou estudos no país. No entanto, tais análises ainda não possibilitam uma visão sistemática do tema.

Pode-se observar que as políticas culturais no Brasil caracterizaram-se historicamente pela fragilidade institucional, por certa desorganização e desarticulação da pasta da cultura com outros setores, pela baixa mobilização e poder de atuação dos diferentes atores envolvidos no setor, sejam estes, gestores públicos, o setor privado, produtores culturais ou a sociedade civil. Destaca-se ainda, o histórico de pequenos orçamentos disponíveis para investimento (STARLING, 2008).

A pasta da cultura, é originalmente pertencente ao Ministério de Educação e Saúde desde os anos de 1930 e, somente veio a se organizar como um ministério específico, com independência e autonomia, em 1985. A falta de maturidade institucional e capacitação técnica dos agentes culturais foi uma característica marcante dos anos iniciais, seguida por aguda instabilidade no contexto social, administrativo e econômico vivido no país.

Em Minas Gerais, destaca-se que a Secretaria de Estado da Cultura (SEC) foi criada em 1983, durante o governo de Tancredo Neves, e foi estruturada pela lei 12.221, de 1º de julho de 1996, e regulamentada pelo Decreto nº 39.641, de 15 de junho de 1998. O primeiro registro da criação de um órgão público cuja função englobasse a gestão do setor cultural data de

---

<sup>1</sup> A conferência da UNESCO que ocorreu em 1970, em Veneza, chamada de “Conferência Intergovernamental sobre os Aspectos Institucionais, Administrativos e Financeiros das Políticas Públicas Culturais” trouxe pela primeira vez a noção de desenvolvimento cultural e a questão da dimensão cultural do desenvolvimento. Em 1982, na cidade do México, ocorreu a Declaração do México sobre as Políticas Culturais, em que se afirmou abertamente que a cultura é essencial para um verdadeiro desenvolvimento do indivíduo (MACCARI e MONTIEL, 2012).

1963, com a criação da Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular, durante o governo José Magalhães Pinto (1961-1963).

Neste contexto, esta dissertação se propõe a abordar as condições de elaboração e implementação de políticas públicas de cultura no Estado de Minas Gerais tendo como principal vetor de análise o tema da descentralização. Tem-se por base que em um estado com dimensão de país, como é o caso do estado de Minas, é essencial descentralizar e desconcentrar as políticas, objetivando promover uma maior capilaridade destas ações, valorizando a cultura local mas, principalmente, descentralizar para trabalhar o conceito de cultura e todo seu potencial de promoção de desenvolvimento.

A descentralização pode ser vista como um processo de aprimoramento das relações intergovernamentais, a capacitação das esferas de governo subnacionais para exercer as funções de sua competência, a possibilidade de controle social do poder público pela sociedade organizada, representada nos fóruns públicos, em conselhos de políticas, audiências públicas e as conferências estaduais e municipais.

A descentralização remete, ainda, ao deslocamento do poder do nível central para as outras esferas de governo. A ideia de descentralização no campo da cultura envolveria a descentralização da formulação, do planejamento e da execução de programas e ações culturais voltadas para o interior do Estado e a democratização do processo de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento da cultura.

A partir destas considerações alguns questionamentos podem surgir. O que caracteriza uma política pública descentralizada e qual a importância da aplicação deste formato de política para o desenvolvimento da cultura? Quem devem ser os responsáveis pela condução dessas políticas? Quais são as ferramentas e mecanismos para a sua implementação? Em que nível de da esfera pública elas devem ser aplicadas?

Assim como apontando por Starling (2008), não obstante a controvérsia que existe em torno do que venha a ser descentralização de políticas públicas, este conceito pode ser utilizado para caracterizar um processo que envolve pelo menos três tendências em relação à gestão pública: a) a repartição das responsabilidades em torno da formulação, implementação e controle de políticas entre as esferas nacional, estadual e municipal. Esse processo envolveria não apenas a delegação de competências, mas, principalmente, a transferência de recursos para as esferas subnacionais de poder, de forma a possibilitar a provisão de bens e serviços públicos; b) a existência de mecanismos de coordenação intergovernamental; e c) a estruturação de um sistema de gestão que envolva o diálogo com a sociedade, ou seja, a

ampliação da participação da sociedade organizada na gestão das políticas públicas (STARLING, 2008).

### **1.1 O Problema e sua Importância**

Em virtude da importância da promoção de políticas públicas, toma-se como relevantes as perspectivas de desenvolvimento local geradas pelo estímulo à cultura. Incentivar a geração de trabalho e renda a partir da cultura, cujo potencial como negócio é usualmente negligenciado, é fundamental para a economia brasileira e mundial, uma vez que progressivamente se estabelece a saturação dos postos de trabalhos da produção manufatureira e industrial convencional, em que tem havido um esgotamento das formas mais tradicionais de geração de renda.

Apesar das relações entre cultura, os aspectos da criatividade e desenvolvimento estarem tão evidentes em estudos de uma ampla gama de autores, que tem estudado também os aspectos sociais, em países desenvolvidos (CAVES 2000; HARTLEY, 2005; UNCTAD, 2010; FLORIDA, 2011; FLORIDA & TINAGLI, 2011), poucos estudos podem ser encontrados no Brasil, principalmente introduzindo a temática de desenvolvimento de territórios.

Procurando se inserir neste contexto, nos últimos anos, pode-se perceber que o Brasil tem adotado uma série de ações vislumbradas em planos, programas, políticas públicas e projetos de fomento à área cultural, apropriando-se de algumas experiências internacionais na área, mas mantendo a preocupação de readaptá-las ao contexto brasileiro. São exemplos destas ações<sup>2</sup> a criação da Secretaria de economia criativa, que pertence ao Ministério da Cultura (MinC), a criação dos birôs criativos e do Plano Brasil Criativo. Destaca-se ainda a realização das conferências de cultura que tem sido realizadas nas diferentes esferas de governo.

No Brasil o Ministério da Cultura esta frente ao desafio de liderar a formulação, implementação e o monitoramento de políticas públicas para um novo desenvolvimento, fundado na inclusão social, na sustentabilidade, na inovação e, especialmente, na diversidade cultural brasileira, sendo necessário desenvolver metodologias adequadas ao campo. Estas que devem ser capazes de abarcar a complexidade e a multidimensionalidade do mesmo (BRASIL, 2011).

---

<sup>2</sup> Estas ações têm como base trabalhar à diversidade cultural do território Brasileiro. Todas estas iniciativas têm sido coordenadas principalmente pelo Ministério da Cultura.

O Brasil apesar de sua imensa diversidade cultural, ainda carece de políticas públicas de fomento neste campo, que sejam mais abrangentes e participativas, e, que as iniciativas desencadeadas procurem inserir tal tema na agenda governamental do país, contribuindo para reposicionar a cultura como eixo de desenvolvimento do estado brasileiro.

Diante do exposto, esta pesquisa se propôs a investigar o seguinte problema:

Quais ações tem sido trabalhadas na implementação da política pública de cultura sob a perspectiva da descentralização?

Para responder a este problema, foi escolhido para análise o programa Minas Território da Cultura - PMTC, promovido pelo Governo do Estado de Minas Gerais na figura da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (SEC). Este programa está sendo implementado no Estado desde março de 2013 e tem previsão de encerramento em Junho de 2014, e procura promover a descentralização e regionalização das ações culturais, e a promoção do desenvolvimento econômico, humano e social por meio da cultura. Para tanto, o PMTC trabalha com base no reconhecimento e a valorização da gestão local e dos atores envolvidos no processo cultural.

Assume-se neste estudo que, para promover a descentralização, caminhando para o desenvolvimento sustentável em territórios, é necessário trabalhar de forma intergovernamental entre as esferas de governo e articulando ações com os demais atores envolvidos neste processo. É preciso ainda ter flexibilidade e autonomia por parte das esferas de governo municipais e estaduais, para que se possa adequar as ações implementadas às reais demandas de cada lugar. Por intergovernabilidade entende-se nesta pesquisa o envolvimento de diferentes níveis de governos nas políticas e programas (RADIN, 2010).

A relevância deste estudo se dá pela necessidade de acompanhar e monitorar o processo de implementação desta política pública, no intuito de contribuir para a superação do desafio do Ministério da Cultura, qual seja, a formulação de uma metodologia para avaliar ações, programas e projetos inseridos na área cultural. Por meio do estudo torna-se possível compreender como tem sido o processo de gerenciamento do programa a partir dos atores que deliberam sobre ele.

Desta maneira, pode-se vislumbrar como são implementadas as ações durante o seu processo de execução, a identificação dos problemas, do estabelecimento de um sistema de indicadores para acompanhamento dentre outros aspectos como o contexto no qual o mesmo está sendo implementado. Por meio do levantamento de dados, espera-se contribuir para a

gestão de políticas públicas (planejamento e ações de controle), fomentar estudos, fornecer aos órgãos governamentais e privados subsídios para elaboração de planos, ações e políticas. Isto será importante para o preenchimento da lacuna existente tanto no setor público, qual seja, o estabelecimento de dados para acompanhamento e avaliação de políticas e programas para o setor da cultura.

## **1.2 Objetivos Geral e Específicos**

Para entender a relação entre as ações que devem ser trabalhadas para a condução de políticas públicas descentralizadas de cultura e a questão da promoção do desenvolvimento, optou-se por realizar a análise do processo de formulação e como tem sido implementado o Programa Minas Território da Cultura no estado. Para tanto, é necessário estudar, de início, as bases do programa, os antecedentes e a contextualização desta ação que é considerada por Minas Gerais (2013) uma política pública, identificada como Programa Minas Território da Cultura

Assim o presente estudo tem por objetivo geral:

Analisar a implementação do Programa Minas Território da Cultura (PMTTC) enquanto uma política pública de cultura do estado de Minas Gerais sob a perspectiva da descentralização.

Especificamente, pretende-se:

- a) Apresentar o surgimento do PMTC na agenda do Governo de Minas Gerais;
- b) Caracterizar o processo de elaboração do PMTC;
- c) Descrever a implementação do PMTC.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Políticas Públicas

Na visão de Dias e Matos (2012), existem alguns problemas quanto às terminologias relacionadas ao uso do termo política. Tanto a política quanto as políticas públicas estão relacionadas com o poder social, porém enquanto a noção de política remete a um conceito mais amplo, em que engloba-se o poder de modo geral, as políticas públicas são entendidas como soluções específicas de como lidar com os assuntos públicos.

Existem várias definições distintas para políticas públicas (RUA, 1997; FREY, 2000; SECCHI, 2010; DIAS e MATOS, 2012), porém é comum a todas elas a noção de que uma política pública surge para enfrentar um problema público e do significado de posse, manutenção ou distribuição de poder intrínsecos ao seu processo. Sobre as distintas definições no campo, Birkland (2001) aponta que se existem áreas substanciais de concordância entre as definições concorrentes de política pública, existem também diferenças consideráveis entre elas nos detalhes. A não existência de consenso entre as definições de políticas públicas pode estar associada ao fato da própria expressão “política pública” englobar vários ramos do pensamento humano, sendo, portanto, interdisciplinar (DIAS e MATOS, 2012).

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), existem inúmeras definições de política pública que tentam captar a ideia de que o processo de se fazer política é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais, sujeitos e restrições. Para os autores essas definições todas postulam que as políticas públicas podem ser vistas como ações intencionais por parte dos governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, “por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios para alcança-los, de novo, independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao(s) objetivo(s)” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 6).

Duas definições clássicas de política pública clássicos e amplamente utilizadas é a colocada por Thomas Dye e a de William Jenkins. Na concepção de Dye (1972), a política pública pode ser vista como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p.2). Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), essa abordagem pode ser vista como simplista demais pois conferiria o mesmo tratamento de política pública a todo e qualquer

comportamento governamental, e não oferece assim, os meios para diferenciar os aspectos triviais daqueles que são mais importantes nas atividades dos governos.

Na concepção de Jenkins (1978), a política pública seria “ um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupos de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcança-los dentro de uma situação específica em que alvo dessas decisões estaria em principio ao alcance desses atores” (JENKINS, 1978, p. 10).

Essas duas definições colaboram segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), para esboçar, em termos gerais, o que é política pública, e neste contexto, cabe ressaltar também as definições de outros autores que tratam do tema. Para Secchi (2010) uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém, e, formada por dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta ao problema público. Complementando, Quintero (2011) argumenta que as políticas públicas podem ser entendidas como atividades dos governos e outras agências do estado com o propósito de resolver uma situação socialmente problemática ou a um princípio ou valor considerado como essencial a ser vivido pelos diferentes grupos da população e que para tanto são mobilizados recursos.

Para Vieria *et al* (2011), os resultados das decisões concretizados em políticas públicas da origem a planos, programas e projetos dos quais se constitui. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) (1984) um projeto pode ser visto como um empreendimento planejado que consiste em um conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas no intuito de alcançar determinados objetivos específicos, estes que estão condicionados aos limites orçamentários e ao tempo.

Já um programa na concepção de Vieira *et al.* (2011) pode ser visto como um conjunto de projetos que perseguem os mesmo objetivos, estabelece as prioridades da intervenção e aloca os recursos disponíveis. O entendimento de planos está associado às ideias de soma de programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, estes que passaram a ser os objetivos gerais do plano do programa.

A elaboração de programas envolve em seu processo a intermediação de estruturas institucionais que acabam refletindo os interesses e opiniões de diferentes grupos de interesse. Neste sentido, Frey (2000) salienta que a convivência entre diferentes atores sociais com interesses distintos nas atividades governamentais leva a debates e discussões acerca de decisões a serem tomadas. Estes argumentos estão em consonância com a ideia de que o processo de planejamento e de formulação das políticas públicas, bem como a sua

implementação, são resultados destas interações entre os distintos interesses dos diferentes *stakeholders* envolvidos neste processo, conforme elucidado por Hill e Hupe (2002).

A formação da agenda é resultado de todas estas interações e discussões em torno do problema de política pública que deve ser solucionado pelos governos. O problema deve ser entendido como um conjunto de valores não realizados, necessidades ou oportunidades que foram identificadas, que não seriam atingidas sem a intervenção de uma ação pública, ou ainda, conforme Dunn (1981) *apud* Guess e Farnham (2000) salientam, o problema pode ser resultante do sistema de condições que produz insatisfação entre diferentes segmentos de uma comunidade.

Neste sentido, conforme Cohen e Franco (2007) argumentam, independentemente das finalidades para que sirva a política pública de cunho social, o princípio orientador deve ser a procura de equidade, o que implica na satisfação das necessidades básicas da população. O campo das políticas públicas está sujeito também a uma série de problemas, relacionados à efetividade, erros de focalização do público alvo, problemas de implementação e descontinuidade das ações. Diante disto, a avaliação de políticas e programas assume um papel central para que ocorra uma racionalização na condução das políticas e programas (VIERA *et al.* 2011).

Em se tratando de políticas públicas e programas no campo da cultura, primeiramente deve-se procurar delimitar o universo em que estas irão atuar, isso porque o termo cultura remete a um conceito amplo, o que ajudaria a não chamar a si problemas que estão sob outros setores do governo. Ainda, a função da elaboração de políticas públicas na área de cultura deve ser a de garantir plenas condições de desenvolvimento da mesma. O Estado não deve ser um produtor de cultura, mas pode e deve ter a função de democratizar as áreas de produção, distribuição e consumo. Isto, pois, a cultura representa um fator de desenvolvimento muito além do econômico (CALABRE, 2007).

Cabe ressaltar ainda, que os processos político-administrativos inseridos nesta dinâmica apresentam grande complexidade e dinamicidade, muito influenciadas por aspectos do ambiente como o contexto. Sendo assim, para dar conta desta complexidade e dinamicidade é necessário um contexto relacionado ao conceito de Ciclo de Política Pública, que segue também, uma organização complexa e dinâmica.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas muitas vezes, por outros atores que podem estar operando interna ou externamente no Estado. Neste sentido, historicamente, um

do meios mais populares de simplificar a “*policy-making*” para fins analíticos, é pensar nela como um processo, isto é, com um conjunto de estágios inter-relacionados de forma mais ou menos sequencial. Essa ideia surgiu nos trabalhos iniciais de Harold Lassell (1956), e ficou conhecida segundo Werner e Wegrich (2007), como ciclo político.

### **Teoria do ciclo Político**

De acordo com Souza (2006) o campo das políticas públicas pode ser visto como palco de diversos estudos, nos quais podem ser encontrados diferentes tipos de modelos de formulação e análise de políticas públicas. Neste estudo, o enfoque será sobre o modelo denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Estudiosos do meio consideram que a política pública é um ciclo que pode ser dividido, mesmo que apenas na teoria, em fases distintas (SILVA e MELO, 2000).

A ideia de dividir o processo político em estágios apresentada pelo ciclo político teve sua primeira apresentação feita por Harold Lasswell na década de 1950 e constitui uma das perspectivas mais recorrentes e compartilhadas nos estudos atuais de política, com grande parte destes estudos, fazendo uma análise de momentos ou fases do processo político. Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), o mesmo persiste no debate acadêmico como referência (FREY, 2000; FISCHER, NILLER e SIDNEY, 2007; SECCHI, 2010). Para Jann e Wegrich (2007) a ideia do ciclo político é enfatizar o *feedback* entre entradas e saídas do processo de formulação das políticas, levando à perpetuação contínua do processo político

O ciclo de políticas públicas representa uma forma organizada, porém nem sempre próxima da realidade, para a visualização e a interpretação de todo o processo de uma política pública em fases sequenciais e interligadas (SECCHI, 2010). A sua vantagem, está na possibilidade da percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político.

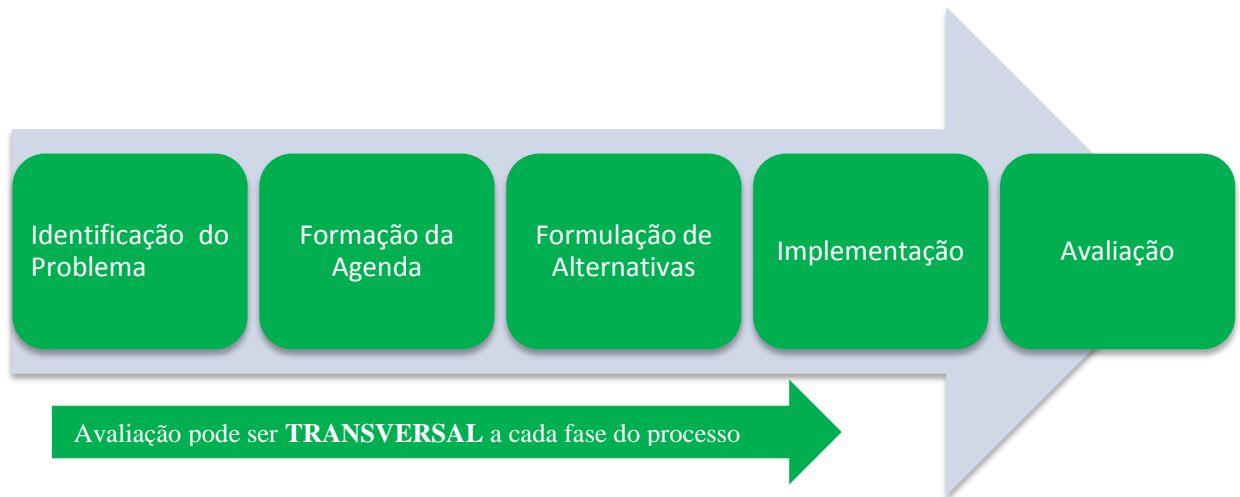
Em concordância com estas ideias, o ciclo de políticas públicas tem sua utilidade atrelada à organização das ideias, o que minimiza a complexidade característica de algumas políticas públicas. Isto de certa forma colabora e simplifica a vida dos políticos, administradores e pesquisadores, no sentido de criar um referencial comparativo para casos distintos (SECCHI, 2010).

Apesar de não haver consenso na literatura sobre o número de fases ou estágios (DIAS e MATOS, 2012) as fases de identificação do problema, formação de agenda, implementação e avaliação estão presentes em todos os modelos de ciclo apresentados por diferentes autores (FREY, 2000; FERNÁNDEZ, 2008; FISHER, MILLER e SIDNEY, 2007; PASQUINO, 2010; SECCHI, 2010;). Pode-se perceber que atualmente tem prevalecido a diferenciação entre as fases de percepção do problema, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação, sendo estas, vistas como uma forma convencional para descrever a cronologia de um processo político (JANN e WEGRICH, 2007). Autores como Frey (2000), Hill e Hupe (2002), Saraiva (2006), Souza (2006) e Secchi (2010) também partilham destas fases ou estágios citados anteriormente, apresentando poucas diferenciações entre elas.

Segundo Subirats et al. (2008) o modelo cíclico para as políticas públicas pode ser aplicado para qualquer tipo de política que esteja inserida em diferentes contextos e que envolva a participação de diferentes *stakeholders*. As diferentes fases que compõem o ciclo podem ser analisadas levando em consideração as várias relações de poder envolvidas no processo, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas referentes a cada uma das diferentes fases.

Apesar de em seu modelo visual haver a separação das fases esboçadas sequencialmente nos modelos, deve-se considerar que todas as fases estão interligadas, podem sobrepor-se e não necessariamente vir na ordem racional muitas vezes explicitada em manuais, podendo alterar a sua sequencia. Duas fases podem ocorrer simultaneamente. Pode-se estar, por exemplo, na fase de implementação e realizando conjuntamente a avaliação, aliás, a avaliação deve ser realizada em todos os momentos do ciclo de políticas públicas (MAGGIOLO e PEROZO MAGGIOLO, 2007).

Diante das diferentes abordagens do ciclo político (FREY, 2000; FERNÁNDEZ, 2008), nesta pesquisa será adotada a classificação de Secchi (2010) que resume e abrange as demais classificações citadas, e cujas fases são: agenda, formulação, implementação e avaliação. A figura 1 a seguir ilustra o esquema simplificado para o modelo de ciclo político baseado em Secchi (2010).



**Figura 1:** Esquema simplificado do ciclo de políticas públicas  
 Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secchi (2010).

Apesar das limitações apontadas por alguns autores sobre o modelo (SILVA e MELO, 2000; FREY, 2000; JANN e WEGRICH, 2007; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), principalmente por tratar do processo de resolução de problemas em uma forma sequencial de passos, o que dificilmente ocorre na prática, existem vantagens no uso do modelo.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) o modelo apresenta entre suas principais vantagens, o fato de facilitar o entendimento de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em estágios e subestágios. Isso ajuda a esclarecer os diferentes papéis interativos, desempenhados no processo pelos atores, instituições e ideias relacionadas a uma política. No entanto, Howard (2005) coaduna com a ideia Howlett, Ramesh e Perl (2013) que apontam como a principal desvantagem do modelo, o fato dele poder ser mal interpretado, sugerindo que os *policy makers* passem a resolver problemas públicos de um modo sistemático e mais ou menos linear.

Apesar de suas limitações relacionadas à sua forma simplificada de apresentar o processo político e quanto a sua própria veracidade empírica, a distinção de etapas corrobora com os objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas (JANUZZI, 2011). Ainda, Frey (2000) argumenta que mesmo os processos não ocorrendo exatamente como estabelecidos nos modelos apresentados por autores que estudam o campo de políticas públicas, isso não implicaria que o mesmo seja inadequado para a explicação desses processos, uma vez que o ciclo político apresenta um quadro de referência para a análise processual.

Neste trabalho o quadro do ciclo político é adotado como uma forma de analisar as fases de percepção do problema, formulação e implementação do Programa Minas Território

da Cultura. Neste sentido, serão apresentadas as fases ou estágios do ciclo político: percepção do problema, formulação e implementação. Como a análise do programa será feita baseando-se nestas três etapas, a etapa de avaliação será apenas mencionada, não sendo abordada em profundidade.

Para Silva e Melo (2006), o ciclo político deve ser visto como um campo estratégico no qual se observa uma relativa indistinção entre os implementadores e os formuladores. A elaboração de programas envolve em seu processo a intermediação de estruturas institucionais que acabam refletindo os interesses e opiniões de diferentes grupos de interesse. Neste sentido Frey (2000) salienta que a convivência entre diferentes atores sociais com interesses distintos nas atividades governamentais leva a debates e discussões acerca de decisões a serem tomadas.

Estes argumentos estão em consonância com a ideia de que o processo de planejamento e formulação das políticas públicas, bem como a sua implementação, são resultados destas interações entre os distintos interesses dos diferentes *stakeholders* envolvidos na *policy making* desde o processo de formação da agenda, conforme elucidado por Hill e Hupe (2002).

Para Frey (2000) a fase **de definição do problema** consiste no interesse em identificar entre os infinitos problemas, quais devem ter a atenção e tratamento por meio de políticas. A formação da agenda é resultado de todas estas interações e discussões em torno do problema de política pública que deve ser solucionado pelos governos. O problema deve ser entendido como um conjunto de valores não realizados, necessidades ou oportunidades que foram identificadas, que não seriam atingidas sem a intervenção de uma ação pública, ou ainda, conforme Guess e Farnham (2000) salientam, o problema pode ser resultante do sistema de condições que produz insatisfação entre diferentes segmentos de uma comunidade.

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), **a montagem da agenda** é vista como o primeiro, e talvez, o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, e este, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo. Para os autores, o que acontece neste primeiro estágio provoca impacto decisivo em todo o processo político e seus resultados. Na visão de Baumgarther e Jones (1993), a montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de que algum assunto é um problema que requer mais atenção por parte do governo. No entanto, isso não garante que o problema será eventualmente abordado, ou resolvido, mas apenas que ele foi isoladamente destacado para que o governo o leve em consideração (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

A agenda Governamental representa para Theodoulou (1995) uma lista de temas ou problemas que o governo ou os atores não governamentais assumiram como prioridades, e a

partir desta agenda serão propostas as soluções na fase de formulação. Para Januzzi (2011) o processo de definição da agenda pode ser visto como o estágio em que pode-se encontrar múltiplos caminhos e processos que tem como resultado finalístico o reconhecimento de uma questão social problemática e de interesse público. Esta situação, necessitaria da intervenção dos atores governamentais para a sua solução, ou seja, é o momento em que a questão social se legitima nas agendas públicas do país.

Neste sentido, segundo Choen e Franco (2007), independentemente das finalidades para que sirva a política pública, o princípio orientador deve ser a procura de equidade, o que implica na satisfação das necessidades básicas da população. O campo das políticas públicas esta sujeito também a uma série de problemas, relacionados à efetividade, focalização, problemas de implementação e descontinuidade das ações. Diante disto, a avaliação de políticas e programas assume um papel central para que ocorra uma racionalização na condução das políticas e programas (VIERA *et al*, 2011).

A partir do momento em que uma situação é vista como um problema, e por isso, ela caba sendo inserida na agenda de governo, faz-se necessário estabelecer quais serão os mecanismos para soluçona-los. Sendo assim, **a formulação** refere-se aos processos e atividades relacionadas à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão problema (FREY, 2000; SECCHI, 2010; JANUZZI, 2011;).

O momento de formulação da política pública refere-se segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público. É no momento da formulação que se faz a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda.

Para alguns autores como (COCHRAN e MALONE, 1999; SIDNEY, 2007) este é o momento em que devem ser construídos os objetivos da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas e, neste momento, várias propostas acabam sendo descartadas. Este momento de escolha deve levar em consideração o posicionamento do diferentes grupos sociais, e também ouvindo o corpo técnico da administração pública, inclusive no tocante à questão de recursos para a sua concretização – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros – disponíveis.

A literatura aborda que a coleta de opiniões dos grupos, precisa ser feita de maneira objetiva, considerando-se a viabilidade técnica, legal, financeira, política dentre outras (SYDNEY, 2007). Os estudos de Frey (2000) e Saraiva (2006) coadunam com estas ideias e

acrescentam ainda que deve-se incluir neste momento de seleção da alternativa, as questões relacionadas ao marco jurídico.

Uma análise importante se refere aos riscos que cada alternativa pode trazer. Sendo assim, é importante comparar as propostas e medir qual é mais eficaz e eficiente para atender aos objetivos e aos interesses coletivos da sociedade.

Neste contexto para Theodoulou (1995), é importante que as políticas formuladas sejam passíveis de serem de fato adotadas, ou seja, que sejam aceitáveis tanto do ponto de vista daqueles que a formularam quanto dos demais *stakeholders* envolvidos. No que concerne aos *stakeholders* envolvidos na formulação das políticas, o autor aponta, tanto no nível estadual quanto no local de decisões políticas, os legisladores, o chefe do executivo, seus assessores, agências e departamentos do poder executivo bem como os grupos de interesse.

Entretanto, deve-se reconhecer, segundo Souza (2006), a participação de outros segmentos que não os governos na formulação de políticas públicas, como grupos de interesse e os movimentos sociais, os quais detém maior ou menor influência de acordo com o tipo de política que esta sendo formulada, com o contexto em que ela se insere e as coalizões que integram o governo.

Para Rua (1997) a etapa de formulação é considerada como uma das mais importantes do processo decisório, onde as preferências e interesses dos atores são manifestados, o que pode acabar gerando um conflito para decidir qual seria a melhor alternativa ou forma de solucionar o problema político. Mendonza (2007) partilha da mesma percepção, classificando a etapa de formulação como estratégica dentro do ciclo político.

Segundo Thomas (2001) o processo de formulação poderia ser subdividido em fases para esclarecer como as várias opções são consideradas e para sublinhar como certas opções são levadas adiante enquanto outras são deixadas de lado. Para o referido autor existem quatro fases para a formulação da política: apreciação, o diálogo, a formulação e a consolidação.

Na apreciação se identificam e se consideram os dados e a evidencia. É o momento em que o governo estará gerando e recebendo informações sobre os problemas políticos e suas soluções. Na fase de diálogo procura-se facilitar a comunicação entre os atores políticos com diferentes expectativas sobre a questão e as soluções viáveis. Neste momento podem ser debatidas e discutidas as opções políticas que foram propostas.

A formulação é vista pelo autor como o momento em que se evidencia as várias opções políticas, esboçando alguma forma de proposta que identifique aquela que tem maior potencial para chegar ao estágio de ratificação. Na fase da consolidação podem ser

evidenciadas quais as opções serão recomendadas, tendo em vista a existência de discordância e objeções dos atores políticos.

Neste sentido, deve-se ressaltar que o que pode levar à rejeição de certos tipos de opções de solução política por parte de seus formuladores, não precisa necessariamente se fundamentar em fatos. Se por algum motivo, os atores estratégicos ao processo político enxergarem que algo não vai funcionar, isso já seria suficiente, segundo Carlsson (2000) *apud* Howlett, Ramesh e Perl (2013), para excluí-la de consideração adicional no processo político.

No campo da cultura a participação de outros segmentos que não os governos na formulação de políticas públicas, como grupos de interesse e os movimentos sociais (MACCARI e MONTIEL, 2012). O envolvimento de diferentes *stakeholders* é defendido dentro do processo de construção de políticas públicas, como um determinante para a implementação de uma política realística (CALABRE, 2007).

Os *stakeholders* seriam os atores governamentais e não governamentais interessados no desenvolvimento do campo. Seriam eles os o poder público representado pelas diferentes esferas de governo, os profissionais do meio, artistas, produtores culturais e a sociedade civil organizada nos conselhos municipais de cultura, em fóruns de debate e demais atores que influenciam o campo da cultura.

O programa Minas Território da Cultura, analisado neste estudo, foi formulado enquanto resposta à solução de determinados problemas no contexto do campo cultural no estado de Minas Gerais. Como base para sua formulação, foram incorporados modelos e experiências de outros programas, que representam casos exitosos na resolução de problemas semelhantes.

A partir do momento em que é colocado em prática, por parte daqueles agentes, instituições e organizações responsáveis por conduzi-la, o que havia sido planejado, tem-se início a **fase de implementação** da política (JANN e WEGRICH, 2007).

Para Rua (1997) esta etapa do ciclo político corresponde à fase em que são empreendidas as ações para fazer com que uma política saia do papel e funcione efetivamente, necessitando para tanto de todo um acompanhamento e avaliação, para que seja possível entender porque uma política pode acabar não dando certo e outras sim, entre o processo de formulação e o momento em que ela é implementada.

Apesar do processo de implementação ser visto como uma fase importante, na literatura especializada (RUA, 1997; ARRECH, 2001; HILL e HUPE, 2002; JANUZZI, 2011; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), não se pode dizer que há consenso sobre a conceituação deste processo (NAJBERG e BARBOSA, 2006). A visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013) aborda a implementação como sendo o esforço, os conhecimentos e os recursos

empregados para traduzir as decisões políticas em ação. Dye (2001) complementa argumentando que na maior parte da implementação da política, os burocratas são os atores mais significativos, trazendo os conflitos endêmicos intra e interorganizacionais para o plano de frente desse estágio no ciclo político.

Na visão de Rua (1997) a implementação é um conjunto de ações que são realizadas por grupos ou por indivíduos, que podem ser de natureza tanto pública quanto privada, e que são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos no estágio inicial da política. A implementação seria um processo caracterizado pela interatividade e continuidade, que evolui e se reformula em conformidade com as ações dos diferentes atores que estão envolvidos no processo.

A reformulação dos processos envolvidos é determinada pelas análises de resultados de avaliações que são feitas não somente no final da execução das ações, caminhando neste sentido para a avaliação que some informações a cada fase, mas que também sejam formativas.

A avaliação, de acordo com Cohen e Franco (2007), deve ser vista como a atividade que tem como objetivo a maximização da eficácia dos programas na obtenção de seus fins propostos, e a eficiência na alocação dos recursos disponíveis para a consecução dos mesmos. Para os autores a avaliação pode ser realizada antes, durante ou depois da implementação do programa. No entanto, a avaliação não deve ser considerada de forma isolada, uma vez que faz parte do processo de planejamento da política.

Retornando às discussões a cerca da fase de implementação, os autores Jann e Wegrich (2007) apontam que para ter um processo ideal de implementação de uma política alguns fatores devem ser levados em consideração, entre estes estão: primeiramente a especificação de detalhes do programa, ou seja, em que se aborda da política, como e por que as agências ou organizações devem executar o programa, e como o mesmo deve ser interpretado.

Também mostram-se como fatores importantes nesta etapa o entendimento das questões relacionadas à alocação de recursos, no sentido de entender como estes devem ser distribuídos, e quem executará o programa. Os autores Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam que muitos programas e políticas não atingem os objetivos planejados por erros na maneira em que eles foram implementados.

A literatura sobre implementação de políticas públicas apresenta a abordagem do tipo *Top Down e Botton up* enquanto modelos de implementação de políticas (BARRETT, 2004). O debate produzido sobre estas duas abordagens produziu estudos sobre qual seria o modelo

mais bem sucedido em termos de produzir os efeitos esperados de acordo com o planejamento da política (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013).

A abordagem do tipo *Top Down* esta centrada na decisão política da autoridade governamental central, procurando responder questões como: o grau de alcance dos objetivos da política; o equacionamento dos impactos e os objetivos; os principais fatores que afetam o impacto e a própria política e as reformulações obtidas ao longo do tempo. Nesta abordagem, há uma distinção entre a elaboração e a implementação de políticas públicas, em que a fase de elaboração é vista como um jogo de uma só rodada (SILVA e MELO, 2000).

A essa perspectiva *Top Down* se contrapuseram aqueles que subescreveram a uma abordagem *Bottom-up*. Esta que segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013) examinava com cuidado as ações dos atingidos pela política e engajados na implementação da mesma. A abordagem *Bottom-up*, centrou seu enfoque nos demais atores envolvidos na prestação de serviços locais, tendo sido relevante nesta perspectiva identificar: os seus objetivos, estratégias, atividades e contatos. Há então uma diferença entre o processo da política de implementação e da política de formulação (SABATIER, 1986; ARRETECH, 2001).

Embora estas duas abordagens tenham gerado bons *insights*, na visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013), o seu debate dicotômico acabou tendendo a posições inflexíveis, o que estimulou a demanda por novas abordagens, principalmente no final da década de 1980 e início da década de 90. Neste contexto, muitos estudiosos acabaram indo além do debate dicotômico entre os modelos *top down e bottom-up*, e durante a década de 1990, seus estudos geraram o que ficou conhecido como a terceira geração de pesquisas sobre implementação, em que o foco das pesquisas centrava-se sobre as questões do *desing* e comportamento da implementação.

## **2.2 Descentralização de Políticas Públicas e o Campo da Cultura**

O processo de descentralização político-administrativa ganha impulso nos anos de 1990, e a partir disto, ganha destaque a municipalização das políticas públicas. Este processo tem levado à transformação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país, e tem estimulado mudanças na forma de organização e no funcionamento dos governos municipais. Estas mudanças tem sido incorporadas segundo Arretche (2000), de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas municípios brasileiros.

Com isso, foi ocorrendo uma redefinição das propostas políticas, enfatizando o estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado. Este novo modelo articulador, envolveria a participação de ONG's, comunidade organizada e setor privado na provisão de serviços públicos e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, dotando-as de maior agilidade e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização estatal e da hierarquização excessiva dos processos decisórios característicos do modelo centralizado. Neste sentido, as propostas enfatizadas, nesse momento, foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas

De acordo com Arretche (1999) e Rocha (2009) a descentralização está inserida no contexto da redemocratização. Trata-se de um processo, com forte viés político, e não meramente técnico-administrativo. A proposta descentralizadora foi a de restaurar a federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e de consolidar a democracia por meio da concessão de maiores poderes e autonomia às comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.

A descentralização se insere no contexto brasileiro como uma forma de redefinição dos papéis dos governos locais em relação às ações de políticas públicas. Está associada segundo Arretche (1996), diretamente ao processo de retomada do federalismo juntamente com a redemocratização do país a partir do fim da ditadura militar.

Para alguns autores (ARRETCHÉ, 1996; 1999; FARAH, 2001, STARLING, 2008; ROCHA 2009) o modelo de descentralização provocou toda uma mudança na forma de se planejar e de executar as políticas públicas. Foi repassada para o âmbito local (estado e municípios) a responsabilidade por diversas ações em áreas como a da educação, saúde.

Quando se fala em descentralização deve-se pensar em ampliação da abrangência das políticas de incentivo em relação ao nível municipal e a organização, a este nível, de um aparato institucional que responda pelo cumprimento das atribuições e pela gestão das políticas culturais em âmbito local. Para Starling (2008), todo esse processo envolveria ainda a constituição de fóruns públicos como mecanismos para ampliar a participação dos diversos setores e atores sociais na formulação, implementação e avaliação dos programas e políticas públicas.

Isto trouxe à tona problemas fundamentais existentes dentro do antigo modelo centralizado, como por exemplo, a distância entre os *policymakers* e a população focalizada, a falta de proximidade da burocracia com as realidades locais, a falta de sintonia entre a

demanda social de fato e a política a ser executada e, ainda, a ausência de avaliações consistentes e técnicas dos impactos de programas executados.

Na perspectiva descentralizadora, os atores locais se tornaram os elementos executores dos programas, tornando-se necessária a melhoria da qualificação das burocracias locais, pois de acordo com Arretche (2001), o que define se um programa de descentralização foi bem sucedido ou não, está, diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente a adesão do nível de governo ao qual se dirige.

Ao tratar-se de uma gestão pública, a gestão intergovernamental é um aspecto que se apresenta no início do século XXI e que merece ser destacada. Esta interlocução entre os diferentes níveis de governo é importante uma vez que, raramente um único nível de governo tem poder e influência total sobre a forma como as ações são geridas, não há, muitas vezes, o pleno conhecimento das reais demandas. Isso é o que caracteriza a interdependência entre eles.

Maccari e Montiel (2012) trabalham a importância da intergovernabilidade e das parcerias entre os diferentes setores e esferas no campo da cultura para a promoção do desenvolvimento. Para os autores a cultura pode ser vista como um componente transversal dentro do plano de desenvolvimento, daí, entende-se que toda política orientada para o desenvolvimento deva ser aberta e receptiva, o que para tanto desafia aos responsáveis e gestores a construir mecanismos e canais interministeriais e intergovernamentais.

Devido a esta transcendência, as concepções relacionadas a desenvolvimento e cultura devem ser incorporadas e impulsionadas não somente a partir da perspectiva do setor público, mas também pelo trabalho das organizações do setor privado e da sociedade civil, a fim de incorporar os diversos atores para que se consolidem coletivamente as políticas (MACCARI e MONTIEL, 2012).

No que tange às questões de intergovernabilidade, gestão e ações no campo da cultura, a Secretaria de Estado de Minas Gerais (2013) revelou que o Estado deve buscar a autonomia e a participação de todos os grupos e indivíduos na política cultural. Ainda, é necessário que as políticas públicas reconheçam a diferenças, assumam um caráter descentralizador e caminhem para a promoção da diversidade cultural, encorajando os processos heterogêneos no meio.

Estas ideias vão ao encontro aos argumentos de Penfold-Becerra (1998) *apud* Guimarães (2002) de que, no contexto social, a descentralização é entendida como um instrumento de empoderamento da sociedade civil, e na administração pública, como política

que possibilita a transferência de responsabilidade administrativa do nível nacional para os regionais e locais.

A literatura aponta que a descentralização no campo da cultura é essencial para que sejam minimizadas as fragilidades das políticas implementadas no campo (MACCARI e MONTIEL, 2012). Para Starling (2008) alguns fatores dificultam a descentralização da cultura no Brasil, como a precariedade institucional e orçamentária, a inexistência de uma política de financiamento com destinação de recursos orçamentários garantidos por normas legais e/ou constitucionais nas diversas instancias governamentais.

No entanto, alguns fatores mostram-se como um ponto positivo para as perspectivas descentralizadoras. Seriam estes fatores, o incentivo à participação da sociedade por meio dos conselhos, as comissões temáticas e as conferências de cultura realizadas nas diferentes esferas de governo, e que permitem um diálogo entre os diferentes *stakeholders* inseridos no campo.

Inserido no contexto em que se desenvolvem as políticas públicas, o planejamento pode ser entendido como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizados em diferentes instâncias da organização governamental, guiadas pelo propósito de atingir determinado objetivo (MATIAS-PEREIRA, 2009). Um dos mais intensos debates encontrados na literatura sobre o planejamento no âmbito das políticas públicas trata sobre como esse processo deve ser visto em relação à direção do fluxo das decisões.

Alguns autores acreditam que as decisões devem ser tomadas por autoridades que possuem o controle do processo (VAN METER e VAN HORN, 1975, MAZMANIAN e OLIVEIRA, 2007), ou seja, de cima para baixo, conhecido como o modelo *top-down*. Em contraposição, há os que enfatizam a importância de se incluir, no processo de decisão, aqueles que estão mais próximos e serão afetados pelas ações resultantes das políticas (ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980; KAUFMAN (1973) *apud* OLIVEIRA, 2007), proporcionando um processo mais democrático por meio do modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

Na perspectiva *Top Down*, a implementação é vista, acima de tudo, como um processo único, a existência de uma só rodada, excluindo a participação das instancias que não detém o poder, ou seja, as ações governamentais são introduzidas de cima para baixo. Essa abordagem é comum na perspectiva centralizadora (SILVA e MELLO, 2000).

Na medida em que se reconheceu a dificuldade do controle hierárquico total do processo de implementação, a abordagem *top down* foi progressivamente sendo revertida, possibilitando novas discussões acerca do desenvolvimento de abordagens e metodologias

*bottom up* (FARIA, 2005). Tudo isso está diretamente ligado ao processo de mudança pelo qual o setor público vem passando, em que a esfera municipal tem ganhado participação no processo decisório. No entanto, isto não significou segundo Souza (2003) que o modelo *top down* tenha caído totalmente em desuso.

Todavia, na perspectiva descentralizadora, o modelo *Bottom up* é o mais adequado à implementação das políticas, isto porque o formato que a política adquire após a tomada de decisão não é algo definitivo, há flexibilidade suficiente para que a política pública seja modificada com o decorrer do processo de implementação da política (SECCHI, 2010).

Neste contexto, verifica-se que a implementação por meio do modelo *Bottom up*, segundo Dagnino *et al.* (2002), é possível um processo interativo de negociação entre os que buscam colocar a política em prática e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada por esta política, ou seja, permite uma maior interação entre os atores envolvidos (MONTIEL e MACCARI, 2012).

A participação é um tema recorrente quando se aborda estes modelos. No âmbito das políticas públicas, ela se relaciona à possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva (SECCHI, 2010). No entanto, a evolução do cenário público no Brasil mostra que, até a década de 1980, as políticas públicas brasileiras tinham como características a centralização de recursos e decisões, a fragmentação institucional, a descoordenação e descontinuidade de programas, restrita participação popular, práticas clientelistas e excesso de burocracia (FARAH, 1999).

De acordo com Arretche (2004), para que ocorra a efetiva descentralização das políticas estas devem estar associada à implantação de regras de operação que efetivamente mobilizem e se concretizem com a adesão do nível de governo ao qual se dirigem. A autora aponta enquanto fatores de incentivo a) a redução dos custos financeiros envolvidos na execução das políticas; b) procurar minimizar os custos com infraestrutura; c) a transferência de recursos como forma de estímulo à adesão d) o controle das condições adversas derivadas da natureza das políticas ou do legado de políticas anteriores centralizadoras.

É importante ressaltar que, neste contexto, a existência de uma estratégia de indução bem delineada e continuada constitui um fator decisivo para os resultados da descentralização das políticas públicas. A necessidade da coordenação das políticas públicas se justificaria pela necessidade de maior coordenação das decisões dos governos locais, e também pela necessidade de correção das desigualdades de orçamento entre estados e municípios (ARRETCHE, 2004).

Não obstante a controvérsia encontrada em torno do que se conceitua como descentralização de políticas públicas, utiliza-se nesse estudo o conceito apresentado por Starling (2008) para caracterizar um processo que envolve pelo menos três tendências em relação à gestão pública: a) a repartição das responsabilidades em torno da formulação, implementação e controle de políticas entre as esferas nacional, estadual e municipal. Esse processo envolveria não apenas a delegação de competências, mas, principalmente, a transferência de recursos para as esferas subnacionais de poder de forma a possibilitar a provisão de bens e serviços públicos; b) a existência de mecanismos de coordenação intergovernamental e c) a estruturação de um sistema de gestão que envolva o diálogo com a sociedade, ou seja, a ampliação da participação da sociedade organizada na gestão das políticas públicas.

A estruturação de um sistema de gestão que envolva o diálogo com a sociedade, ampliando a participação pode ser vista na constituição de fóruns de discussão, como os conselhos de políticas, que passaram a ser considerados essenciais para a descentralização das políticas públicas (STARLING, 2008). Na área da cultura, a organização dessas instâncias participativas ocorreu com maior frequência com a demanda de institucionalização aberta pela política federal que tem início em 2003 e pela instituição do Sistema Nacional de Cultura, em 2005.

No contexto das políticas culturais observa-se a inexistência de um projeto articulado e negociado de descentralização das políticas com definição clara de competências e recursos que caberiam a cada esfera de governo. A ausência de sintonia e organização no processo de condução das políticas teria efeito direto no resultado das mesmas. O processo de descentralização enfrentou uma série de dificuldades, especialmente em decorrência da inexistência de uma política pública contínua, resistente à mudanças de gestão dos governos, e de política de financiamento menos tímidas, com destinação de recursos orçamentários garantidos por normas legais e ou constitucionais nos diversas instancias governamentais (STARLING, 2008; BOTELHO, 2001).

### **2.3 Cultura e Desenvolvimento de Territórios**

Os planos de desenvolvimento atuais têm reconhecido cada vez mais o valor intrínseco da cultura e da criatividade, e também a importância que estas exercem enquanto componente essencial na construção de uma economia competitiva, inovadora, mais inclusiva e também

como um meio para a coesão social e territorial. Cultura e criatividade possuem potencial de contribuição para o desenvolvimento local e regional pela possibilidade de tornar as regiões mais atrativas, pelo incremento do turismo nos territórios, pela possibilidade de criar novas oportunidades de emprego e de produtos e serviços inovadores, e ajudando a desenvolver novas habilidades e competências (REIS, 2008; BRASIL, 2011).

A centralidade que a relação entre cultura e desenvolvimento tem assumido atualmente vem extrapolando os meios acadêmicos, e chegando, às agendas políticas de diferentes esferas de governo, sendo foco de programas e políticas específicas. No entanto, Quintero (2011) visualiza que esta estreita relação tem ficado de fora de planos práticos de desenvolvimento de governos, o que é preocupante, sendo necessária incorporá-la nas políticas e teorias de desenvolvimento, trata-se do esforço de promover o desenvolvimento com base na singularidade de cada lugar.

Quanto à incorporação da cultura nas proposições de desenvolvimento, e, para compreender as dinâmicas de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, cabe ressaltar a contribuição dos trabalhos produzidos por autores do final dos anos de 1940 dentre os quais, pode-se destacar Celso Furtado e Raul Prebisch. Estes autores se opõem ao pensamento neoclássico, o qual não levava em consideração a ideia de que a origem da riqueza e, conseqüentemente, do crescimento e desenvolvimento dos estados nacionais e regiões, origina-se primordialmente de fontes imateriais, subjetivas e simbólicas – criatividade e conhecimento (FURTADO, 2003).

Para Furtado, existem características particulares do subdesenvolvimento e, portanto, dever-se-ia levar em conta a noção de desenvolvimento endógeno, em que se resgatam as especificidades de cada local, a noção de desenvolvimento para a dimensão cultural, voltada para os valores da coletividade e os sistemas simbólicos que constituem a dimensão do campo da cultura.

Apesar de há algum tempo já se propor um desenvolvimento desconcentrado, fundamentado na diversidade cultural e criativa do povo brasileiro, o desenvolvimento de atividades intensivas nestas áreas vem ganhado força e destaque apenas a partir dos últimos dez anos (FURTADO, 1998).

Sobre os conceitos de cultura e desenvolvimento tem-se transitado uma série de tensões e transformações. Neste contexto, a compreensão do tema cultura e desenvolvimento de territórios conduzem a uma reflexão em torno do que é cultura, como ela poderia ser de fato, uma estratégia de desenvolvimento, e o que é necessário para que esse potencial se concretize (REIS, 2008; MACCARI e MONTIEL, 2012).

Em se tratando do tema cultura, podem ser encontradas varias definições, as quais exploram diferentes conceituações para o termo (CHAUÍ, 1995; BOTELHO, 2001; CANEDO, 2009; SOUZA, 2006; SILVA e SILVA, 2006). Para Silva e Silva (2006), os antropólogos, desde o século XIX, procuram definir os limites de sua ciência por meio da definição de cultura. Como consequência disto, podem-se encontrar múltiplos conceitos para o termo cultura, os quais às vezes, podem se mostrar contraditórios.

A definição criada no século XIX por Edward Tylor traz o significado mais simples de cultura. Neste conceito a cultura abrange todas as realizações materiais e os aspectos espirituais de um povo. Seria tudo aquilo produzido pela humanidade, seja no plano concreto ou no plano imaterial, desde artefatos e objetos até ideais e crenças (SILVA e SILVA, 2006). Nos estudos de Canedo (2009) também é abordada essa visão de cultura, segundo o autor, pode-se perceber que a compreensão do que venha a ser cultura envolve basicamente, três dimensões fundamentais. A primeira dimensão proposta traz um conceito mais alargado sobre cultura, onde todos os indivíduos são produtores de cultura. É o conjunto de significados e valores dos grupos humanos.

A cultura nessa perspectiva mais alargada remete à dimensão antropológica do termo. Nesta dimensão, 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. Para Botelho (2001), nessa perspectiva, para que a cultura seja atingida por uma política, é preciso que, fundamentalmente, haja uma reorganização das estruturas sociais e uma distribuição de recursos econômicos.

Trata-se de um processo estritamente dependente de mudanças muito radicais, que provocam interferências nos estilos de vida de cada um. “Por isso, geralmente as transformações ocorrem de forma bem mais lenta: aqui se fala de hábitos e costumes arraigados. Dito de outra forma, cultura é tudo que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando” (BOTELHO, 2001, p.75).

A segunda dimensão proposta por Canedo (2009), aborda uma visão de cultura que envolve as atividades artísticas e intelectuais, com foco na produção, distribuição e consumo de bens e serviços que conformam o sistema da indústria cultural. Esta dimensão também é trabalhada por Silva e Silva (2006), que argumentam que outro sentido muito comum atribuído à palavra cultura é aquele que a define como produção artística e intelectual, e neste sentido pode-se pensar na cultura erudita, cultura popular, cultura de massa, bem como, em todas as expressões que designam conceitos específicos para a produção intelectual de determinados grupos sociais (SILVA e SILVA, 2006).

A cultura vista sob esta perspectiva remete à dimensão sociológica do termo, em que pode-se perceber segundo Botelho (2001), a não constituição da cultura sob o 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. E para isso, é necessário que haja um conjunto de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de talentos, e canais que permitam expressar tudo isto.

A cultura sob a dimensão sociológica refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, e que por consequência disto, consegue visibilidade em si própria. “Ela compõem um universo que gera um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas culturais, deixando o plano antropológico relegado simplesmente ao discurso” (BOTELHO, 2001, p.76).

Por fim, a terceira dimensão proposta por Canedo (2009) trata a cultura sob a perspectiva do desenvolvimento, em que a cultura é vista como instrumento para o desenvolvimento político e social, onde o campo da cultura se confunde com o campo social.

Quando se trata de políticas públicas, o sentido que o termo cultura assume exerce segundo Botelho (2001) expressiva influência, e sendo assim, também deve ser bem delimitado, haja vista, que este pode ser entendido de maneiras distintas. A separação entre as dimensões antropológica e sociológica permite entender a preocupação constante, e ao mesmo tempo geradora de impasses, dos gestores de políticas culturais públicas.

Brunner (1993) sistematizou algumas proposições defendidas por Botelho (2001). Esta autora, que trabalha a diferenciação entre as dimensões sociológica e antropológica em relação ao termo cultura, propõem que a discussão em torno do que se entende por cultura é essencial atualmente tendo em vista que a distinção entre estas duas dimensões é fundamental, pois tem determinado o tipo de investimento governamental em diversos países.

Alguns países têm trabalhando com um conceito mais abrangente de cultura e outros delimitando o universo específico das artes como objeto de sua atenção. A abrangência dos termos de cada uma dessas definições estabelece os parâmetros que permitem a delimitação de estratégias de suas respectivas políticas culturais. No caso do Brasil, tem-se trabalhado com a perspectiva mais abrangente de cultura, principalmente quando se analisa os planos e projetos elaborados pelo Ministério da Cultura, os quais tem procurado trabalhar as políticas públicas a partir da vasta diversidade cultural do país para promover o desenvolvimento (BRASIL, 2011).

Embora uma das principais limitações das políticas culturais seja o fato de nunca alcançarem, por si mesmas, a cultura em sua dimensão antropológica, esta dimensão é, no

entanto, geralmente eleita como a mais nobre, já que é identificada como a mais democrática, em que todos são produtores de cultura, pois ela é a expressão dos sentidos gerados interativamente pelos indivíduos, funcionando como reguladora dessas relações e como base da ordem social. Por isso mesmo, ela acaba sendo privilegiada pelo discurso político, principalmente nos países do Terceiro Mundo, onde os problemas sociais são gritantes e suas economias dependentes.

Tendo por base o que foi exposto anteriormente, fica evidente a complexidade existente no campo da cultura (BONET, 1995; SAMPAIO, 2007; MIGUEZ, 2007; TOLILA, 2007; QUINTERO, 2011; MACCARI e MONTIEL, 2012), e neste sentido, Sampaio (2007) argumenta que deve-se reconhecer a complexidade que envolve o termo cultura e a dificuldade em defini-lo, de forma que, a cultura deve ser vista antes de tudo, como um processo, o que remete portanto, à noção de mudança e transformação. Para a autora, é evidente que desde o final do XVIII, o termo cultura vem sofrendo transformações e generalizações, e já no século XIX, o termo cultura continuou designando o modo de vida global e característico de um povo, o que permite, atualmente, reconhecer e defender cultura enquanto diversidade cultural.

De acordo com UNESCO (2003), as diferentes ênfases que permearam, pelo menos nos últimos três séculos, as noções de cultura, reaparecem quando reconhece-se o papel destacado da cultura no fortalecimento da coesão social, na geração de renda, no aumento do capital social e humano, e, como componente essencial para se promover o desenvolvimento econômicos, social e humano das nações.

Minas Gerais (2013) adota uma visão de ampla de cultura, em que a cultura é vista como um meio para se promover o desenvolvimento na dimensão humana, econômica e social. A partir desta perspectiva, a cultura pode vista como desenvolvimento humano, na medida em que fomenta a diversidade cultural e garante a construção de uma identidade cultural própria, que contribui para a valorização das regiões. Ainda, a cultura pode ser vista como desenvolvimento social, pois, através da cultura, é possível promover a inclusão social e gerar cidadania social. Soma-se ai, a percepção de que a cultura pode ser vista como desenvolvimento econômico, ao gerar oportunidades qualificadas de trabalho, com impacto direto na economia criativa em nossa sociedade.

No Fórum Universal das Culturas, realizado em Barcelona no ano de 2004, foi aprovada a Agenda 21 da Cultura, em que se expõem a importância da cultura como instrumento de desenvolvimento, apoiando uma ação que inter-relacione às demais políticas públicas. O texto produzido no fórum e exposto no princípio 10 traz o reconhecimento e a afirmação das

culturas, bem como o conjunto das políticas que se puseram em prática para seu reconhecimento e viabilidade, como sendo fatores essenciais para que se promova o desenvolvimento sustentável de cidades e territórios nos aspectos humano, econômico, político e social.

O caráter central das políticas públicas de cultura passa a ser uma exigência das sociedades no mundo contemporâneo. “A qualidade do desenvolvimento local requer a imbricação entre as políticas culturais e as demais políticas públicas sociais, econômicas, educativas, ambientais e urbanísticas”(AGENDA 21, PRINCÍPIO10).

Para Miguez (2007) a valorização da cultura pode ser vista como estratégica nos dias atuais, tendo em vista a importância fundamental da cultura e de sua transversalidade nas relações que movem os universos da criação, produção e fruição. “É que os múltiplos enlaces que o campo da cultura tem vindo a estabelecer, de forma cada vez mais intensa, profunda e particularmente, transversal com as mais variadas dimensões da vida em sociedade, remetem a cultura a uma posição de indiscutível centralidade no mundo de hoje” (MIGUEZ. 2007, p. 95).

Neste contexto, os estudos de Maccari e Montiel (2012) alertam para o fracasso de critérios de desenvolvimento que excluem o componente cultural de sua concepção. Para os autores o desenvolvimento é inseparável da cultura, e para que se tenha um desenvolvimento sustentável, como ressaltado pela UNESCO (2007), a cultura deve ser colocada no centro de todas as políticas de desenvolvimento. A relação entre cultura e desenvolvimento também fica evidente no estudo de Brant (2003), que propõe que a cultura e o desenvolvimento estão intrinsecamente relacionados, a partir da ampliação do conceito de desenvolvimento para além da dimensão econômica.

Neste contexto Martinel (2003) argumenta que às vezes contamos com poucas pesquisas para evidenciar a importância da cultura no desenvolvimento de territórios. Neste sentido, deve-se procurar trabalhar não somente os efeitos diretos, mas os indiretos e os induzidos que podem ser proporcionados pelo campo da cultura. Também, deve-se estudar um pouco mais aqueles valores intangíveis inerentes a esse tema. Além da criação de empregos, por exemplo, que constitui um benefício bastante tangível, as políticas culturais podem contribuir com muitos outros aspectos.

Para referido autor muitas vezes uma ação cultural não cria emprego, mas cria lazer criativo ou não cria desenvolvimento econômico, mas gera segurança. São os efeitos que podem ser denominados como mais-valias e que devem ser aferidos. No entanto, em alguns casos, os aspectos qualitativos das pesquisas de avaliação são esquecidos. Maccari e Montiel

(2012) argumentam que não se pode afirmar que desenvolvimento é igual a bem-estar econômico e vice versa. A concepção ampliada sobre desenvolvimento acarreta em uma série de dimensões articuladas, dentro das quais o econômico é apenas uma possibilidade válida, porém não única (BONET, 2009).

Sen e Kliksber (2007) também alertam para ganhos com os gastos de cultura que não podem ser medidos apenas por meio do tangível. O lucro obtido a partir desses gastos deve ser avaliado em função de outros critérios, que vão além da noção econômica. Dai entende-se a complexidade de atuar neste campo. Programas, projetos e ações voltados para fomento e acesso à cultura devem procurar criar mecanismos de avaliação que não se resumam apenas, por exemplo, à mensuração de gastos.

A análise custo-benefício no âmbito dos projetos culturais torna-se muito mais difícil de ser realizada, por conta do intangível, sendo assim, como enfatiza Benhamoul (1997) os benefícios gerados pela cultura para a sociedade devem ser avaliados com base em outros critérios, em que este autor sugere parâmetros mais amplos para a avaliação do progresso humano neste caso.

Será lamentável que, no momento em que a ciência econômica reconhece o valor da dimensão qualitativa do objeto que está sendo avaliado, [...] se empenhar em considerar apenas as repercussões comerciais do investimento cultural, que no fundo, são muito modestos, em vez de ver neles o símbolo de uma nação adulta e próspera (BENHAMOUL, 1997, p. 35).

No que tange aos aspectos de desenvolvimento, para Vieira et al (2010), por um curioso deslize de perspectiva, o crescimento econômico tornou-se rapidamente sinônimo de desenvolvimento, mesmo com a constatação de que o desenvolvimento nos remete a algo mais amplo do que o simples crescimento econômico. O economista neoclássico Perroux (1969) apresentou uma definição de desenvolvimento que alguns autores consideram que até hoje não foi ultrapassada: “o desenvolvimento é a combinação de mudanças mentais e sociais de uma população que a tornam apta a fazer crescer, cumulativamente e sustentavelmente, o seu produto real global” (PERROUX, 1969, p. 190).

As noções de território e de desenvolvimento territorial tem se propagado atualmente no discurso social e científico e isto se dá segundo Vieira *et al* (2010) pelo fato destas evocarem melhor que a noção de região a questão da construção social. Desenvolvimento regional e desenvolvimento territorial devem ser vistos como duas coisas diferentes. O desenvolvimento territorial faz referência a um espaço geográfico que não é dado, mas construído. Construído pela história, por uma cultura e por redes sociais que desenham suas fronteiras (RALLET, 2007 *apud* VIEIRA *et al*, 2010).

Desenvolvimento regional e desenvolvimento territorial são duas noções distintas. Elas remetem a duas maneiras diferentes de apreender os espaços geográficos na sua relação com o desenvolvimento econômico (...). O desenvolvimento territorial faz referência a um espaço geográfico que não é dado, mas construído. Construído pela história, por uma cultura e por redes sociais que desenham suas fronteiras (...) (RALLET, 2007 *apud* VIEIRA *et al*, 2010)

O conceito de desenvolvimento territorial rompe assim como uma tradição mais antiga de estudos sobre desenvolvimento regional e não dispõe ainda de um arcabouço doutrinário ou de teorias já estabilizadas. O território não se define necessariamente por sua escala, e sim pelo modo de organização e pela maneira segundo a qual os atores constitutivos dos territórios conseguem coordenar suas ações.

Por tudo isto, para que de fato as políticas culturais proporcionem desenvolvimento multidimensional, elas precisam ser consideradas em seu próprio contexto. As políticas culturais locais devem fomentar a diversidade e a pluralidade, isto é, tanto possibilitar a convivência das mais diversas formas de expressão, a utilização de muitas linguagens expressivas, como também buscar a participação das minorias, de todos os setores da sociedade civil.

Mesmo não sendo novidade a importância da incorporação das especificidades dos territórios para a promoção do desenvolvimento (BONET, 1995; TOLILA, 2007), e insere-se aí os aspectos da cultura e da criatividade, destaca-se que apenas recentemente, a cultura passou a ser tratada como uma necessidade humana básica, como algo que não é supérfluo nem complementar, passando de uma visão periférica para uma de caráter essencial. Essencial porque pode ser vista como uma necessidade básica para a plena realização da condição humana. Isto se dá, haja vista, que por meio da arte, da criatividade e da cultura é possível gerar mais conhecimento, possibilitar subjetividades complexas e melhorar as condições de criação e interpretação do mundo.

O desenvolvimento cultural colabora para qualificar as relações sociais, melhor as formas de organização e reduzir a violência. Para além dessa dimensão, a cultura é a economia que mais cresce no mundo. Daí o acerto em tratar a cultura como parte de um projeto de estado, como parte da preparação para enfrentar desafios e ampliar a capacidade para pensar e compreender o mundo contemporâneo, construindo um desenvolvimento sólido e mais sustentável.

Neste sentido, ao mesmo tempo em que se observa a existência de um potencial considerável da cultura para a promoção do desenvolvimento de territórios e de indivíduos (SEN e KLIKSBERG, 2007; QUINTERO, 2011; MACCARI e MONTIEL, 2012; REIS,

2012), pode-se perceber também que, apesar de a cultura englobar uma série de valores, percepções, imagens e formas de expressão e comunicação, que acabam definindo a identidade de pessoas e nações, ela não representa uma solução única para os problemas. Sendo assim, ela não deve ser tomada como um fator isolado, devendo ser feita as articulações necessárias entre os diferentes atores interessados em promover o desenvolvimento (SEN e KLIKSBERG, 2007).

Por tudo isso, as iniciativas no campo da cultura devem ser capazes de abarcar a diversidade, o que por muitas vezes pode ser dificultado pela identidade difusa de cada região. Os programas, políticas e ações imersas neste campo devem procurar criar diálogos entre as várias dimensões que o permeiam (social, cultural, ambiental, institucional) e entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal). Ainda, devem ser capazes de estabelecer conexões entre as agendas públicas e privadas por meio de governança compartilhada, e da proposição de inovações (REIS, 2012).

A estratégia de desenvolvimento local pressupõe utilizar eficientemente as potencialidades de desenvolvimento baseadas nas condições de cada localidade e região. Deve-se procurar a combinação destas estratégias com as políticas setoriais e regionais, de modo a propiciar a reestruturação produtiva e a mudança estrutural da economia (BARQUERO, 1993).

Os estudos de Bonet (1995) auxiliam na compreensão da importância de se reconhecer as culturas locais, não só pelas suas especificidades antropológicas, mas também no sentido de valorizar sua participação na elaboração de políticas culturais que considerem as características próprias de cada realidade, e defende que a descentralização garante uma melhor conservação e desenvolvimento da diversidade cultural. Ainda, confere às comunidades territoriais (países, regiões, cidades) poder para tomar decisões sobre questões essenciais para a sua existência enquanto sociedades, baseando-se em sua própria realidade cultural.

Para autores como Maccari e Montiel (2012) e Quintero (2011) há uma necessidade de promover maior acesso às ações culturais e a valorização da cultura de cada espaço especificamente, e neste caminho, alguns governos tem dedicado programas e políticas públicas a esta área. É uma maneira de tentar promover o desenvolvimento tanto econômico como humano por meio da cultura (BRASIL, 2011).

Em relação à questão do modelo de política pública que mais adequa ao campo da cultura (*top down ou bottom-up*), Barquero (1993) apresenta que neste sentido é importante levar em consideração que para que a política seja eficiente é conveniente que se produza uma sinergia

entre as ações acima-abaixo que surgem devido à singularidade de cada localidade e de cada território.

Tendo em vista a missão da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, e as prioridades estratégicas em torno de promover a descentralização das ações culturais e democratizar o processo de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, programas e projetos culturais, o Programa Minas Território da Cultura pode ser visto como instrumento inovador para alcançar os propósitos referidos.

Neste sentido é importante a formulação de um programa que se constitua num instrumento de planejamento das ações na área cultural e que leve em consideração o conceito de território e as dimensões que a cultura assume. Isto ajuda a pensar a cultura de modo estruturante e transversal. As expressões e manifestações culturais conformam o programa na medida em que são reconhecidas no território e na sua singularidade.

A abrangência dos conceitos que permeiam o termo cultura podem determinar as estratégias de uma política cultural a serem implementadas. Na perspectiva do Ministério da Cultura e da Secretaria de Cultura do Governo de Minas Gerais procura-se englobar as dimensões, simbólica, a econômica e a social de cultura.

A absorção de conceitos, compreensões e visões que estão no domínio do simbólico e do intangível conferem um caráter singular e identitário às concepções de políticas públicas. É esta uma consistente contribuição que a cultura pode dar para assegurar às políticas públicas um caráter singular em relação à identidade local.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos empreendidos para a realização do presente estudo. Neste sentido, levando em consideração que a natureza do objeto de estudo demanda uma análise de cunho interpretativo, utilizou-se da abordagem qualitativa para a realização de uma pesquisa exploratória e descritiva.

Os dados coletados por meio de observação participante e pesquisa documental foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, que neste estudo foi realizada por meio de categorias temáticas. A sistematização por meio de categorias e subcategorias foi pertinente por permitir ao pesquisador organizar melhor as ideias e os dados coletados, facilitando a interpretação e posterior apresentação dos mesmos na seção de resultado e discussão.

#### 3.1 Caracterização da pesquisa

Quanto à natureza, esta pesquisa pode ser caracterizada como de abordagem qualitativa, tendo em vista, que a natureza do objeto de estudo necessita de uma análise voltada à interpretação e ao entendimento de interações e de determinadas situações. Conforme Poupert et al. (2008) segundo o ponto de vista qualitativo, os sujeitos sociais interpretam uma situação, concebem estratégias e mobilizam recursos em um contexto de temporalidade da ação e dinâmica das situações.

A escolha da abordagem qualitativa neste estudo relaciona-se aos seus objetivos, que visam analisar detalhadamente as relações, interações e comunicações que se estabelecem entre os diferentes *stakeholders* envolvidos no processo de formulação e implementação de uma política pública. Ainda, se insere a partir do contato e acesso a experiências, relatos, entrevistas, gravações e anotações pessoais e documentos em seu contexto natural.

Os meios de investigação utilizados foram a pesquisa documental e observação participante (VERGARA, 2006). Documental, por utilizar de documentos internos à Secretaria de Estado de Cultura, de atas de reuniões. É observação participante porque o pesquisador atuou junto aos atores chave envolvidos desde o surgimento até o processo de implementação da política em algumas regiões de Minas Gerais. A partir disto, pode-se dialogar e questionar diretamente as pessoas e as situações que se deseja conhecer (GIL, 2004) sobre o objeto em estudo: política pública descentralizada de cultura .

Segundo Gil (2004) e Vieira (2004) esta pesquisa pode ainda ser classificada como exploratória e descritiva quanto aos seus fins. É exploratória, uma vez que buscou realizar uma análise de forma mais aprofundada do tema em estudo, no intuito de proporcionar maior familiaridade com o problema de pesquisa, aprimorar as ideias e propor premissas para análise, argumentos e reflexões para melhorar o entendimento da importância de se promover políticas públicas descentralizadas no campo da cultura.

Ainda, é exploratória, tendo em vista que a partir do levantamento feito em periódicos, como os periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o periódico *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) e o *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), evidenciou-se que para um período de 10 anos, foi encontrado apenas um trabalho que abordava a temática de políticas públicas de cultura a partir da perspectiva do ciclo político. Trata-se também do primeiro estudo a nível de governo estadual, usando a teoria do ciclo político para análise de políticas públicas no campo da cultura no âmbito do departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa.

É descritiva (GIL, 2006; VERGARA 2006), uma vez que buscou caracterizar uma política pública implementada pelo Estado de Minas Gerais, descrever os aspectos de políticas descentralizadas de cultura e os envolvidos neste processo. Ou seja, da descrição de características, propriedade e relações existentes no grupo ou realidade que está sendo pesquisada (CERVO e BERVIAN, 2003).

### **3.2 Universo e plano amostral**

O universo desse estudo compreende os atores envolvidos na política de cultura do estado de Minas Gerais, especificamente os envolvidos no Programa Minas Território da Cultura, nas 10 macrorregiões do estado. Como ator, considera-se o conceito de Secchi (2010) que define o termo como indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político e que possuem comportamentos dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam.

O programa foco de análise deste estudo foi o Programa Minas Território da Cultura, promovido pela Secretaria de Estado de Cultura do Governo de Minas Gerais. O programa tem por base promover a descentralização e valorização cultural nas regiões do estado, e conta para isso com parcerias entre o setor público e o privado. Maior detalhamento sobre o PMTC será dado mais adiante.

A escolha deste programa para análise está ligada ao fato de que trata-se uma política pública de cultura executada em nível estadual de forma descentralizada, algo considerado novo no campo de políticas públicas deste setor.

As unidades de análise abrangem os municípios de: Muriaé, Viçosa, Belo Horizonte, Uberlândia, Uberaba, Araguari, Lavras e Alfenas. Nestes municípios, realizou-se o acompanhamento de ações estratégicas implementadas no escopo do PMTC. Estas ações foram: Lançamento do Programa, Fórum Permanente das Microrregiões e Reunião Itinerante do CONSEC – MG (Conselho estadual de Política Cultural).

Os sujeitos da pesquisa são os representantes ou aqueles que estavam à frente de algum órgão, instituição ou secretaria envolvida no processo de formulação e implementação do PMTC no estado de Minas Gerais. Os órgãos, instituições e secretarias estudados foram selecionados de forma não probabilística, por tipicidade, conforme apresentado no quadro 1 a seguir. Considera-se que a amostra é não probabilística por não se basear em procedimentos estatísticos, e por tipicidade, uma vez que é constituída pela seleção de elementos representativos da população-alvo (VERGARA, 2006).

**Quadro 1. Relação das instituições, organizações e órgãos estudados por município**

<b>INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E ORGÃOS</b>	
<b>Nível estadual</b>	
<b>Estado</b>	<b>Entidades</b>
Minas Gerais	Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (SEC), Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura, Superintendência de Interiorização, Superintendência de Bibliotecas, Superintendência de Planejamento, gestão e Finanças, Arquivo Público Mineiro, Superintendência de Ação Cultural, Superintendência de Museus e Artes Visuais, Secretaria de Estado da Casa Civil e Relações Instrucionais, Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), Fundação Clóvis Salgado, Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC), SEBRAE, SESI, Núcleos Regionais de Cultura.
<b>Nível municipal</b>	
<b>Municípios</b>	<b>Entidades</b>
Belo Horizonte	Secretaria Estadual de Cultura, Superintendências, Sistema Estadual de Cultura.
Uberlândia	Secretaria Municipal de Cultura, Núcleo Regional de Cultura/Ponto de cultura – Núcleo de interiorização.
Uberaba	Secretaria Municipal de Cultura.
Araguari	Secretaria Municipal de Cultura
Alfenas	Secretaria Municipal de Cultura, Conselheiros de cultura, Núcleo Regional de Cultura – Núcleo de interiorização
Lavras	Secretaria Municipal de Cultura
Viçosa	Secretaria Municipal de Cultura
Muriaé	Secretaria Municipal de Cultura, Núcleo regional de Cultura/Ponto de cultura – Núcleo de interiorização

Fonte: elaborado pelo autor.

Apesar de não terem sido realizadas entrevistas com integrantes da população local dos municípios que receberam as ações do PMTC, estes contribuíram para a pesquisa, subsidiando por meio de conversas informais e observações de campo durante a coleta dados nos destinos.

### 3.3 Coleta e análise de dados

Para esta pesquisa, foram coletados dados primários, além de anotações e fichamentos das referências e dos dados dos documentos analisados para que, posteriormente, pudessem ser utilizados na elaboração de um trabalho acadêmico.

A coleta dos dados primários ocorreu por meio de pesquisa documental e de campo. Na documental, foram consideradas as atas de reuniões, plano de ação, regimentos, relatórios e documentos internos ao Governo do estado de Minas que não estavam em domínio público. A pesquisa documental foi elaborada com base em Cellard (2008), que ressalta que, antes de efetuar a análise dos dados, é preciso fazer um exame crítico dos documentos a serem analisados. Esta fase é denominada ‘análise preliminar’ e é composta por cinco etapas, a saber: o contexto, o autor ou os autores, a autenticidade e confiabilidade do texto, a natureza do texto, os conceitos-chave e a lógica interna do texto. O quadro 2 a seguir mostra a relação de documentos analisados.

**Quadro 2.** Listagem de documentos analisados

<b>Lista de documentos analisados</b>			
<b>Documento</b>	<b>Tipo</b>	<b>Órgão responsável</b>	<b>Ano</b>
Atas reunião CONSEC	Ata	Conselho Estadual de Cultura	2013
Discurso da Secretária de Estado de Cultura	Relatório	Secretaria de Estado de Cultura	2013
Planilha de ações planejadas/emergente/canceladas	Relatório	Superintendência de Interiorização/SEC	2013
Fórum permanente das microrregiões	Relatório	Superintendência de Interiorização/SEC	2013
Proposta/Plano de ação do PMTC	Documento	Secretaria de Estado de Cultura	2013
Lei de criação do Fundo Estadual Cultura – FEC	Lei	Secretaria de Estado de Cultura	2006
Lei Estadual de Incentivo à Cultura – LEIC	Lei	Secretaria de Estado de Cultura	2008
Relatório de acompanhamento de Ação Realizada/rodada de ICMS Cultural	Relatório	IEPHA	2013

Fonte: elaborado pelo autor

A pesquisa de campo ocorreu por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado. A técnica de entrevistas se insere nesta pesquisa, por possibilitar a obtenção de dados relevantes e significativos para o estudo, das situações de espontaneidade dos sujeitos, revelando as percepções dos sujeitos (Schlütter, 2003). As entrevistas, dependendo do grau de liberdade, podem seguir um roteiro preestabelecido ou deixar seu desenvolvimento na direção que considere mais adequada, e neste sentido, podem ser classificadas em: estruturadas; não estruturadas ou completamente abertas; e semiestruturadas (MARCONI; LAKATOS, 2010). No APÊNDICE B apresenta-se o roteiro utilizado nas entrevistas.

A observação participante ajudou a vincular os fatos às suas representações e a desvendar as contradições no grupo e/ou instituição observada, possibilitando o preenchimento de lacunas existentes durante o processo de pesquisa através do contato direto com pessoas diferentes e que são, de certa forma, fonte de dados (MAY, 2004). Nesta pesquisa a observação participante pode ser vista como aquela do tipo artificial, uma vez que o pesquisador veio “de fora”, para pesquisar um ambiente como qual não teve contato antes (GIL, 1999). Ainda, a estratégia de observação foi aberta, uma vez que o pesquisador teve sua identidade claramente estabelecida desde o início do processo de observação (PERUZZO, 2003).

Conforme ressaltado anteriormente, nesta pesquisa as entrevistas basearam-se em um roteiro semiestruturado (modelo anexo). A entrevista semiestruturada foi o tipo mais adequado neste estudo por permitir maior flexibilização para propor perguntas adicionais, interrogativas emergentes e complementares, dependendo da resposta a determinados questionamentos, à medida que as respostas fossem dadas (TRIVIÑOS, 1992). A partir disto, é possível criar um espaço interativo de diálogo (MADUREIRA e BRANCO, 2001), contribuindo para a obtenção de discurso mais realístico.

Foram realizadas trinta entrevistas presenciais guiadas por um roteiro que se dividiu em blocos. Estes abordavam aspectos da elaboração de políticas de cultura e das políticas públicas de cultura, questões que tratavam da relação entre cultura e desenvolvimento, descentralização de políticas públicas, transversalidade e avanços no campo das políticas públicas de cultura, bem como o envolvimento e a participação dos entrevistados no programa analisado.

Na operacionalização do processo de análise e discussão dos dados, os entrevistados, sujeitos estratégicos, foram nomeados aleatoriamente em E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9 ..., a fim de respeitar o sigilo de suas identidades. As entrevistas foram realizadas no período

compreendido entre Julho a Dezembro de 2013. O material resultante das entrevistas tem duração de 17 horas e 22 minutos e correspondendo a 345 páginas de transcrição.

Durante a coleta de dados primários, a fim de esclarecer a prática da observação participante nesta pesquisa, foram feitos registros e anotações. Estas podem ser sintetizadas no esquema de operacionalização da coleta de dados abaixo:

- 1) Esta pesquisa se insere dentro de uma agenda de estudos que vem se desenvolvendo desde o início de 2012, e amparada pelo Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos. A temática da cultura juntamente com a da Economia Criativa tem sido foco de pesquisas desde então. Os trabalhos empreendidos para este estudo começaram a partir de reuniões periódicas realizadas na Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. A partir das reuniões foi possível maior aproximação do objeto de pesquisa. Como o PMTC estava em fase de inicialização das ações no estado, com estas reuniões os pesquisadores puderam fazer observações e contribuir com a construção do plano de implementação do mesmo. Estas reuniões foram realizadas entre Janeiro e Fevereiro de 2013, e participaram delas os atores estratégicos no processo de formulação e implementação do PMTC.
- 2) A partir destas reuniões foi estabelecido um termo de parceria entre a Universidade Federal de Viçosa e a SEC – MG para o acompanhamento do programa. O programa começou a ser implementado em Março deste ano na região da Zona da Mata mineira. Desde o seu início começou-se a se acompanhar a itinerância do mesmo, monitorando ações pré-definidas no plano de trabalho deste estudo. Este estudo compreende o acompanhamento destas ações nas regiões da Zona da Mata Mineira; Sul de Minas e Triângulo Mineiro. A escolha destas regiões esta ligada a três determinantes: primeiramente observou-se o cronograma previsto para execução do PMTC, em que identificou-se que estas três regiões seriam as três primeiras a receber ações do programa, conforme informado pelos gestores e executores do mesmo. Outro determinante refere-se à disponibilidade de tempo para coleta, sistematização e análise dos dados, para serem apresentado para fins de dissertação e, por último, devido à disponibilidade de recursos escassos para acompanhar as ações do programa. Ressalta-se que a restrição de

recursos disponíveis foi um limitador deste estudo, na medida em que reduziu a amplitude das atividades que puderam ser acompanhadas.

3) Foram definidas um conjunto de ações a serem acompanhadas nas macrorregiões citadas anteriormente. O processo de escolha das ações a serem acompanhadas se deu juntamente com os gestores e executores do programa, durante as reuniões de pesquisa na SEC.

4) As ações estratégicas definidas para serem acompanhadas diretamente foram: o Lançamento do Programa em cada Macrorregião; Fórum das Microrregiões de cada Território Cultural; Reunião Itinerante do Conselho Estadual de Cultura em cada Macrorregião. Estas ações representam pontos importantes para atender aos objetivos deste estudo. O Lançamento do Programa em cada região permitiu realizar observações a cerca do discurso apresentado pela secretaria em cada uma das regiões escolhidas. Podem-se identificar diferenças dos discursos de uma região para outra, em que a questão política é uma condicionante destas diferenças. Pelo acompanhamento desta ação pode-se ainda comparar a adesão e aceitação do programa, bem como quem eram os atores envolvidos, a representatividade de gestores públicos, de membros do setor privado e da sociedade civil. O Fórum das Microrregiões são espaços para discussão sobre as demandas dos municípios e região no campo da cultura. A importância do acompanhamento desta atividade remete à tentativa de compreensão de como tem se dado a transversalidade entre o nível federal e estadual para a construção das políticas de cultura no estado e como tem sido levada em consideração a autonomia dos municípios enquanto interlocutores neste processo de construção das políticas no estado. Os Encontros dos Pontos de Cultura representam espaços de articulação do Governo do Estado com os agentes públicos e privados dos municípios. E por fim, as reuniões itinerantes do CONSEEC são importantes por constituírem um espaço de escuta de demandas, de diálogo entre as diferentes esferas de governo (federal e estadual) e também do diálogo com a sociedade civil, em que discute-se as políticas públicas de cultura e a construção do Plano Estadual de Cultura.

- 5) A coleta de dados nas regiões começou em Março de 2013 e teve fim em Setembro de 2013. A ordem de visita aos destinos foi definida de acordo com o calendário do programa e com a disponibilidade de recursos. Toda a coleta de dados foi feita pelo mesmo pesquisador nas diferentes regiões, o que colaborou para formar reflexões sobre as formas de implementação, as políticas culturais, recursos, estrutura e contexto cultural destes diferentes lugares. As cidades visitadas correspondem àquelas que receberiam as ações estratégicas escolhidas para serem acompanhadas. As cidades visitadas foram: Muriaé, Uberlândia, Uberaba, Araguari, Alfenas, Lavras e Belo Horizonte. Esta última, sendo o local das reuniões de trabalho na sede da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. Durante as visitas foi possível também, por meio de conversas informais, o contato com a população local dos municípios que receberam as ações do PMTC, com os técnicos, produtores e artistas. Nestas conversas foi possível dialogar sobre a percepção das ações que estavam sendo desenvolvidas, sobre os pontos positivos e falhas acerca do PMT. Ainda, o contato direto com secretários municipais de cultura, representantes de organizações culturais e demais *stakeholders* envolvidos no meio cultural.
- 6) As entrevistas com roteiro semiestruturado, aplicadas aos sujeitos estratégicos, todos envolvidos em algum estágio do processo de elaboração ou implementação do PMTC, foram realizadas na sede da SEC e também em demais órgãos públicos do Governos de Minas (Biblioteca Estadual do Estado, Museu Mineiro, Arquivo Público Mineiro, Fundação Clóvis Salgado). Foram realizadas entrevistas também no sede do SATED (Sindicatos dos artistas e Técnicos dos Espetáculos de Diversões do Estado de Minas Gerais), na sede do SEBRAE, e também, em locais informais escolhidos pelos entrevistados. Foi disponibilizada aos pesquisadores uma infraestrutura para a realização das entrevistas. Estava disponível uma sala no prédio da SEC por um período de duas semanas para a realização das entrevistas. O agendamento e escala das entrevistas contou com a colaboração interna dos funcionários da secretaria. A vivência com o cotidiano da secretaria, de seus funcionários, possibilitou acompanhar de perto como o trabalho estava sendo desenvolvido pelos mesmos, quais eram as dificuldades enfrentadas internamente no processo de operacionalização, bem como as do desdobramento de uma política pública.

- 7) Uma vez trabalhando dentro da SEC, foi mais fácil a identificação de pessoas a entrevistar isto, pois, os próprios funcionários acabavam indicando as pessoas que estavam envolvidas no programas, e por vezes, poderiam acabar ficando de fora do plano de entrevista pré-estabelecido. Sendo assim a seleção dos entrevistados na pesquisa realizou-se também pelo método de indicação – *snowball* (bola de neve) (OPPENHEIM, 2001).
- 8) As entrevistas encerraram-se em setembro de 2013. No entanto em Dezembro de 2013 foi realizada uma nova agenda de entrevistas na SEC com os atores responsáveis pela condução e operacionalização do PMTC, para compreender se as dificuldades encontradas no início permaneciam, quais mecanismos puderam ser aprimorados e quais dificuldades ainda persistiam na condução do mesmo desde o seu início.
- 9) Algumas entrevistas realizadas não foram consideradas nas análises sobre as percepções dos temas estudados em razão de não terem contemplado todos os temas delimitados no roteiro semiestruturado. No entanto, as informações transmitidas pelos sujeitos contribuíram para o processo de análise.
- 10) Todas as entrevistas utilizadas na pesquisa foram gravadas e transcritas durante as análises dos dados. A relação dos entrevistados, por meio das entidades, encontra-se no APÊNDICE C.

### **3.4 Tratamento e Análise dos Dados**

Neste estudo, o método aplicado na análise dos dados foi o da Análise de Conteúdo. O sentido de se usar um método de análise é buscar uma ferramenta que possibilite ao pesquisador ir além da aparência, compreender as contradições e confrontar as informações na busca por explicar os acordos e desacordos entre os elementos apresentados (VERGARA, 2006). Neste caso, para a análise das entrevistas a Análise de Conteúdo se aplica, uma vez que segundo Bardin (2011), esta abrange as técnicas das comunicações tanto verbais ou não-verbais quanto linguísticas, que visam obter, mediante procedimentos, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos a condições de produção e de recepção

dessas mensagens. Os elementos do conteúdo vão sendo arquitetados em prol do esclarecimento e extração de seu significado (LAVILLE; DIONNE, 1999).

A Análise de conteúdo foi aplicada em três etapas a partir de Bardin (2011): Etapa 1 **pré-análise**, em que se faz a definição de materiais e procedimentos a serem seguidos; Etapa 2 **exploração do material e tratamento dos resultados**, onde são aplicados os procedimentos escolhidos na etapa , e a Etapa 3, **tratamento dos resultados e interpretação**, em que podem ser geradas inferências para a construção dos resultados da investigação. A codificação dos dados brutos do conteúdo pesquisado permite, ao analista, atingir uma representação a cerca das características do texto (BARDIN, 2011).

Os elementos do conteúdo podem ser organizados em categorias pertinentes a intenção de pesquisa (LAVILLE; DIONNE, 1999). O critério da categorização pode ser semântico, sintático, léxico e expressivo. Nesta pesquisa optou-se pela categorização semântica.

As categorias representam a reunião de um grupo de elementos que possuem características em comum. Assim, neste estudo optou-se por empregar a técnica de análise temática, que consiste na descoberta de núcleos de sentido que compõem a comunicação “cuja presença ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2011, p.131). Segundo a autora, o tema é mais utilizado como unidade de registro em estudos sobre motivações de opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências.

Segundo Laville e Dionne (1999), no momento em que se formulam as categorias, o pesquisador pode se basear na literatura antes de ir a campo para formular as categorias (categorias definidas a priori), ou pode ir primeiro a campo, para que depois ele estabeleça as categorias, em que há uma flexibilização para as mudanças que venham a ocorrer neste processo e que conseqüentemente poderão alterar as categorias finais (categorias a posteriori).

No Quadro 3 estão apresentadas as delimitações estabelecidas de acordo com os objetivos pré-determinados e as categorias e subcategorias criadas para cumprir os objetivos propostos neste estudo.

Quadro 3 - Estrutura de coleta e análise de dados por objetivos específicos

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1</b>	
Apresentar o surgimento do PMTC na agenda do Governo de Minas Gerais	
<b>Coleta de Dados</b>	<p><b>Dados primários e secundários</b></p> <p><b>1) Secretaria de Estado de Cultura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa Documental: documentos oficiais e notícias publicadas no sítio institucional;</li> <li>- Observação Participante</li> <li>- Entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos;</li> </ul> <p><b>2) Atores participantes do processo de elaboração do PMTC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos neste processo (Secretária de estado de Cultura, superintendentes da Secretaria de Estado de Cultura, membros do Conselho Estadual de Cultura, Pontos de Cultura, Membros do Sistema S de Minas Gerais (SEBRAE, SESI, SESI); Órgãos pertencentes ao sistema Estadual de Cultura do Estado de Minas Gerais (Fundação Clóvis Salgado, IEPHA, BIBLIOTECAS PÚBLICAS)</li> </ul>
<b>Análise de Dados</b>	<p><b>Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011)</b></p> <p>Técnica: Análise Temática</p> <p><b>Categoria:</b> Surgimento da Política Pública de Cultura Descentralizada</p> <p><b>Subcategorias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes</li> <li>• Percepção do problema público</li> <li>• Inserção na agenda do governo</li> </ul>
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2</b>	
Caracterizar o processo de elaboração do PMTC	
<b>Coleta de Dados</b>	<p><b>Dados primários e secundários</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa Documental: documentos e pesquisas oficiais</li> <li>- Pesquisa Bibliográfica: teses, dissertações, artigos e publicações</li> <li>- Entrevistas semiestruturadas</li> </ul>
<b>Análise de Dados</b>	<p><b>Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011)</b></p> <p>Técnica: Análise Temática</p> <p><b>Categoria:</b> Elaboração da Política Pública de Cultura Descentralizada</p> <p><b>Subcategorias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos da política</li> <li>• Configuração da política</li> <li>• Participantes do planejamento da política</li> <li>• Fatores críticos na elaboração</li> </ul>
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 3</b>	
Descrever a implementação do PMTC	
<b>Coleta de Dados</b>	Todos os dados coletados para atender aos objetivos de pesquisa anteriores
<b>Análise de Dados</b>	<p><b>Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011)</b></p> <p>Técnica: Análise Temática</p> <p><b>Categoria:</b> Implementação da Política Pública de Cultura Descentralizada</p> <p><b>Subcategorias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de execução da política</li> <li>• Fatores críticos na implementação da política</li> <li>• Descentralização da implementação da política</li> <li>• Inovação da política</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor.

Ressalta-se que neste estudo as categorias foram formuladas durante a realização da pesquisa, o que possibilitou maior flexibilidade frente às novidades que poderiam ser percebidas até que se chegasse nas categorias finais. Este processo também teve como base, toda a literatura relacionada ao tema em estudo. É importante destacar que a utilização de categorias foi pertinente neste estudo por possibilitar uma melhor sistematização e

organização das ideias para posterior interpretação e análise dos dados. Todo este esforço metodológico de pesquisa permitiu organizar o tópico subsequente que envolve a apresentação, a discussão e a análise de dados dos resultados obtidos.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Nesta sessão, são apresentadas as análises realizadas a partir dos dados obtidos por meio das diferentes técnicas de coletas de dados expostas no tópico anterior.

Neste estudo foram observados diferentes olhares sobre o objeto de pesquisa, e a partir destes, congruências e peculiaridades foram identificadas sobre o PMTC. Isso possibilitou “produzir conhecimento em diferentes níveis, o que significa que eles vão além daquele possibilitado por uma abordagem e, assim, contribuem para promover a qualidade da pesquisa” (FLICK, 2009, p. 62). Estes níveis de conhecimento podem ser vistos na exposição das fases do PMTC.

Assim, este tópico iniciou-se com a apresentação do surgimento do PMTC, expondo seus antecedentes e os problemas públicos relacionados à questão da cultura. Prossegue-se com as análises dos processos de elaboração e de implementação desse programa, enquanto etapas subsequentes para compreensão do seu ciclo político.

### **4.1 O Surgimento do Programa Minas Território da Cultura (PMTC)**

De acordo com o referencial teórico utilizado nesta pesquisa, identificou-se que o entendimento dos antecedentes e da identificação do problema a que uma política pública visa solucionar, é essencial para que as ações que serão implementadas tenham um foco de atuação bem definido. Isso contribuirá para alcance e a efetividade de uma política pública, o que também é importante no setor da cultura.

Neste sentido, observa-se que as políticas culturais no Brasil caracterizaram-se historicamente pela fragilidade institucional, por certa desorganização e desarticulação da pasta da cultura com outros setores, pela baixa mobilização e poder de atuação dos diferentes atores envolvidos no setor, sejam estes, gestores públicos, o setor privado, produtores culturais ou a sociedade civil. Destaca-se ainda, o histórico de pequenos orçamentos disponíveis para investimento (STARLING, 2008).

A pasta da cultura, é originalmente pertencente ao Ministério de Educação e Saúde desde os anos 30 e, somente veio a se organizar como um ministério específico, com independência e autonomia, em 1985. A falta de maturidade institucional e capacitação técnica dos agentes culturais foi uma característica marcante dos anos iniciais, seguida por aguda instabilidade no contexto social, administrativo e econômico vivido no país (STARLING, 2008). O Ministério da Cultura foi transformado em secretaria em 1990,

durante o governo Collor, e recriado, em 1993, no governo Itamar Franco, passando a partir daí por uma tumultuada trajetória em que a permanência dos responsáveis pela pasta – ministros e secretários – não excedia um ano (BOTELHO, 2001; RUBIN, 2008).

Em Minas Gerais, o primeiro registro da criação de um órgão público cuja função englobasse a gestão do setor cultural data de 1963, com a criação da Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular, durante o governo José Magalhães Pinto (1961-1963). Destaca-se que a Secretaria de Estado da Cultura (SEC) somente veio a ser criada vinte anos depois, em 1983 durante o governo de Tancredo Neves, e foi estruturada pela lei 12.221, de 1º de julho de 1996, e regulamentada pelo Decreto nº 39.641, de 15 de junho de 1998.

De acordo com a Lei Estadual 12.221 de 1996, a Secretaria de Estado da Cultura tem por finalidade propor, coordenar, executar e acompanhar a política estadual de cultura, competindo-lhe:

I - fomentar e divulgar a cultura mineira em todas as suas expressões e em sua diversidade regional, promovendo a circulação de bens culturais;

II - elaborar e executar planos, programas e projetos de pesquisa, documentação e divulgação das manifestações culturais;

III - promover a preservação do patrimônio cultural, histórico e artístico do Estado, incentivando o seu uso e a fruição pela comunidade;

IV - promover ações que visem a estimular o surgimento e o desenvolvimento de vocações artísticas;

V - estimular a pesquisa e a criação artística, promovendo a sua veiculação;

VI - apoiar e promover a instalação e a atuação de bibliotecas, museus, teatros e outras unidades culturais;

VII - promover a formação, o aperfeiçoamento e a qualificação de técnicos e agentes culturais;

VIII - articular-se com órgãos e entidades oficiais e agentes diversos da comunidade, bem como relacionar-se com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, com vistas ao intercâmbio e à cooperação culturais;

IX - incentivar a aplicação de recursos públicos e privados em atividades culturais, promovendo e coordenando a sua captação;

X - supervisionar e coordenar, por meio do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA -, o levantamento e o cadastramento do patrimônio cultural, histórico e artístico do Estado, com vistas a sua preservação, proteção e adequada utilização pela comunidade.

O contexto que antecede a implementação do PMTC é marcado por um conjunto de ações isoladas por parte do Sistema Estadual de Cultura do estado e pela baixa articulação entre o poder público municipal e estadual. A pasta da cultura apresenta-se, não somente no estado de Minas, mas também no contexto o brasileiro, pouco integrada e interligada a outros setores. Isto deriva de uma visão desenvolvimentista com foco na indústria, e, que não vê a cultura como sendo um meio de se promover desenvolvimento, seja ele do ponto de vista econômico ou social.

O Sistema Estadual de Cultura de Minas Gerais (Figura 2) integra-se ao Sistema Nacional de Cultura – (SNC), este que recentemente passou a fazer parte do arcabouço jurídico brasileiro com a promulgação da Emenda Constitucional nº 71/2012. O SNC é um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de Cultura, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade civil. Esse novo mecanismo assegura a transparência e o controle social do setor cultural, a partir da implementação de Conselhos de Política Cultural, Conferências de Cultura e outras formas de participação de produtores culturais e da comunidade em geral.

A secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais está inserida no Sistema Estadual de Cultura como órgão da administração pública direta, conforme exposto na Figura 2. O Sistema Estadual de Cultura é um conjunto de partes interligadas que interagem entre si e que tem entre seus princípios, a universalização do acesso aos bens e serviços culturais, o fomento à diversidade cultural, por meio da produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais. Ainda, promover a integração e interação na execução das políticas, programas projetos e ações desenvolvidas, a transversalidade das políticas culturais, democratização dos processos decisórios com participação e controle social, e a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.

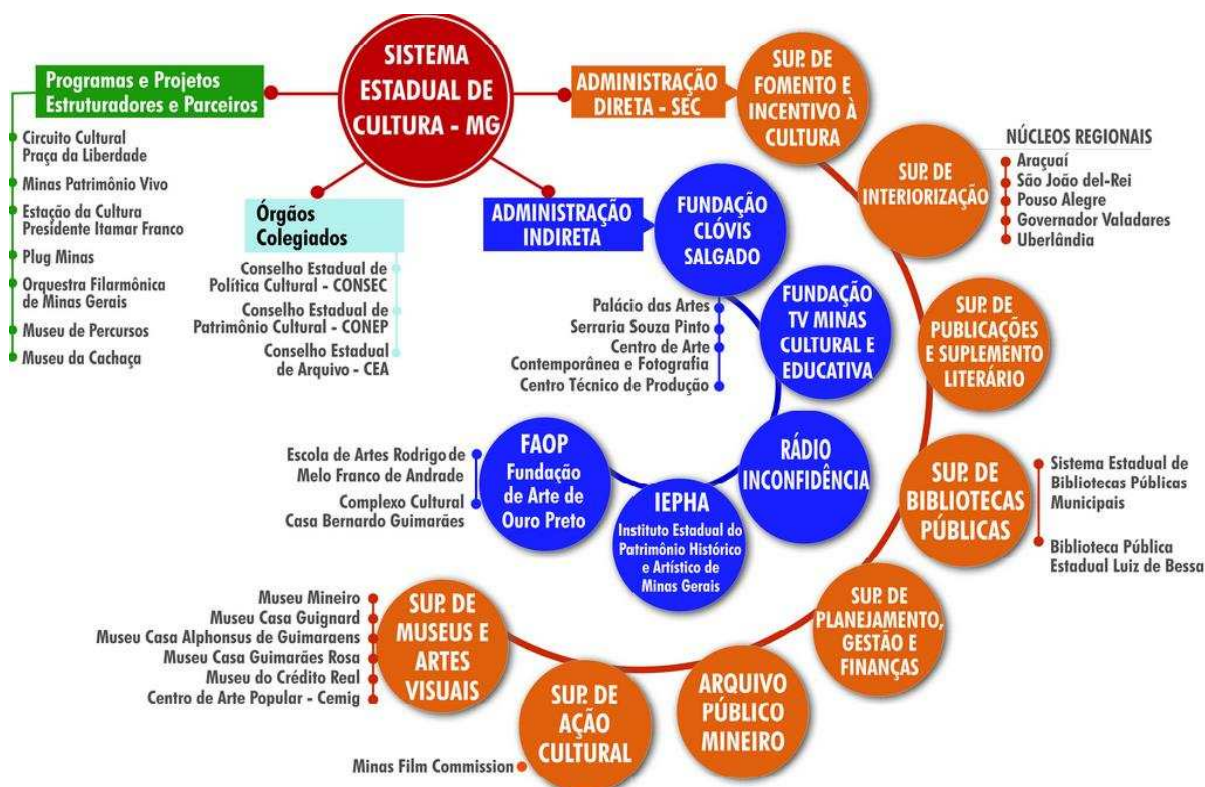


Figura 2: Mandala do Sistema Estadual de Cultura do Governo de Minas Gerais  
Fonte: MINAS GERAIS, (2012).

O Sistema Estadual de Cultura tem como objetivo formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, que são pactuadas entre os entes do estado e a sociedade civil. No estado de Minas o Sistema Estadual de Cultura, apesar de possuir a organização ilustrada na Figura 2, não é plenamente conhecido pelos gestores municipais de cultura, pela sociedade civil e demais atores inseridos no meio. Isto ficou evidente a partir de observações realizadas nas reuniões itinerantes do Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC).

A partir do fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura, o Governo de Minas Gerais estabeleceu como diretrizes para o setor trabalhar de maneira transversal na sua estrutura, atuar de maneira regionalizada e garantir a participação da sociedade na formulação das políticas públicas de cultura (MINAS GERAIS, 2013).

Nessa reunião era sempre apresentada a composição do Sistema pela SEC, e neste momento, grande parte do público presente nesta ação, este constituído em sua maioria de gestores municipais de cultura, não entendia nem mesmo a representação gráfica da mandala do Sistema. O que observou-se a partir disso, é que, não entendendo como funciona o Sistema, não é possível haver o conhecimento, de forma clara, da política pública de cultura que é praticada no estado. Com essa lacuna de informação, o município não sabe a quem

recorrer para sanar suas demandas, ele não tem o conhecimento de que pode demandar ações de acessória técnica em diferentes áreas quando precisar.

Um impacto evidente desta carência de informações e conhecimento sobre o Sistema pode ser vista no número de projetos submetidos nos editais da Lei Estadual de Incentivo à Cultura (LEIC). Muitos municípios não submetem projetos porque não sabem o que é um edital. Neste caso a ação de leitura e esclarecimentos de editais públicos na área de cultura, oferecida pela superintendência de fomento e incentivo à cultura da SEC/MG, pode ser solicitada pelo município. Sendo assim, observa-se o entendimento do Sistema é essencial para “estretar” os laços entre as diferentes esferas de governo e também com a sociedade civil. Somente assim as ações públicas poderão chegar ao estado como um todo.

Sobre isso, E1 deixa claro em sua fala que “O estado de Minas precisa da apresentação da política pública de cultura, de se criar mecanismos claros de apresentação destes instrumentos para os municípios, para todos (...)”.

A partir do cenário apresentado anteriormente surge a definição do problema merecedor da atenção e intervenção do poder público, que no caso do “Minas Território da Cultura” é envolvida por múltiplos aspectos. Primeiramente a questão da centralização da cultura, sendo necessário promover o acesso à mesma, descentralizando as ações culturais para o interior do estado, haja vista que as ações estão muito centralizadas na região central, especificamente nos grandes centros como Belo Horizonte (MACCARI e MONTIEL, 2012; QUINTERO, 2011) ou cidades históricas como Ouro Preto, Diamantina, São João Del Rei e Tiradentes. Como ressaltado no argumento de E1 a seguir a descentralização já era um problema percebido em gestões anteriores:

(...) desde a gestão do governador Aécio Neves tem-se um interesse na descentralização das ações públicas para que elas cheguem ao estado como um todo (...). Na gestão anterior foi criada a superintendência de interiorização, que só teve sua conclusão na gestão atual. Desde então foi sendo feito encontros de gestores municipais de cultura em cada lançamento dos núcleos regionais. Foi a partir disto que se diagnosticou a necessidade de continuar o trabalho da interiorização que de certa forma demandavam algumas questões. As ações de assessoria técnica já aconteceriam de alguma maneira, no entanto as ações não estavam juntas, foram reunidas, reorganizadas as ações para serem apresentadas (...). Cada um trabalhava isoladamente, e isso poderia provocar uma concentração de atividades em uma mesma região e outra região ficar sem nada (...) (E1).

Observou-se ainda a necessidade de se proporcionar a valorização da cultura do estado, que em seu extenso território agrega uma vasta diversidade cultural. Outra situação problema

identificada no caso do PMTC é a de como promover o desenvolvimento não só econômico, mas social e humano nestas regiões por meio da cultura.

A análise do contexto em que se insere o programa permite refletir sobre as possíveis causas destes problemas. Primeiramente tem-se o fato de que promover atividades e ações culturais exige um grande aporte de capital, o que comprometeria a promoção destas atividades em municípios de pequeno porte e com baixa arrecadação, não tendo estas condições de “levar cultura” para suas cidades e nem de “promover ações culturais”. Isto reforça a importância da intervenção pública (SECCHI, 2010; DUN (1981) *apud* GUESS e FARNHAM, 2000) em casos como deste setor.

O fato de Minas Gerais se rum estado de grande extensão territorial pode ser visto também como um dos fatores que contribui para a centralização das ações culturais em determinadas espaços geográficos do estado. Isto porque tendo em vista extensão territorial de Minas Gerais a SEC não é capaz de ter uma atuação marcante em todas as regiões, existem cidades, por exemplo, que a secretaria não consegue ter um poder de penetração para exercer a sua função, o que é agravado, pelas dificuldades de comunicação, as quais acabam limitando a atuação do poder público nestes locais.

Na medida em que existe uma deficiência em termos de mão-de-obra qualificada nestas regiões, isto contribuiria também para o subdesenvolvimento da maioria destes locais. Sendo assim, levar atividades culturais por meio de oficinas de capacitação, seminários e demais contribuiria para promover o incremento no capital humano (SEN e KLIKSBURG, 2007; QUINTERO, 2011; MACCARI e MONTIEL, 2012; REIS, 2012) da população das regiões alvo do programa, não obstante, a região no entorno destas cidades também deverá ser afetadas. Observa-se que a centralização na cultura é um problema mencionado por todos os entrevistados, os quais apontavam para a necessidade de se promover a descentralização no campo para que se tenha maior democratização no campo da cultura.

O entrevistado E5 aponta que focar na questão da descentralização torna a proposta do novo programa - PMTC – inovador: “(...) é um programa que dá uma roupagem inovadora pra essa ideia da descentralização e da democratização do acesso à cultura (...)” (E5).

Os argumentos de E14 e E15 a seguir mostram essa preocupação em descentralizar o campo da cultura no estado:

(...) Eu acho isso fundamental (...) estar indo a outras cidades, saindo desse ambiente centralizado para poder saber o que está acontecendo proporciona maior capacidade para decidir em relação aos fatos. A gente está distante, a gente imagina demais e imaginar demais, você imagina dentro do seu olhar viciado (...). Isso é o que acontece no mundo. Eu não vou conseguir ver o olhar do outro. Você tem que estar

aberto a entender o outro. Eu acho que essa ida e ouvir, eu acho uma das coisas mais importantes (...) (E15).

(...) a questão da descentralização é essencial né?(...) É sair aqui do nosso conforto de que é ficar aqui sentado esperando ser demandado e ir para essas regiões e a partir dessa discussão com a população e com os agentes do local provocar essa demanda né? E estar aberto a receber essa demanda e atender a essa demanda né? (...) (E14).

Assim, apesar de identificados múltiplos problemas no caso do PMTC, observa-se que o principal problema delimitado pela SEC, levando à construção deste programa, foi de fato a questão da centralização e concentração da cultura no estado. Pressupõem-se que a partir da solução deste problema, os outros identificados podem ser solucionados. Por meio da descentralização e da desconcentração do campo da cultura é possível proporcionar maior conhecimento do funcionamento do Sistema Estadual de Cultura, contribuindo para a valorização da cultura no estado por meio da fruição de bens e serviços culturais característicos de cada localidade.

(...) o Minas Território da cultura é um programa que esta muito focado na questão da descentralização, é uma forma de contribuir para a promoção do desenvolvimento nas regiões do estado (...) (E1).

(...) nós estamos falando de um programa que é descentralizado (...) desde o momento inicial do programa, na definição do escopo, (...) o projeto tem uma linha mestre, que é a descentralização da política pública, centrada na interiorização que conduz o programa. Então assim, esse é um pressuposto que já foi colocado com o próprio programa, essa proposta de interiorização, então, isso que nos foi apresentado pra nós no começo da formulação da implantação (...) (E5).

Tendo como pressuposto que descentralizar é importante para a realização de uma política pública que reflita de fato a realidade e a demanda de cada região, este programa, ao promover o movimento descentralizador contribuiria de acordo com E1 para “(...) colocar a cultura dentro da agenda política do governo, de diferentes instâncias, mas também de mobilizar a população para que ela se sinta parte deste processo também (...)” (E1). Tudo isso vai ao encontro dos argumentos propostos por autores como Bonet(1995), Tolila (2007) e Quintero (2011), e que apontam para a necessidade de se levar a cultura para um novo patamar dentro das agendas governamentais, saindo da visão periférica e assumindo lugar nos planos práticos. Estes planos deveriam promover a integração do campo da cultura a outras pastas, como isso uma como forma de se promover o desenvolvimento.

Assim, por meio da descentralização, seria possível pensar em democratização no campo da cultura. Isto ocorreria uma vez que haverá maior acessibilidade ao uso de equipamentos culturais, o que colabora para maior fruição dos bens e serviços culturais, além, do estreitamento das relações entre os diversos atores envolvidos no campo. Estes argumentos

coadunam com a intenção da Secretaria de Estado de Cultura de fazer com que a política formulada deixe de ter um papel praticamente decorativo entre as políticas governamentais, o como já proposto por CALABRE (2007).

A efetiva participação dos diferentes *stakeholders* é importante no campo da cultura, neste sentido, o planejamento realizado de maneira *top-down*, não seria adequado por não possibilitar a abertura de espaços para discussão da política (ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980; OLIVEIRA, 2007; QUINTERO, 2011). A dinâmica *botton up* é essencial quando se pensa em cultura para a promoção do desenvolvimento de territórios e de indivíduos (SEN e KLIKSBERG, 2007; QUINTERO, 2011; MACCARI e MONTIEL, 2012; REIS, 2012). E isto, de fato foi verificado durante o processo de formulação e implementação do PMTC Assim, E2 vai de encontro com esses argumentos, tendo em vista que:

(...) no contexto cultural as políticas devem procurar uma articulação entre os diferentes atores envolvidos (...), municípios devem atuar de forma cooperativa, promovendo debates e expondo suas demandas, a fim de proporcionar o desenvolvimento tanto humano quanto econômico (...) (E2).

Foi explorado com os gestores do programa foi sobre a entrada do mesmo na agenda de Governo do Estado de Minas Gerais. A literatura sobre políticas públicas (THEODOULOU, 1995; KINGDON, 2003; SOUZA, 2006; JANUZZI, 2011) aborda que é importante conhecer os motivos pelo qual uma ação é merecedora de fazer parte de uma agenda pública. Questões como: O porquê de alguns problemas a se tornarem importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas transformando-se em uma política pública? Devem ser esclarecidas nesta etapa do ciclo político.

E para que um problema como o do setor da cultura em Minas Gerais entrasse na agenda de governo foi necessário que houvesse vontade política do Estado, que é quem sustenta todo o processo. Esse detalhe é capaz de viabilizar ou paralisar a construção da política. Quando questionado da razão pela qual o PMTC ter sido merecedor de integrar a agenda de governo, no mandato 2011-2014, o entrevistado E1 argumenta em suas falas que:

(...) como eu disse, a ideia já vem de um interesse desde a gestão do Aécio Neves, o interesse na descentralização como um todo das políticas, das ações, para que elas cheguem na ponta (...), e isso permeou a área de cultura (...) foi identificada a necessidade de continuidade do trabalho da interiorização, que para tanto, demandavam a necessidade de mecanismos claros de apresentação da política pública, um mapeamento das ações culturais no estado, das principais demandas, das vocações (...) ter ações de estímulo ao associativismo (...) não existe um sistema de informações da cultura consolidado no estado (...). Isso é muito importante porque temos muitos municípios pequenos distintos com pouca capacidade de ação isolada.

Desde aí começou-se a pensar em como estruturar este programa. veio ainda os resultados das eleições, com as mudanças de gestão (...) vieram novas equipes, e isso reforçou e influenciou a entrada do programa (...) (E1).

O entrevistado ressalta que apesar de não ser um projeto estruturador do governo, a ideia do programa já vem imersa em pensamentos e idealizações construídas desde o mandato anterior do Ex-Governador Aécio Neves, seguindo uma lógica de eficiência a partir da racionalização no uso dos recursos públicos. Também, o programa esta inteiramente alinhado aos objetivos da atual gestão do governo do estado, que tem a proposta de um modelo de gestão baseado em redes.

Esta estrutura é baseada de acordo com Vilhena (2009), em um modelo de gestão transversal de desenvolvimento, com a participação da sociedade, no qual: a) as estratégias governamentais são regionalizadas para que as políticas públicas possam chegar em todas as regiões mineiras e possam contribuir para diminuição das desigualdades existentes; b) é incitada a colaboração institucional e intersetorial nos âmbitos governamental e extragovernamental; c) busca-se manter as bases dos modelos anteriores como o equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados.

Vale lembrar que um projeto estruturador é aquele que perdura na agenda do governo, mesmo com as mudanças de gestão. Caracterizam-se por serem os principais projetos desenvolvidos pelo Estado, aqueles tidos como os principais vetores impulsionadores do desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2013).

(...) esse não é um projeto estruturador, mas teve apoio irrestrito do governador na época (...) ele ganhou a dimensão pela questão da reorganização (...) primeiro porque ele reorganiza uma estrutura e oferta de ação cultural que já fazíamos, o que é fundamental no momento de busca por novo interlocutores (...) segundo porque esta focado na questão da descentralização (...) por reconhecer as identidades locais (...) levando em consideração a autonomia municipal, porque é essencial respeitar essa autonomia (...) estimular o associativismo (...) todos os mecanismos para isso (...). Outras áreas como o turismo já tinham isso, como o turismo com o circuitos turísticos (...). Enfim, ele tem uma proposta que esta muito ligada às diretrizes do governo (...) o desafio é adequar este aos corte feitos pelo governador (...) não vai nem além nem a quem das diretrizes do governo (...) (E1).

O PMTC não foi tratado como um projeto estruturador porque as ações que seriam executadas em prol dele pela SEC foram tratadas como finalísticas, ou seja, como ações internas e integradas, utilizando o próprio orçamento de modo mais eficiente, deste órgão. Desta forma, isso favoreceu o apoio do governador, o que fez com que a proposta do PMTC não requisitasse de discussões mais amplas nesta etapa do ciclo político, para além do poder executivo. Somado a isso, a eficiência tem sido, além de um princípio idealizado da própria

administração pública, como também deliberado no governo de Minas há mais de dez anos, desde o Choque de Gestão iniciado em 2003.

O Projeto Choque de Gestão, que se tornou a linha de conduta do programa de governo para Minas Gerais nas gestões de 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014 e é definido por Vilhena *et al.* (2006, p. 21) como “ um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”. O Choque de Gestão é definido de acordo com os autores como processo de reengenharia realizado no âmbito executivo em Minas Gerais em que a lógica do planejamento estratégico da ação estatal estava voltada para resultados. Destaca-se no choque de gestão a sua concepção em torno de uma perspectiva integradora de alinhamentos.

Observa-se que no PMTC o fator vontade política fica evidente, tendo em vista que ele não é um projeto estruturador do governo e sim um projeto estratégico. Se não houvesse o interesse por parte da Secretaria de Estado de Cultura em realizar tal política, e mobilizar toda a sua estrutura técnica interna para que ele ocorresse nesse formato, possivelmente, o programa não ocorreria.

Além disso, ressalta-se que “(...) os objetivos do programa foram **baseados no que a secretária queria** com o programa (...)” (E8, **grifo nosso**), estava-se muito preocupado em deixar um legado para a próxima gestão. Esse legado deixará a pasta da cultura mais organizada, por meio dos diagnósticos e estudos de demanda, que serviriam como ponto de referencia para a implantação das políticas públicas para a cultura no próximo governo. Então, o “fator decisão política”, expressando a vontade política de determinados *stakeholders*, é marcante para a entrada deste programa na agenda do governo atual.

O PMTC é caracterizado como um projeto estratégico, por ser um empreendimento único, singular, que tem prazo de validade, com início e fim determinados, que mobiliza recursos e competências para realizar entregas específicas (algum tipo de bem ou serviço, que são o escopo necessário para atender aos objetivos do Projeto). Nos projetos estratégicos o foco está na entrega do bem ou serviço que ele se propõe a realizar dentro dos parâmetros de prazo, qualidade, custo e escopo, por meio de ações interligadas e complementares (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A respeito do processo de formação da agenda, observou-se, segundo os relatos obtidos para o grupo de atores políticos entrevistados, a existência de consenso sobre a necessidade de se promover a descentralização no campo da cultura. Neste momento, a percepção era a de que promover a descentralização seria essencial na busca pelo desenvolvimento baseado no viés cultural. Considerando este contexto, não se identificou evidencias de possíveis conflitos

que podem ocorrer entre atores, instituições ou grupos de interesse na disputa pelo acesso à agenda governamental (RUA, 1997).

Neste sentido, o reconhecimento da necessidade da implantação de políticas públicas, traduzidas em ações de descentralização, valorização da cultura local, apoio aos municípios, dentre outras foram fortalecidas. Isso coaduna com Souza (2006) que menciona que as agendas governamentais perpassam pelo reconhecimento de que algo deve ser feito sobre os problemas identificados.

Todavia, cabe ressaltar que o PMTC não passou pela maior parte das etapas de formação de agenda que a literatura apresenta (BIRKLAND, 2007) e que englobam a discussão sobre o problema identificado e o diálogo entre os atores envolvidos, em que apresentam-se amplas discussões dentro das diferentes instancias de agenda, desde a agenda universal até a de decisão final.

O espaço para a entrada do programa na agenda do governo veio porque já havia uma preocupação com a centralização no campo da cultura desde a gestão anterior, mas que se concretiza, apenas com a iniciativa da SEC, na gestão atual, a qual apresentou alternativas para a solução do problema a enfrentar. Pode ser interpretada como uma “janela de oportunidade política” (KINGDON, 2003; PAL, 2006), que criou uma abertura no processo político, tornando possível assim a influência sobre as direções desta política. Assim, percebe-se que trata-se de um processo de caráter *top Down* e ágil, que despeito dessas virtudes, dificulta a sua análise em termos de processo.

É importante ressaltar que mesmo não tendo sido identificado a existência de conflitos, por parte do grupo de entrevistados, isso não quer dizer que o processo de formação da agenda esteve isento de divergências e embates de opiniões, conforme já ressaltado por autores como Rua (1997), Birkland (2007), Mendonza (2007), mesmo porque, não houve a abertura para um espaço para diálogo entre os atores políticos envolvidos nesta fase. A não identificação do conflito não implica necessariamente que ele não exista.

De acordo com Rua (1997) a presença de conflitos entre os diferentes atores durante o processo de construção de uma política pública é comum, e não deve ser vista como algo expressamente negativo. Os conflitos fazem parte do processo político tendo em vista que o se busca com uma política pública é a resolução pacífica de conflitos. Eles são importantes na medida em que ajudam a resolver parte das contradições expostas pelos diferentes atores,

Tendo em vista este contexto, ao se analisar a entrada do programa na agenda de governo a partir da perspectiva da descentralização, pode-se identificar que este processo não ocorreu de forma descentralizada. Isto porque, conforme apresentado pela literatura sobre a

gestão pública descentralizada, não houve a abertura para amplas discussões sobre o problema, entre os diferentes *stakeholders* até a tomada da decisão final. Novamente resgata-se a questão do interesse e da vontade política como fator determinante para a entrada deste programa na agenda do governo, e que pode caracteriza esta etapa como centralizada na figura de alguns atores estratégicos específicos.

Dado esse entendimento, cabe então, discutir sobre a elaboração da solução que foi proposta pela Secretaria de Estado de Cultura aos problemas apresentados. Solução esta que resultou na criação do Programa Minas território da Cultura (PMTC), que tem como principal vetor a descentralização no campo da cultura como forma de promover o desenvolvimento econômico, social e humano. Esta discussão é feita na fase de formulação do programa, apresentada na subcategoria a seguir.

#### **4.2 O processo de Formulação do Programa Minas Território da cultura**

O processo de formulação do Programa Minas Território da Cultura consistiu na elaboração da proposta de um programa para solucionar os problemas identificados na fase de percepção e identificação do problema. Nesta etapa, foram incorporados pelos formuladores do programa os modelos e experiências internacionais e nacionais de políticas implementadas na área da cultura, e que também trabalhavam sobre o vetor da descentralização e similarmente propunham a promoção do desenvolvimento por meio da cultura.

A prática de identificação do que tem sido feito a respeito do problema em questão, é importante para o processo de formulação (THEODOLOU, 1995). As experiências que foram observadas sobre as políticas de cultura para a formulação do Programa Minas Território da Cultura, representam casos e modelos exitosos, internacionais e nacionais, que contribuíram para a valorização da cultura local no contexto em que estavam inseridas. Representaram ainda, experiências e práticas externas à Secretaria de Estado de Cultura a partir de modelos de política conduzidos de forma descentralizada e desconcentrada. Por essa razão, foi importante conhecer melhor a realidade dos lugares em que cada um deles foi implementado.

Quando os entrevistados E1 e E8 foram perguntados sobre o surgimento da ideia de implantar um programa como PMTC, foi revelado por estes, que o programa tem inspiração em experiências de países da Europa, mas também se apoiaram em casos brasileiros.

(...) muitos países enxergam a cultura como um setor potencial para a promoção do desenvolvimento (...) a França trouxe uma influencia pro programa (...) particularmente quando conheci o caso de *Pas-de-Calais*, que é uma região que usa

a sua vocação cultural para promoção do desenvolvimento por meio do estímulo ao turismo, o patrimônio (...) (E1).

(...) na França durante um determinado tempo, acho que durante dois a três meses no ano (...) a secretaria se deslocou para o interior (...) mas assim, se deslocou a secretaria toda. (...) na época sabíamos que a gente não podia fazer isso, porque você imagina o tamanho do município de *Pas-de-Calais* (...) a gente não pode fazer o mesmo, mas a gente pode fazer uma coisa parecida, vamos também deslocar a secretaria do Estado de Cultura. (...) lá tem um rio que eles colocam um barco com todas as coisas da secretaria de cultura, e aí as comunidades ribeirinhas também podem ter acesso (...) “vamos descer o rio São Francisco” (...) (E8).

O entrevistado E8 aponta também para a presença de influências, a partir da experiência praticada por outro estado do Brasil, além da internacional, como observa-se no trecho a seguir:

(...) quando eu comecei a pesquisar, até para poder conceituar o programa, ter uma base (...) eu lembro uma coisa (...) eu fiquei conhecendo um programa parecido da Bahia, que é da Secretaria de Cultura de lá (...) e trabalha com o conceito de territórios (...) (E8).

Tendo em vista a proposta de elaboração de um programa de descentralização para o campo da cultura, fundamentada em experiências e modelos que estavam sendo bem sucedidos, tornou-se importante o conhecimento da realidade na qual o programa proposto seria inserido: Minas Gerais. Este estado possui uma vasta dimensão territorial e, que por consequência disto, possui identidades culturais diferentes para cada uma de suas regiões. Como ressaltado pela literatura (STARLING, 2008; MACCARI e MONTIEL, 2012), é importante observar o contexto e a realidade de cada região, haja vista, que em alguns casos, são implementadas políticas inspiradas em outras experiências, mas que não se encaixam no contexto no qual estão sendo implementadas. Isto tem efeito direto sobre os resultados destas intervenções na medida que pode interferir na eficiência e efetividade destas.

E o que se observou é que de fato houve essa preocupação por parte da SEC, conforme explica E1.

(...) teve como fonte de inspiração (...) uma experiência, que ela não se aplicaria a Minas (...) aconteceu lá no Ceará (...). A sede da secretaria de cultura ficava circulando nas regiões do Ceará (...). É um pouco diferente porque levava a estrutura pra região e ficava lá e se discutia (...) A gente esta fazendo de maneira diluída (...) Na verdade a gente adequou o programa à realidade que tínhamos no momento e a necessidade do que fazer tendo como cerne no programa a participação do programa (...) (E1).

A tentativa da SEC de usar um formato de política de acordo com a realidade do Estado de Minas, procurando absorver ideias para identificar o que mais se adequa, e excluindo o que não se encaixa, vai de acordo com o que Quintero (2011) ressalta. Para o autor, nestes

campos, o da cultura, a singularidade não permite generalizações de modelos, experiências e de metodologias.

Observou-se então em um primeiro momento, o ato de levantar ideias, boas práticas e relatos de experiência bem sucedidas e então, a partir delas, analisar o que seria possível de se aplicar ao contexto de Minas Gerais. Também, foi feito a análise do que seria viável ser feito, com a estrutura organizacional disponível, levando em conta fatores como recursos financeiros e humanos. E foi o que ocorreu como argumenta pelo entrevistado E8 a seguir:

(...) eu não dou conta de fazer isso. Então assim, no início foi, inclusive, algo bem maior, até chegar no formato de hoje (...). A gente ficou um tempo absorvendo ideias, e aí, a gente ficou com aquelas mais palpáveis, porque realmente governo tem de lidar com recurso, com questão de viabilidade também. Porque muitas vezes a gente tem o recurso, mas é difícil viabilizar aquilo (...) (E8).

Tendo em vista todo este processo de análise das experiências externas frente às reais possibilidades de aplicação no contexto de Minas Gerais, começou-se a desenhar o escopo de atuação do programa. O desenho do programa prevê ações nas 10 macrorregiões do Estado de Minas, apresentadas na Figura 3, chamadas de **TERRITÓRIOS CULTURAIS** (MINAS GERAIS, 2011).

Neste momento, foram observados alguns fatores importantes, determinantes na construção dos seus objetivos e na forma como cada ação poderia ser implementada nas macrorregiões conforme relatado na fala de E1 a seguir:

Havia uma demanda sobre a apresentação de mecanismos mais claros da política pública do estado de cultura, de um mapeamento dessas ações culturais no estado, das principais demandas, as reais prioridades, e uma necessidade de ter ações de estímulo ao associativismo regional. **Os municípios são muito distintos, e com pouca capacidade de ação isolada na maioria das vezes [...].** A partir de tudo isso começou-se a pensar em como estruturar o programa [...]. Junto a isso, veio algo que reforçou ainda mais o diálogo descentralizado, que é a descontinuidade política nos municípios, isto influenciou bastante no desenho do programa (E1, **grifos nosso**).

Tendo sido estabelecido como foco principal, a promoção da descentralização e regionalização das políticas públicas de cultura no estado, a partir da análise do documento inicial de criação do programa, identificou-se que o mesmo propôs os seguintes objetivos:

- Dar visibilidade e aumentar a demanda pelas ações e programas da SEC e de seus parceiros;

- Incentivar parcerias públicas e privadas;
- Promover o desenvolvimento regional por meio da cultura;
- Promover a circulação de bens culturais;
- Promover a capacitação e aperfeiçoamento dos agentes culturais visando à sustentabilidade social e cultural;
- Valorizar e divulgar a diversidade cultural de cada uma das regiões de Minas

Suas ações foram previstas para acontecerem no período de março de 2013 até junho de 2014. Para a construção do formato do programa levou-se em consideração que, tendo em vista que, em um estado de extensa dimensão territorial e diversidade cultural como Minas Gerais, é necessária uma atuação regionalizada que valorize as identidades locais. Assim, a atuação articulada e regionalizada da SEC com as esferas municipais, ao permitir uma relação mais estreita entres estes, colabora para minimizar a complexidade de atuação no campo da cultura (SAMPAIO, 2007).

Este estreitamento das relações colabora para aumentar o poder de penetração da SEC em regiões como as do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas, estas que são consideradas as regiões mais complicadas do ponto de vista da comunicação, de acordo com o grupos de atores políticos internos à secretaria.



**Figura 3: Divisão das 10 macrorregiões do Estado de Minas Gerais para ações do PMTC**  
Fonte: SEC/SEPLAG (2013).

No entanto, para promover esse tipo atuação, é necessário o reconhecimento e a valorização da gestão para consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais. O intuito deve ser o de promover a interação entre os distintos interesses de diferentes *stakeholders* envolvidos neste processo. Com base em Hill e Hupe (2002), estes *stakeholders* no setor cultural seriam os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político e que possuem comportamentos dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam dentro do campo cultura, como os gestores municipais, os secretários de cultura, os grupos de artista e profissionais do meio.

Neste sentido, o PMTC previu seu desenvolvimento por meio de diversas parcerias com prefeituras municipais, associações comerciais, instituições culturais locais, universidades, pontos de cultura, e entidades pertencentes ao Sistema S do estado (como o SESI-MG, SESC-MG e SEBRAE Minas), na tentativa de promover maior transversalidade e integração setorial, a fim, de incorporar os distintos atores para que se consolide coletivamente as políticas neste campo (MONTIEL e MACCARI, 2012).

Observou-se que o ponto de partida para idealizar a descentralização e a regionalização do PMTC foi a divisão por regiões da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Não há evidências, observadas pelas falas dos entrevistados, de que a SEPLAG tenha levado em consideração aspectos ou indicadores culturais representantes de cada um destes territórios para realizar tal divisão. Esta informação fica evidente na fala dos entrevistados, que quando perguntado sobre o processo de construção da metodologia usada para a divisão territorial da SEPLAG, mencionam que algumas regiões não se sentiam pertencentes àquela delimitada pela divisão da SEPLAG e adotada pelo PMTC.

(...) eu não sei te dizer se foi levado em consideração aspectos culturais nesta metodologia de divisão da SEPLAG que adotamos (...) (E8).

(...) teve algumas regiões que se identificam com uma região, mas no planejamento da SEPLAG elas estão em outras (...) tem alguns municípios da região central assim.... que fazem fronteira com a região sul com as região centro-oeste (...) (E7).

(...) alguns municípios ligavam perguntando por que o programa não passou na cidade dele (...), pois ele ficou sabendo que o programa passou na cidade vizinha (...) perguntávamos de que região ele era (...) quando íamos ver era de uma região que ainda não havia acontecido o programa (...) e quando falávamos isso pra eles questionavam (...) “mas eu estou tão perto desta cidade, é mais fácil de ir pra lá também...”(...) ai informávamos que eles até podiam participar das atividades na cidade mas que para receber as ações do programa a gente estava seguindo uma metodologia, um cronograma de planejamento por região (...) (E7).

O sentimento de pertencimento de cada região aos aspectos culturais que caracterizam cada território fica evidente quando E7 relata que regiões de identidades culturais distintas

estão agrupadas, segundo a metodologia da SEPLAG, em uma mesma macrorregião, o que na visão do entrevistado acaba dificultando a inserção das ações do programa.

(...) no caso do Jequitinhonha e Mucuri, elas estão na mesma macrorregião (...) mas essas regiões, uma não se identifica com a outra, não há similaridade (...) nesse caso em que temos duas identidades diferentes, e estão sobre a mesma macrorregião. A divisão dificulta a inserção para as ações do programa (...) tem também o norte da região central, que guarda semelhança com o Norte de Minas....Serro...Diamantina...é totalmente diferente (...) em termos de identidade cultural, é claro que esta mais próximo do que trabalhamos no Norte de Minas (...) (E7).

Ainda relacionado à questão da metodologia de divisão territorial adotada para a implementação das ações do programa, o entrevistado E8 faz uma colocação sobre a utilização de indicadores culturais para se trabalhar o território.

(...) a Bahia dividiu em territórios, coisa que a gente dividiu, mas já usando uma divisão existente da assembleia e da SEPLAG. A Bahia não. (...) eles dividiram a Bahia em territórios culturais (...). Então usaram para isso indicadores culturais (...) (E8).

Observa-se com a fala anterior que há o reconhecimento da importância do uso das características culturais de cada território para a construção e implementação de políticas de cultura por parte dos formuladores e executores do PMTC, coadunando com os estudos de Rallet (2007) *apud* VIEIRA *et al.* (2010) ao tratar da delimitação cultural de regiões para fins de aplicação de políticas públicas no setor.

No entanto, por meio dos dados coletados, não foi encontrada nenhuma evidência que revelasse o uso de indicadores culturais na construção da delimitação territorial utilizada pela SEPLAG. São usados basicamente os indicadores econômicos e sociais para a construção das delimitações das macrorregiões. É o que ficou evidente após busca feita no banco de dados dos relatórios da Fundação João Pinheiro do Estado de Minas Gerais, o qual é usado como base para as ações da Assembleia Legislativa de Minas e para a SEPLAG. Foram pesquisados os relatórios sobre o Índice Mineiro de Responsabilidade Social, da Avaliação de Políticas Públicas Local/Regional publicado em outubro de 2013, e os relacionados aos Estudos de Cultura e Desenvolvimento.

O PMTC tem uma ação itinerante durante aproximadamente 45 dias, nos quais, cada uma destas macrorregiões recebe diversas ações realizadas pelo Sistema Estadual de Cultura, pelos seus parceiros e da comunidade local de forma capilarizada. Esta dinâmica permite que mais um município seja contemplado simultaneamente.

O tempo de atuação em cada macrorregião foi pré-estabelecido em 45 dias, pois segundo E8, foi uma diretora já trazida de outro setor da secretaria “(...) quando chegou até mim, já tinham pensado nessa coisa de ficar mais de um mês em cada uma das regiões (...)” (E8). Como o programa teve início em 2013 e prevê término pra junho de 2014, havia uma necessidade de estabelecer quais e quantas macrorregiões seriam realizadas em 2013, e quais em 2014.

Ficou estabelecido que seriam feitas sete macrorregiões no ano de 2013 e três seriam feitas em 2014. Ficou estabelecido também que as sete primeiras macrorregiões seriam nesta ordem a Zona da Mata como primeira, Triângulo, Sul de Minas, Central, Rio Doce, Jequitinhonha e Mucuri. Segundo E8 este processo ocorreu da seguinte forma:

(...) como que a gente decidiu primeiro chegar em sete regiões em um ano e depois em três regiões no outro ano? (...) só porque a gente viu pelo calendário que não íamos conseguir fazer todas as regiões em um ano. (...) A gente teve que optar por fazer sete num ano e três em outro. Então, com eu escolhi essas sete (...). Eu escolhi as sete regiões que a gente tinha abrangência do núcleo de interiorização. (...) como hoje são cinco, cada um deles abrange duas regiões. Mas a gente sabe que as regiões onde eles são sede, são as regiões que tem uma abrangência mais eficaz do núcleo, então eu escolhi de acordo com isso. As outras duas que sobraram, que eu inseri nesse ano, são regiões que a gente tem uma maior facilidade de contato, que a gente tem uma penetração maior. E as três que eu deixei para o ano que vem são justamente as três que a gente tem mais dificuldade de penetração, porque aí a gente teria mais tempo para poder trabalhar o programa, para poder concertar o que não deu certo, para poder ver qual a melhor forma de chegar até a região. Então, justamente foi essa a razão da gente ter deixado essas três para 2014 (...) (E8).

Como as ações em cada região estão previstas para acontecerem em um prazo de 45 dias, uma região pode ser mesclada com outra. Ou seja, a região da Zona da Mata poderia receber ações do programa, ao mesmo tempo em que a do Triângulo, porém, uma estaria em um estágio mais adiantado que a outra. Esta dinâmica pode trazer consequências negativas no planejamento do programa, na medida em que o tempo poderia ser curto demais para a realização das ações, tendo os seus executores que “correr contra o tempo” pra manter o calendário pré-estabelecido. Esta situação se agrava quando leva-se em consideração os recursos humanos escassos para a condução do programa.

A análise documental feita sobre a proposta/plano de ação do PMTC revela uma estruturação por divisão temática, organizada sobre três grandes eixos: ‘Dinâmicas Territoriais’, ‘Territórios do Saber’ e ‘Territórios Criativos’. A partir da análise deste plano evidenciou-se ainda que esta divisão estrutural foi criada levando-se em consideração a cadeia produtiva da cultura.

Neste sentido foram levados em consideração os aspectos ligados à: produção, criação, exibição, circulação e formação, bem como os agentes inseridos na área da cultura, que são: os gestores públicos municipais, artistas, produtores culturais e a sociedade. Estes constituem os diferentes *stakeholders* inseridos no campo da cultura, e que influenciaram e podem ser influenciados pelo PMTC, na medida em que tiveram participação nos processos de formulação e implementação do programa.

O planejamento estruturado sobre três eixos revela a preocupação dada à participação, de diferentes instâncias da organização governamental e da sociedade civil (MATIAS-PEREIRA, 2009), conforme é observado pela fala abaixo:

(...) nos eixos dele (do programa), o Minas Território é fantástico, ele consegue aglomerar em um programa só todas as ações possíveis de valorização da manifestação cultural local, de valorização da política que o estado tem implementado, e de formas a ouvir as demandas culturais locais para aprimorar as políticas de cultura do estado, criar o plano estadual de cultura. E para isso precisamos absorver todas as demandas de um estado que é gigante, e que tem nuances grande demais. Neste sentido o programa é essencial (...) permite absorver as demandas locais (E2)

Neste caso, deve-se levar em consideração que para que o programa atinja os seus objetivos, cada eixo deve ter seu escopo bem definido. Isto representa uma forma de minimizar a ocorrência de problemas relacionados à falta de focalização, o que resultaria em falhas, relacionados à efetividade, eficiência e eficácia do mesmo

Nessa perspectiva o PMTC definiu o eixo das ‘Dinâmicas Territoriais’, como aquele que compreende ações voltadas para a discussão e difusão das políticas públicas de cultura: planos de cultura, programas territoriais e associativismo, mecanismos de financiamento, cultura e urbanismo, programas de fomento, cultura - identidade e diversidade cultural, participação social, entre outros. O programa prevê, ainda, ações de capacitação e aperfeiçoamento para gestores e entidades públicas, encontros regionais e seminários. A fala do entrevistado E1 destaca as principais ações empreendidas no escopo deste eixo:

(...) e ai temos a parte de discussão da política pública, que vai desde a discussão da política pública com a administração pública, a questão da gestão municipal, apresentação dos mecanismos disponíveis, o debate sobre o formato, a discussão com o administrador público, com o poder municipal (...), até o debate com a sociedade em geral, em que temos os cursos, a capacitação para convênios, as reuniões do conselho estadual de cultura (...) uma então, série de ações relacionadas à política pública discutida dos dois lados (...). (E1).

Pela fala acima do entrevistado pode-se identificar a presença de elementos importantes no processo de condução de políticas públicas que podem contribuir para o processo de

descentralização de políticas públicas, para a construção de políticas mais próximas da realidade dos municípios, com o reconhecimento e a valorização da gestão local e dos atores envolvidos no processo cultural. O intuito deve ser o de promover a interação entre os distintos interesses dos diferentes *stakeholders* envolvidos neste processo, como elucidado por Hill e Hupe (2002).

O eixo ‘Territórios do Saber’ é destinado a produtores culturais e artistas e estão previstas ações de capacitação, formação e orientação, tanto na área artística quanto em gestão da cultura. Ainda, contempla a realização de seminários artísticos, o estímulo à criação de Redes e Encontros Regionais e a difusão dos programas de fomento do Sistema Estadual de Cultura. A fala do entrevistado E1 ressalta as ações empreendidas neste eixo:

(...) a construção deste eixo se deve, ao fato de que a secretaria já tinha a certeza da necessidade permanente de formação e capacitação voltada para o interior do estado, como uma forma de capacitar para poder usufruir e entrar na política pública de fato (...), aí entra a formação, por exemplo, na área de gestão cultural (...) (E1).

Observou-se, portanto a questão da capacitação como uma forma de inclusão no processo de construção das políticas. A baixa capacitação dos indivíduos contribui para o subdesenvolvimento da maioria destas regiões, sendo assim, levar atividades culturais por meio de oficinas de capacitação, seminários e demais contribuiria para promover o incremento no capital humano (SEN e KLIKSBERG, 2007; QUINTERO, 2011; MACCARI e MONTIEL, 2012; REIS, 2012) da população das regiões alvo do programa, não obstante, a região no entorno destas cidades também deverão ser afetadas.

O terceiro eixo, ‘Territórios Criativos’ vem com o intuito de abrir caminho para a fruição cultural, com apresentações artísticas de grupos e programas do Sistema Estadual de Cultura, circulação de acervos do Sistema (artes visuais, cinema, cultura popular, entre outros) e apresentações de grupos e instituições locais.

(...) é a oportunidade de valorizar as vocações locais e ao mesmo tempo fazer a circulação do acervo que temos dentro do estado de Minas Gerais (...), é o espaço para a fruição de bens e serviços culturais (...) (E1).

Observou-se que a questão da produção, circulação/distribuição e consumo/fruição de bens e serviços criativos ganha atenção, dada a pouca infraestrutura no que se refere à produção, circulação/distribuição e consumo/fruição de bens e serviços que existe hoje para o interior do estado de Minas Gerais. Há o interesse de promover a educação para as

competências criativas através da qualificação de profissionais capacitados para a criação e gestão de empreendimentos criativos (BRASIL, 2011).

A política pública realizada em Minas Gerais para a o campo da cultura é um tanto complexa de se entender devido primeiramente à própria complexidade que é inerente ao campo da cultura, mas também devido ao número de atores envolvidos no processo de criação e as diferentes realidades do estado. No contexto de Minas Gerais, podem-se ver ações voltadas para a promoção da cultura, mas não há uma rede de interligações neste campo para realizar a promoção de forma mais ampla.

Tendo em vista tudo isso, e a partir da apresentação da “lógica” do PMTC, dos seus objetivos e das suas ações, observa-se que o mesmo propõe uma política pública feita de forma mais interligada. No entanto realizar isso dessa forma, não é simples, porque Minas é um estado extenso, diverso, e a capacidade de abrangência do poder estatal nas regiões ainda é pequena. Portanto, a questão não é descentralizar por si só, mas descentralizar articuladamente, de forma a promover a interiorização das ações construindo uma política viável e sólida, com base na criação de uma identidade para os territórios e no intercâmbio cultural dentro do estado.

Quanto à construção da identidade, é importante ressaltar que o programa não objetiva criar um identidade única para o estado de Minas Gerais, mas sim trabalhar a identidade cultural de cada macrorregião em sua singularidade. Isso demonstra um preocupação em se valorizar a diversidade cultural. Isso vai ao encontro das ideias propostas por Bonet (1995), Tolila (2007), Maccari e Montiel (2012), de que as políticas públicas de cultura devem considerar os diferentes contextos, de modo a procurar fomentar a diversidade e a pluralidade de cada espaço.

Procurou-se identificar também quais atores estavam envolvidos no processo de desenho da estrutura e objetivos do PMTC. Evidenciou-se que neste processo, os envolvidos constituíam-se de atores internos à Secretaria de Estado de Cultura, estando especificamente concentrado em duas áreas estratégicas da secretaria.

Por meio das entrevistas e de documentos que esboçavam os “rascunhos” iniciais do programa, pode-se perceber que neste primeiro momento de palnejamento do formato do programa, na construção do plano de ação e escopo não estavam envolvidos ativamente membros externos ao poder público. Por membros externos entende-se os gestores culturais independentes, produtores culturais, membros do Sistema S e demais parceiros. Também, não houve a participação da sociedade civil. A fala de E8 evidencia quem eram os atores

envolvidos no momento da construção dos objetivos e na estruturação do escopo e levantamento das ideias para o plano.

(...) eu fui, junto com a secretária, a primeira a colocar aquilo no papel. E uma das primeiras coisas depois dessa conversa com a secretária, que ela me chamou para explicar o que era o programa, o que ela queria com o programa (**os objetivos do programa foram baseados no que a secretária queria com o programa**), eu comecei a desenhar, e até uma coisa que eu escrevi no início, que hoje a gente não usa mais, mas na época era necessário para apresentar ao governador, era a introdução do Minas Território da Cultura, justificativa, o porque desse nome. Uma coisa pequena, conceituação de porque Minas Território da Cultura, porque e qual a importância de se trabalhar com territórios, da onde que surgiu esse conceito (...) (E8).

Quando perguntado ao entrevistado E8, qual superintendência, além da superintendência de interiorização, participou do processo de construção de ideias e escopo, foi respondido que “(...) Não. Foi só a superintendência de interiorização junto com a secretária mesmo (...)” (E8). Para os membros do Sistema Estadual de Cultura as ideias e o desenho do programa já chegaram prontas. No caso dos municípios, estes, foram ouvidos apenas no momento de escuta das demandas, e durante o diagnóstico rápido participativo, realizado em 2011, não tendo colaborado diretamente no processo de formulação do programa.

O roteiro de entrevista abordava especificamente sobre como havia sido a participação de cada ator no processo de formulação do programa tendo em vista o processo de construção de seus objetivos. Identificou-se a partir da análise das falas dos entrevistados, que para a maior parte dos entrevistados a ideia e o formato do programa já havia chegado até eles de certa forma pronta.

No entanto, ficou evidente também que isto não significou a ausência da colaboração destes na construção do plano de ação do PMTC. Isto porque já havia um diálogo com os superintendentes, e todos os demais dirigentes dos órgãos vinculados à Secretaria de Cultura. Esse espaço de diálogo não pode ser visto como um evidencia de descentralização, mesmo porque esta participação ocorreu em um segundo momento, não conferindo uma participação ativa no processo de elaboração do programa.

Também verificou-se que este diálogo estendia-se ao Sistema S e a alguns bancos de fomento ao desenvolvimento no estado. Estes foram parceiros do programa, apoiando com recursos financeiros ou por meio da oferta de algumas ações. É interessante observar que a parceria com bancos como o BDMG, e como membros do Sistema S, como o SEBRAE, SESI, SENAC, SESC foi crucial para que o programa fosse realizado.

Segundo relatos dos atores envolvidos no processo de formulação, se não houvesse a parceria, o programa não aconteceria da forma como vem acontecendo, provavelmente teria tido um formato mais enxuto, devido principalmente à restrição orçamentária. A respeito do diálogo já existente entre os superintendentes e demais atores e a participação destes na formulação, E1 esclareceu que:

(...) na elaboração, no primeiro desenho macro foi eu e a superintendente de interiorização, mas agente tem uma reunião com os superintendentes, dirigentes de cultura que é quando a gente discute varias pautas, e nessa reunião do sistema teve contribuições muito importantes (...) Onde cada superintendência foi agregando todo o seu *know how*, sua metodologia de avaliação, experiência (...) (E1).

Mesmo tendo o seu desenho concentrado em alguns atores específicos, a adesão ao programa não pode ser vista como algo imposto, pois os superintendentes, e todos os demais dirigentes vinculados ao Sistema Estadual de Cultura foram convidados a participar na montagem da programação das ações, a recomendar, fazer considerações e ajustes conforme descrito pelos entrevistados E3, E16, E5, E15, E18 e E10 a seguir:

(...) chegou mais ou menos pronta, mas era uma coisa que a gente já vinha mais ou menos discutindo, mesmo que informalmente. Então assim, não sinto que foi uma coisa imposta, que chegou e caiu sobre a gente. Não, acho que já era uma coisa que a gente vinha falando e que era necessário (...) (E3).

(...) Na realidade, nós não participamos efetivamente da discussão, da formatação do programa, só nos foi enviado uma proposta de adesão, coisa que já vinha acontecendo porque a minha diretoria é responsável pelo ICMS do patrimônio cultural, que é um programa que trabalha diretamente com os municípios para que eles desenvolvam uma política de proteção ao patrimônio cultural e recebam recursos oriundos do ICMS. Viçosa inclusive faz parte, tive lá duas vezes conversando com o município (E15).

Neste momento, era discutido o que poderia ser oferecido tendo em vista a grau de complexidade e extensão que era exigido para cada ação a ser implantada, o impacto direto causado, a questão do tempo e recursos (humanos e financeiros) a serem despendidos, dentre outros fatores que serviram como balizadores na hora da escolha das ações a serem oferecidas no programa.

(...) eu já fui apresentada com o escopo pronto , **eu ajudei a pensar na programação no sentido de quais ações da SAC que agente poderia integrar** ao Minas Território (...) mais o escopo primeiro assim ,já foi apresentado pronto para agente (...) (E16, **grifo nosso**).

(...) A ideia chegou quando o projeto estava sendo pensado e discutido no âmbito da secretaria de cultura e a própria secretária de cultura nessa iniciativa de envolver os

órgãos associados do sistema de cultura. Periodicamente a secretária de cultura faz uma espécie de reunião gerencial com os dirigentes dos órgãos vinculados à secretaria de cultura, e nessa reunião ela expôs a proposta da secretaria de cultura, de como seria estruturado o projeto Minas território, quais seriam as ações, as responsabilidades dos órgãos, foi nessa apresentação da reunião gerencial que eu tomei conhecimento (...) **a ideia já estava pronta**. É lógico que tem uma parte, toda política pública **tem uma parte de formulação que ela acontece quase que na prática e que os órgãos tem sim uma fala e a gente consegue até sugerir, recomendar, fazer considerações e ajustes**. Desde o momento inicial, essas linhas mais gerais do programa de escopo, elas já estavam pré-definidas (E5, **grifo nosso**).

(...) Então quando veio o programa e eles perguntavam que o IEPHA poderia ter de participação para o programa, que é de uma importância estruturante, que é promover mesmo essa interiorização né? **A gente sugeriu entre outras atividades**, essa da rodada do ICMS que estava sendo desenvolvido porque **o IEPHA propôs outras atividades, mas que eram mais complexas, que exigiam mais tempo**, uma dedicação maior. Então acabou sendo a rodada que está representando o IEPHA dentro do programa (...) (E15, **grifo nosso**)

(...) É essa ideia chegou pela secretária, foi uma ideia dela, (...) e que nos chamou, **nos convidou, todos os órgãos, para participar** e foi uma iniciativa dela que a gente abraçou de imediato (...) (E18, **grifo nosso**).

(...) Chegou para mim praticamente pronto (...) o programa, ele já veio pronto, só cheguei e vi **aonde poderia levar as minhas ações, e adequando as nossas regiões para o nosso público alvo** (E10, **grifo nosso**).

É interessante observar também, a não existência de grandes conflitos entre os atores envolvidos desde o momento de desenho do programa até o momento da apresentação deste aos parceiros e demais atores envolvidos. Isto fica evidente principalmente, porque a aceitação do programa foi imediata pela maioria dos superintendentes, e por todos os demais dirigentes vinculados ao Sistema Estadual de Cultura e parceiros. No entanto, a percepção inicial sobre a ausência de conflitos pode ser questionada, se for levado em consideração que não houve a abertura de um espaço de discussão maior entre os *stakeholders* para tratar do formato do programa. Neste momento poderiam ter surgido divergências quanto às formas as fontes de recursos para se colocar o programa em prática.

De acordo com a literatura, as políticas culturais devem ser concebidas de modo flexível, e proporcionando um processo mais democrático, não sendo impostas em um modelo de “cima pra baixo” (*Top down*) como elucidado por (VAN METER e VAN HORN, 1975; OLIVEIRA, 2007), mas sim em uma perspectiva mais participativa e democrática (ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980; KAUFMAN, 1973 *apud* OLIVEIRA, 2007), por meio do modelo bottom-up (de baixo para cima).

Sobre a participação dos municípios no processo de formulação, na concepção de E1 “(...) **O programa foi adequado à participação do município**, para não ser algo que se desenhe dentro do gabinete e leva para o município e volta (...) por isso escutamos as

demandas dos municípios (...)” (E1, **grifo nosso**). No planejamento do programa “(...) o foco estava em promover a descentralização cultural, (...), pois **é importante que a ação pública chegue até a “ponta”**, principalmente em um estado da nossa dimensão (...)”. (E1, **grifo nosso**).

Observou-se também que, apesar de não estar isento de alguma resistência, principalmente por conta das questões de gastos que incorreriam com a entrada no programa, o processo de articulação se deu tranquilo, como relatado por E19 e E7 nos trechos a seguir, quando perguntado sobre a existência de conflitos durante o processo formulação do programa na medida em que eram feitas as articulações com os atores envolvidos:

(...) **muita, muita facilidade até, uma ou outra com um pouco mais de resistência**, mas no final, agora mesmo a gente fez por causa do planejamento de 2014, que agora ele já não é mais novo, ele já vai entrar no planejamento de 2014, aí foi discutido isso, as pessoas até uns falaram assim, “a mas você falou que se eu gastasse X a mais você me repunha no final do ano” aí eu falava, não mas eu não vou te repor porque numa outra ação lá que você tinha que gastar, você não gastou então eu vou é remanejar (...) então assim teve esses momentos de mostrar para as pessoas que não só eles gastaram no que tinham que gastar, que era uma ação estratégica da gente, mas que estava sobrando numa outra ação deles, sabe? (...) (E19, **grifo nosso**).

(...) A gente não tem tido muita resistência dos superintendentes não, eles estão focados. Acho que muitos deles acham até bom a existência do programa, porque é um suporte para que eles possam ir para o interior (...) (E7).

A ausência de conflitos, é abordada na literatura, como um ponto positivo no processo de implementação das políticas públicas, haja vista, que conduzir a implantação de um programa em que existem conflitos internos por diferenças de preferências e interesses (RUA, 2007) pode comprometer o alcance dos objetivos propostos, afetando no longo prazo a efetividade do programa (JANN e WEGRIC, 2007). A respeito da aceitação do programa por parte dos atores envolvidos, a fala dos entrevistados E18, E3, E a seguir evidenciam

(...) a **aceitação foi imediata**, total imediata e não tinha nem como a gente não abraçar, porque ela veio... a gente estava numa situação de atender, como são 853 municípios (...) por melhor que fosse, por maior que fosse nossa equipe, pra atender um montante de município desse tamanho (...) a gente não tinha uma equipe montada pra fazer esse atendimento (...) e um programa desse tipo organiza, o que ele faz, é organizar a convergência desses municípios por regiões, congrega esse município, e a gente vai então organizadamente levar, cumprir a nossa missão, que é de dar assessoramento, prestar assessoramento técnico (...) e em vista disso no meu entendimento é que ele deveria se transformar numa política de estado de interiorização e que não ficasse apenas nesse governo (...) (E18). (E18, **grifo nosso**).

(...) a gente sempre conversava (...) sobre essa necessidade da gente articular uma proposta da secretaria como um todo. Eu via sempre como uma coisa meio separada.

Você tinha uma ação do fundo estadual de cultura, uma ação da lei estadual de cultura, da superintendência de biblioteca, de museus, de arquivos. Cada superintendência agindo quase que por conta própria. E quando veio essa proposta de unificar e a unificação dessas ações serem através da superintendência de interiorização, **eu vi como uma excelente proposta**, uma coisa que eu já pensava que seria bastante produtivo, que unificasse o nosso trabalho. Então assim, quando (...) colocou pra gente, **a nossa recepção e participação foi imediata** (...) (E3, **grifo nosso**)

(...) pela parte da nossa superintendência (...), da nossa equipe, a aceitação foi imediata, a gente achou a ideia ótima, a gente achou que ia dar uma agitada mesmo na superintendência, a gente achou que **era uma grande oportunidade da superintendência se fortalecer** e que hoje eu vejo que aconteceu. Então **foi aceita sim, inteiramente** (...) (E8, **grifo nosso**).

A partir da colaboração dos superintendentes, e todos os demais dirigentes dos órgãos vinculados à Secretaria de Cultura e parceiros, teve início o processo de planejamento da implementação do programa em cada macrorregião, estabelecendo a viabilidade das ações a serem implementadas.

No planejamento do programa foi levado em conta o que os superintendentes e todos os demais dirigentes dos órgãos vinculados à Secretaria de Cultura e parceiros poderiam oferecer, e também um diagnóstico rápido participativo e o estudo de escuta das demandas, que foram realizados pela superintendência de interiorização da Secretaria de Estado de Cultura do estado junto aos municípios do estado. Durante o processo de formulação realizou-se então um cruzamento das demandas com as ofertas.

Os estudos de diagnóstico rápido participativo e a identificação das demandas auxiliaram na identificação e ordenamento das demandas de cada macrorregião. Na visão dos formuladores, a identificação da real demanda de cada localidade mostra-se essencial, tendo em vista, principalmente, as dimensões do estado de Minas Gerais. Segundo o entrevistado E1, era necessário algo mais realístico para cada macrorregião. Estes dois processos podem ser vistos como uma “agenda aberta”, o que contribuiria para legitimar as ações do programa com os seus usuários.

(...) realizar o mapeamento das principais demandas é fato, devia ser feito (...) por mais que obtenhamos informações por meio das inscrições no fundo, no ICMS cultural e na lei estadual, precisamos ter mais claro que demandas são quais são as vocações de cada lugar (...) o que é realmente prioritário (...) (E1).

De acordo com E1, identifica-se que este processo de descoberta das demandas ocorreu em dois momentos. Em um primeiro momento foi realizado o diagnóstico rápido participativo, que consistiu em um processo geral de identificação das demandas de cada macrorregião, realizado em 2011, durante o primeiro encontro de gestores de cultura do

estado de Minas Gerais. Este diagnóstico ocorreu durante a implantação dos núcleos regionais de cultura no estado

(...) no momento de implantação dos núcleos regionais em 2011, ocorreu o primeiro encontro de gestores municipais de cultura (...) e aí a gente já diagnosticou as necessidades de cada região e o avanço do que tinha sido feito pela secretaria (...) (E1).

Os núcleos regionais de cultura representam os “braços” da superintendência de interiorização, e, compõem o Sistema Estadual de Cultura, realizando a interlocução do governo do estado com o interior. Hoje Minas conta com cinco núcleos regionais, um na macrorregião do Sul de Minas, um na macrorregião do Triângulo Mineiro, um na do Rio doce, Jequitinhonha e Central. São cinco diretores de núcleo, cada um cuidando de duas macrorregiões.

Em um segundo momento é realizado o estudo de identificação das demandas. Este é realizado um a dois meses antes de começar o programa em cada macrorregião, no momento de desenho da programação das ações. Ou seja, pode-se dizer que é um estudo mais específico por ser menos generalizado do que o do diagnóstico participativo. Por exemplo, a macrorregião da Zona da Mata mineira, que foi a primeira a receber as ações do programa, no mês de Março de 2013, teve seu processo de identificação das demandas realizado entre os meses de Janeiro e Fevereiro e consistiu em um processo de maior aproximação do estado com os municípios.

Ainda sobre estes mecanismos de identificação das demandas, o entrevistado E1 esclarece que:

A demanda (...) ela não se esgota naquilo que se pergunta ao município, (...), no entanto, a identificação de demanda real virá com o fórum das microrregiões (...). Este processo de escuta das demandas teve dois momentos. (...) Um primeiro momento que se deu através encontro de gestores realizado em 5 macrorregiões ao longo de 2011 e começo de 2012 (...) desse encontro saímos com algumas demandas regionais macro (...) reunimos muitos municípios (...), e essas demandas são um subsídio pra gente, mas não é detalhado no nível que agente precisa (...) O segundo momento, foi quando fomos desenhar o programa pra cada região (...), aí entramos em contato com o município, conversamos, desenha-se junto com ele o que vai pra lá, e procuramos conhecer as realidades (...). Mas tudo isso é superficial perto do fórum de microrregiões que é fruto do programa (E1).

O fórum das microrregiões mencionado na fala do entrevistado E1 é uma das ações previstas pelo programa que compõem o eixo dinâmicas territoriais. Trata-se de um espaço de discussão intensa entre os gestores municipais em que se sistematizam uma demanda coletiva para definir as políticas necessárias para a microrregião com os gestores municipais.

Identificou-se que, o processo de levantamento das demandas revelou-se complicado e cheio de dificuldades. Quando perguntado aos formuladores do programa como ocorreu o

processo de identificação das demandas para cada região, foi revelado pelo entrevistado E8, que a dificuldade se deve principalmente à ausência de um sistema de informações de cultura consolidado para o estado.

(...) isso foi muito complicado, porque a secretaria ainda não dispõe de um sistema de informação de cultura. Ou seja, a gente não tem as informações sistematizadas da cultura. Então, para a gente poder fazer esse estudo, foi uma coisa muito o caminho das pedras mesmo. Primeiro a gente se baseou num diagnóstico rápido participativo que a gente fez em 2011, quando da inauguração dos núcleos, foi aplicado esse diagnóstico rápido participativo para saber daquelas superintendências do Sistema Estadual de Cultura, quais eles tinham mais interesse, em que área. Então assim, foi feito por macrorregião, “a macrorregião do sul tem mais interesse em arquivo, ou em biblioteca” (...) (E8).

Sobre o processo de escuta das demandas, E8 esclarece as razões das dificuldades encontradas:

(...) E tirando o diagnóstico rápido participativo, que eu acho que foi o trabalho árduo, foi ligar mesmo para os municípios. Fazer dois trabalhos, primeiro mandar um ofício para todos os municípios antes do programa começar na região pedindo que eles se manifestem sobre o que eles queriam receber. Então, primeiro provocar. E mesmo provocando, que a gente sabe que é um pouco lento, as pessoas retornarem, as pessoas buscarem, buscar também aqueles municípios que a gente sabe que são importantes a gente estar, que tem uma importância para a área da cultura. Então assim, é ligar para ele, falar do programa, saber o que eles se interessam, saber qual o momento que o município está vivendo, para a gente saber o que a gente leva. Então assim, foi trabalho de formiguinha mesmo. Foi ligando para os municípios e vendo o que cada um deles interessava dentro das ofertas que a gente tinha (...) (E8).

Tendo em vista tudo isso, a partir das demandas dos municípios e das ofertas das superintendências e diretorias para cada região era feito o planejamento das ações. O processo de identificação das demandas, como ressaltado anteriormente é específico para cada região, diferentemente da escuta macro do fórum de gestores, e é realizado antes de começar o planejamento do programa na macrorregião específica. Apesar de ainda superficial, ele fornece algo mais detalhado do que o que foi encontrado a partir do fórum dos gestores em 2011.

A dinâmica do processo de identificação das demandas começa a partir do contato entre o governo do estado e todos os municípios de uma macrorregião por meio de ofícios. De acordo com E7 o processo de planejamento do programa para cada macrorregião ocorre da seguinte forma:

(...) Antes da gente começar o planejamento de cada macrorregião, a gente envia ofício a todos os municípios daquela macro. Então a gente manda um ofício dizendo que a gente vai começar esse programa na macrorregião, que é um programa de descentralização cultural, explica um pouco o que é o programa e convida os municípios a participar. E a gente vai começando a receber esses retornos. Com esses retornos, eu tenho uma conversa com cada um dos municípios que nos

retornam para entender um pouco qual a realidade daquele município. Então, um município muito pequeno, as vezes eu não consigo levar uma formação, mas eu levo a formação para o município polo que está mais próximo. Mas eu consigo levar uma mostra de cinema, uma exposição literária, alguma atração artística que case com o que ele está realizando. Então tem municípios que me falaram assim (...) “nessa época vou estar fazendo uma atividade, uma exposição folclórica”. Ai procuro levar alguma coisa que case, uma exposição literária que case com o tema que ele esta trabalhando (...) (E7).

Todos esses fatores apresentados anteriormente contribuem para o sucesso da formulação de um programa, isto porque, antes de ser implementado, possui uma estrutura bem definida de objetivos, metas, prioridades das ações a serem implementadas e das medidas a serem tomadas, ou seja, existe o que os autores Cocharan e Malone (1999) denominaram de plano para lidar como problema encontrado.

No entanto, não basta apenas um plano de ação bem planejado e estruturado. É preciso mais do que ter uma metodologia de implementação do programa bem definida, é preciso que se tenha também uma equipe de profissionais bem capacitada, qualificada o suficiente para a operacionalização. Ainda, é essencial que se tenha uma infraestrutura bem montada à disposição para que, na fase de implementação, não haja desvios do plano proposto no desenho do programa.

No caso do Minas Território da cultura, esta infraestrutura consiste em uma infraestrutura cultural que muitos municípios do estado acabam não possuindo, haja vista, o elevado custo que a obtenção desta representa pra eles. Ainda, existem os equipamentos para ministrar as palestras e cursos de capacitação, materiais para a realização de oficinas, infraestrutura relacionada à pré-produção dos eventos e de locomoção.

Algumas fragilidades que podem ser identificadas no processo de formulação do PMTC estão relacionadas ao desenho deste programa, tendo em vista uma avaliação do mesmo em uma etapa posterior. Na literatura de avaliação de políticas públicas os autores apontam para a importância de no momento da formulação do programa já se preocupar com o processo de avaliação.

Desde os momentos iniciais de construção da política, já deve-se ter mente como se pretende realizar a avaliação. Isso facilitaria em um estágio mais avançado as práticas avaliativas e a identificação da efetividade do que foi implementado.

Entre as fragilidades identificadas a respeito do PMTC, pode-se apontar a ausência de uma *base line* para ao programa, o não estabelecimento de indicadores de acompanhamento, a fragilidade do estudo de viabilidade realizado para a implementação PMTC, além da questão da fonte de recursos para o mesmo.

A ausência de uma *base line* (linha de base) é um desafio para a área de avaliação de políticas públicas. A *base line* e a coleta e análise de evidências são essenciais para que se possa sustentar políticas públicas, pois tornam possíveis, realizar a comparação entre os impactos observados com os impactos estimados nas etapas de avaliação. Como relatado pelos seus formuladores, o PMTC, não foi pensado para uma avaliação, pois não estabeleceu desde os seu começo uma base de indicadores para acompanhamento.

Ainda, a ausência da construção de uma teoria do programa que a base de sustentação, e, que orienta a política com mais robustez, seja pelo uso do modelo do “marco lógico”, ou outro modelo qualquer, torna-se um fator crítico para o PMTC. A construção da teoria do programa é essencial, pois indica as condições e ações necessárias para a política funcionar. Estando frágil nesta parte, é de se espera que venha falhas devido a possíveis desvios de focalização em relação aos propósitos iniciais. Isto traz consequências diretas sobre a efetividade do programa.

O que se pode identificar pela literatura é que a maioria dos programas governamentais não apresenta uma *base line*, amparada por uma teoria de orientação, ou quando existe, ela é frágil. Neste sentido, esta ausência acaba comprometendo a avaliação dos programas. Como consequência disto, nestes casos, a equipe responsável por realizar a avaliação necessitará, posteriormente à implementação do programa, tentar fazer a reconstrução desta teoria e base de informações.

Segundo os relatos dos atores envolvidos na formulação do programa, pode-se identificar fatores que dificultam a avaliação do mesmo, além da já apontada ausência da *base line* do programa e, o fato de O Minas Território da Cultura não ter sido pensado tendo em vista uma avaliação, como relatado por E7 no trecho a seguir.

(...) trabalhamos de uma forma muito complicada (...) um problema foi começar a trabalhar sem saber muito o que queria se atingir, pra onde queria ir (...) por exemplo, não elaboramos indicadores do programa pra avaliar (...) isso tinha que ter sido pensado antes de acordo com os nossos objetivos (...) desenhado antes pra saber onde atuar também (...) isso foi um dificultador lá na implementação (...)foi trabalhado mais no sentido de fazer acontecer mesmo (...) (E7).

Tendo em vista que realizar avaliações das políticas e das ações implementadas no campo da cultura já é uma tarefa difícil, dado à complexidade decorrente dos aspectos subjetivos e da singularidade que permeiam o campo, torna-se é essencial que se estabeleça um sistema de indicadores para diminuir a abstração recorrente dos aspectos simbólicos deste campo. É o que fica claro na fala de E1.

(...) o maior desafio é achar os indicadores e os meios de avaliação (...) o que nos temos esta muito diluído e são basicamente números de serviços realizados (...) não tem medição, e essa é a parte que eu acho mais difícil, público é uma coisa que a gente sempre faz uso, mas não diz o que queremos muitas vezes (...) então o público não pode ser o único indicador (...). É muito difícil achar os métodos e tem coisa que é subjetiva (...) (E1).

Em relação ao estudo de viabilidade realizado no momento de concepção do programa, e que serviu de base para a formulação do mesmo, ressalta-se que este se mostrou frágil tendo em vista a forma como este foi realizado. Quando perguntado aos formuladores se eles fizeram um estudo de viabilidade do programa e o que eles levaram em consideração para a construção do mesmo foi revelado que após terem ficado um tempo absorvendo ideias:

Fizemos um estudo de demanda (...) e foi levado em consideração a questão de recurso (...) foi o recurso financeiro e também recurso humano (...). Porque assim, se a gente colocasse um barco, igual queria, no rio de São Francisco, teria que ter gente lá da Secretaria de Cultura acompanhando o tempo inteiro. E aí nossa equipe é pequena, como que a gente ia estar lá e aqui ao mesmo tempo. Então também teve recurso humano, recurso orçamentário e a própria viabilidade do tramite burocrático (...). Não foi um estudo em números, em indicadores não, foi mesmo na parte racional do que daria pra gente fazer e de forma bacana mesmo. Porque fazer uma coisa que provavelmente, depois, ia gerar um problema lá na frente, também não era legal. Então foi isso (E8).

O estudo de identificação das demandas realizado no momento de formulação do programa apesar de essencial pode ser visto como genérico, e bastante sensível a variações no orçamento do programa. Ademais, Minas Gerais é um estado bastante diverso em suas características regionais o que dificulta, por exemplo, esse primeiro contato que acontece por meio do envio do ofício. Em muitos casos o retorno do ofício enviado aos municípios é tardio, e quando chega a programação da região já esta fechada.

(...) Só que a gente sabe que esse diagnóstico foi mais superficial, a gente fez por macrorregião, mas a gente tem o que cada município presente respondeu. Então a gente usou, nem muito o condensado, a gente usou às vezes o individual (...) (E8).

(...) a gente tentar ligar, mas infelizmente a gente não consegue ligar para todos os municípios. Então a gente pensa, “esse município a gente sabe que na formação dele tem um envolvimento com audiovisual, então temos que procurar esse município” ou, “esse município está implantando turismo, tem um patrimônio, então vamos lá buscar”. Então tem municípios que a gente vai buscar mesmo, porque de feedback a gente tem muito pouco. A gente tem feedback, mas não tanto quanto a gente gostaria (...) (E8).

Analisando a etapa de formulação do programa sob a perspectiva da descentralização, pode-se identificar que este processo segue as características de um modelo do tipo Top Down, não ocorreu de forma descentralizada. Pode-se dizer que ele possui momentos em que

tenta ser descentralizante. A análise é feita a partir das três tendências em relação à gestão pública descentralizada apresentada pela literatura. A partir disso, identificou-se que não houve a repartição das responsabilidades em torno da formulação, entre as esferas nacional, estadual e municipal. Esse processo envolveria a delegação de competências, e, a transferência de recursos para as esferas subnacionais (STARLING 2008).

A repartição entre o estadual e federal não existiu em nenhum momento, e a repartição entre o nível estadual e municipal também não ocorreu, tendo em vista que não se pode levar em consideração o estudo de escuta das demandas como uma forma de repartição das responsabilidades e competências. O que ocorreu foi uma repartição interna a nível estadual. Ou seja, repartição entre os superintendentes, e todos os demais dirigentes vinculados ao Sistema Estadual de Cultura e parceiros. Mas mesmo assim, isso ocorreu em um segundo momento, haja vista, que o desenho dos objetivos e escopo do programa já havia sido delimitada previamente.

Quanto à existência de mecanismos de coordenação intergovernamental, que vão além da repartição de responsabilidades, e, se caracteriza como um espaço ou arenas de discussão e deliberação (ABRUCIO, 2010), observa-se que na formulação do PMTC houve a abertura de um espaço para discussão, onde puderam ser feitas propostas de ajustes, de novas ideias para o formato do programa pelos superintendentes, e por todos os demais dirigentes vinculados ao Sistema Estadual de Cultura e parceiros. Pode-se considerar também que a técnica DRP (diagnóstico rápido participativo) usado para obter dados das demandas de atividades culturais nos municípios colaborou para melhorar a coordenação intergovernamental, pois este pode ser visto como um mecanismo de aprimoramento das relações intergovernamentais (MARI), onde a relação intergovernamental foi entre o governo estadual de Minas Gerais e os municípios.

A proposta de construção de sistema de informações e indicadores durante a fase de formulação do programa também pode contribuir para a melhoria nas relações de coordenação intergovernamental no estado. No entanto, ainda não se pode perceber evidências concretas de como tem sido montada essa base de dados, uma vez que o programa não possui nem mesmo um suporte teórico, e não teve em seu estágio inicial de elaboração, indicadores para avaliação pré-estabelecidos.

É importante ressaltar também a interferência de certos níveis de centralidade das decisões e de autoridade nesta etapa. Existe autoridade no que tange à possibilidade de alterar ou mesmo propor a exclusão de certas ações já planejadas no programa, principalmente pelos municípios, neste momento de desenho do programa.

No caso do PMTC houve a estruturação de um sistema de gestão envolvendo o diálogo com a sociedade, colaborando para a ampliação da participação da sociedade organizada na construção de políticas públicas. Isso pode ser percebido a partir dos dois estudos para identificação das demandas. No entanto, o diálogo somente será reforçado quando o fórum permanente das microrregiões estiver sendo atuante.

Levando em consideração este processo de formulação do PMTC e os fatores críticos apontados, a seguir será analisado a etapa de implementação deste programa, em três regiões de Minas Gerais, as quais foram as primeiras a receberem as ações previstas pelo governo estadual.

### 4.3 O processo de implementação do PMTC

A implementação corresponde à fase de execução do PMTC de acordo com o que foi traçado por aqueles que o formularam. Conforme relatado nas entrevistas pelos atores chave envolvidos neste processo, a implementação corresponde, dentre outros fatores, ao momento de atendimento das demandas identificadas no escopo do PMTC. É uma fase que apresentou diferentes mecanismos de execução, diferentes fontes de recursos, e que não foi isenta de fatores críticos.

O processo de implementação do PMTC envolveu, segundo seus gestores, a capacitação de pessoas envolvidas na condução de sua execução, mas também, foi o momento em que os beneficiários das ações receberam capacitação em diversas áreas: capacitação para captação de recursos por meio de Lei de Incentivo à Cultura, leitura de editais, capacitação para gestores culturais, rodadas de ICMS, dentre outras.

Trata-se de um momento de acultramento de um novo modo de se fazer políticas de cultura no estado de Minas Gerais, sob a perspectiva da descentralização. A partir disso, busca-se distanciar dos modelos mais tradicionais de implementação de políticas públicas, que seguem uma lógica *Top Down*, no PMTC foi colocado em prática um modelo que exigia mudanças no *modus facendi*, como condicionante para atingir seus objetivos. Conforme a literatura apresenta (VAN METER e VAN HORN, 1975, MAZMANIAN e SABATIER, 1983 *apud* OLIVEIRA, 2007), a implementação de políticas públicas no campo da cultura precisa ser praticada sob a perspectiva descentralizada e de modo mais flexível e participativo, para que se consiga uma maior capilaridade no interior do estado a partir de uma maior inserção do governo no nas regiões, e para que se assuma a identidade realística de cada uma destas.

Este processo de acultramento, que envolve dentre outros fatores, trabalhar sob uma perspectiva descentralizadora no modo de se fazer política pública, representa um desafio tanto para SEC/MG, quanto para os municípios de Minas Gerais. Isto se deve à exigência de que a política seja modelada, construída e executada com maior participação e envolvimento dos diferentes atores interessados no campo da cultura. Quando se tem a participação de diferentes atores, pode haver também divergências de opiniões, disputa por diferentes anseios podem surgir, e tudo isso torna esse processo delicado.

Para a SEC/MG trata-se de um desafio, tendo em vista as dimensões e a diversidade cultural de Minas Gerais. Há ainda, as questões políticas que interferem no processo de

mobilização e adesão e também na implementação das ações do programa nos municípios. Acrescenta-se ainda, o fato de que trabalhar sob uma perspectiva descentralizadora exige um maior poder de articulação da pasta da cultura com outras pastas, e no caso do PMTC, de realizar um grande aporte de recursos, tanto humanos quanto financeiros. Isto porque a proposta envolve grande número de visitas a municípios, inseridas no escopo de seus três eixos. É por meio desse contato maior entre o poder público do estado e o poder público municipal, e entre os demais atores envolvidos no campo da cultura, que torna-se possível uma maior participação destes na formulação e implementação das políticas públicas de cultura do estado.

Ademais, trata-se também de um desafio para os municípios, principalmente, pelo desconhecimento existente acerca dos mecanismos e estruturas de incentivo à cultura no estado. Isso acaba gerando uma visão limitada das possibilidades de desenvolvimento que podem ser geradas. Mas, é um desafio também, a inserção da pasta da cultura nos planos de governo destes municípios entre as ações prioritárias. O que é dificultado ainda, pelo fato de grande parte dos gestores enxergarem o campo da cultura como secundário em relação ao setor da saúde ou educação por exemplo. É um desafio dos municípios também no processo de implementação, estimular a participação de produtores culturais, artistas, e demais profissionais envolvidos no campo a participar das discussões e ações propostas no escopo do PMTC.

Em relação aos custos com a descentralização, pôde-se observar que, a prática deste modelo acaba sendo onerosa em um primeiro momento para o governo, quando se leva em consideração, toda a preparação para que a política possa ser implantada. O deslocamento da estrutura da SEC/MG para cidades do interior do estado, os custos de infraestrutura para as ações e uma série de outros custeios tornam a ação descentralizadora onerosa para o estado.

No entanto, não se pode deixar de ressaltar que também há um ganho para o governo na medida em que ele promove a descentralização. Estes ganhos estão associados à melhoria dos mecanismos de interlocução nas esferas de governo, que ajudam a coordenar as políticas públicas, à repartição de custos políticos e financeiros da gestão das políticas (STARLING, 2008), e neste caso podem ser vistos como ganhos administrativos. No entanto deve-se pensar também na possibilidade de ganhos políticos a partir do estreitamento das relações entre o governo e as pessoas em diferentes municípios, favorecendo a percepção de presença e atuação em nível local.

A necessidade da coordenação das políticas públicas se justificaria, segundo Arretche (2004), por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais e por corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre estados e municípios.

A economia de recursos gastos com divulgação e comunicação proporcionada pelo estreitamento das relações entre os municípios e o estado, na medida em que as relações de comunicação estão fortalecidas, também pode representar ganhos. Todavia, a existência de uma estratégia de indução bem delineada e continuada constitui um fator decisivo para os resultados da descentralização das políticas públicas (STARLING, 2008).

Os recursos (financeiros e humanos) empreendidos na implantação do programa são de fontes internas à própria Secretaria de Estado de Cultura. O programa não possui um orçamento próprio como ressaltado pelo entrevistado E5 e E1 a seguir:

(...) então, grande parte é de recurso da secretaria. E tem as ações dos parceiros que incrementam e também viabilizam financeiramente que a programação aconteça, como é o caso do SEBRAE, que ofereceu uma série de palestras financiadas por ele para ir com o Minas Território da Cultura. E a mesma coisa com o SENAC, que está fazendo um workshop com recurso próprio dentro do programa (...) (E5).

(...) além de uma ação que existe do programa dentro da SEC, na superintendência de interiorização, tem as verbas que estão dentro de cada área, focadas em assessoria técnica, circulação de acervo (...) **é um orçamento da secretaria como um todo** (...), então não tem como fazer uma estimativa de orçamento porque **esta tudo diluído dentro do sistema estadual de cultura** (...) **não tem como fazer esse levantamento** (...) (E1, **grifos nossos**).

Quanto à contribuição no orçamento do programa por parte de cada membro do Sistema Estadual de Cultura, E17 deixa claro que:

(...) Cada superintendência contribuiu com a sua parte, cada superintendência cedeu um pouco do seu orçamento inicial para esse projeto e de seus funcionários (...), por exemplo, a biblioteca usou mais então ela cedeu um pouco mais, o arquivo usou um pouco menos, então o arquivo cedeu um pouco menos, mas conforme a movimentação de capital de cada um entendeu? O que cada um fez dentro do projeto, não tem um limite específico não, também não é um limite que não atrapalhasse a execução dos outros projetos que cada unidade tem (...) (E17).

Para viabilizar a implantação do programa foram estabelecidas parcerias com órgãos do Sistema S (SESI, SESC, SENAC), com parceiros institucionais e bancos de fomento como “(...) **O BDMG** também, que vai entrar com o recurso de R\$45.000 para a gente investir no programa, em palestras, em apresentações artísticas (...) (E8, **grifo nosso**)”. Estas parcerias mostraram-se vitais para que o programa pudesse ser realizado no formato desenhado dado as restrições orçamentárias da secretaria, que segundo os gestores já contava com um orçamento muito pequeno e com um excesso de atividades proporcionalmente ao seu capital humano

disponível. De acordo com E1, os parceiros ofereciam tanto aporte financeiro ao programa quanto infraestrutura e colaboração com ações.

(...) tem as parcerias com a FECOMERCIO com o SESC e SENAC, que não é repasse de recursos, é oferta de conteúdo e apresentações (...) tem a parceira do BDMG cultural, que é repasse de recurso, a gente tem a parceria do SEBRAE que é oferta de conteúdo e cobertura de algumas despesas (...) FIEMG,SESI, que ai é oferta de conteúdo ações e infraestrutura para o empresariado nas regiões (...) e alguns parceiros institucionais que não coloca recurso mas gera conteúdo como as universidades e o conselho de arquitetura (...) (E1).

Quanto aos recursos humanos que formam a equipe técnica executora do programa, observou-se que em sua maioria são funcionários ou técnicos pertencentes à própria SEC/MG. De acordo com funcionários das superintendências da SEC “(...) **A grande maioria são funcionários da secretaria**, são funcionários das superintendências que já estão no Sistema e tem o recurso de cada superintendência para viagem, enfim (...) (E4, **grifo nosso**).

Observou-se também que na visão de alguns entrevistados “(...) precisa melhorar a questão dos recursos humanos de apoio, isso eu estou insistindo (...) (E3)”. Essa escassez de recursos compromete o processo de implementação na medida em que torna frágil o processo de comunicação e interlocução com os municípios.

É importante observar que na visão daqueles que estão participando da implementação do programa, apesar da escassez de recursos humanos para a implementação do programa, estes apresentam qualificação e são preparados para promover uma adequada implementação do programa, como expressado na fala de E17:

(...) a gente tem que contar com a disponibilidade das pessoas e de tempo, mas ela tem assim uma gama de recursos humanos com capacidade para contribuir (...), eu acho que o interior precisa de tanta coisa, e a gente tem tudo, tem todas as áreas com pessoas com formação, com tem bagagem cultural já (...) tem uma mescla de pessoas antigas com pessoas novas, então eu acho que sai muita coisa daqui (...) o que não há, a dificuldade as vezes é na disponibilidade de recurso financeiro (...) (E17).

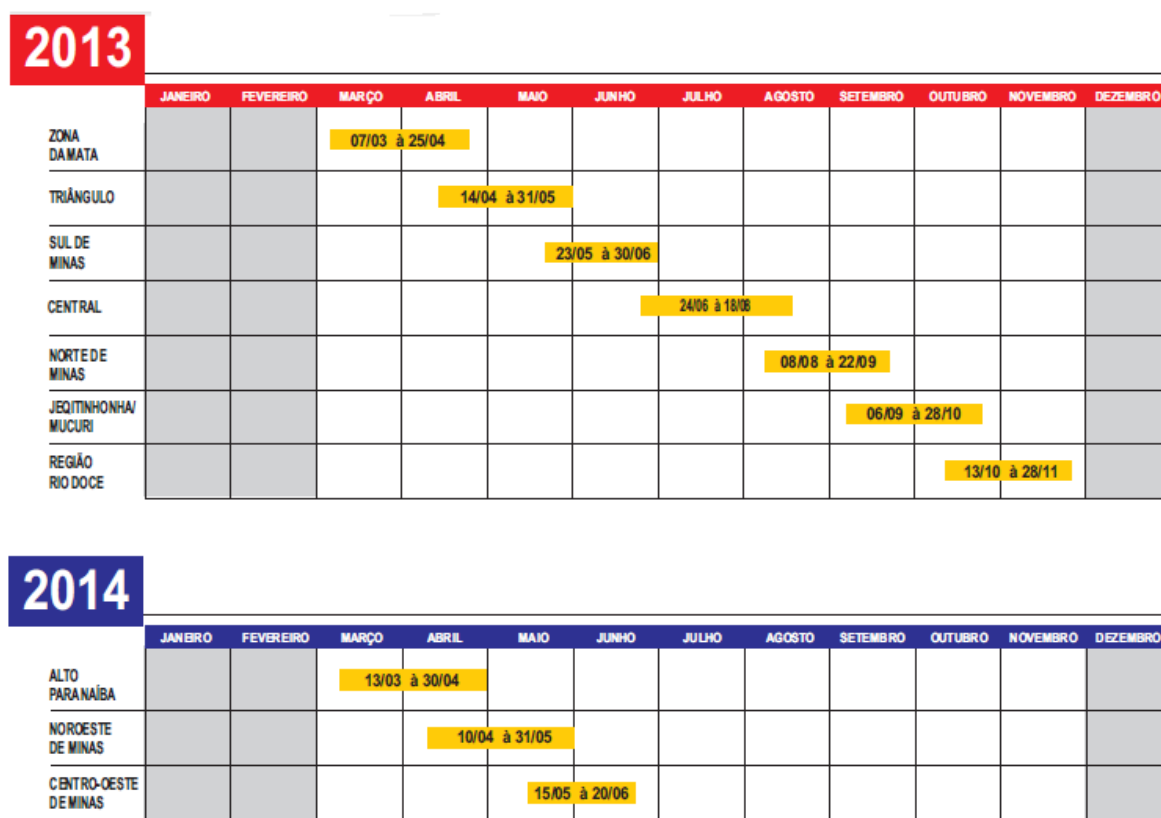
Pôde-se observar que novamente é mencionado o problema da escassez de recursos pelos entrevistados na pasta da cultura, o que também é ressaltado pela literatura, que trata isso como um problema antigo, haja vista que o setor sempre contou com orçamentos pequenos.

A disponibilidade de recursos é essencial para a promoção de políticas descentralizadas. É o que aponta Starling (2008), quando diz que a eficiência e efetividade na execução das políticas pelos governos esta condicionada ao repasse de recursos, estímulos à construção institucional e à capacitação. Porém deve-se levar em consideração, que um maior

repasso de recursos não é sinônimo de descentralização ou da democratização da oferta cultural.

### Mecanismos de Execução do Programa

Para a execução do programa foi estabelecido um cronograma, apresentado na Figura 4. Este cronograma serviu como um mecanismo de monitoramento e controle para a realização das ações previstas no PMTC, por região. Este cronograma servia também de mecanismo para alinhar temporalmente as atividades com os demais órgãos internos da SEC e com os parceiros.



**Figura 4: Cronograma para implementação do PMTC nas 10 regiões de Minas Gerais**  
Fonte: MINAS GERAIS (2012).

A partir do cronograma acima observou-se que as ações em cada região estavam previstas para acontecer simultaneamente por causa do prazo definido para conclusão, que antecede as eleições para o governo do estado em 2014. Durante o processo de implementação do programa, todas as ações previstas para ocorrer na região eram lançadas no site

(<http://www.cultura.mg.gov.br/territoriocultura/index.php/component/content/category/29-sobre-o-programa>) construído para a divulgação do PMTC. Enquanto meio importante de divulgação, havia também a mobilização feita a partir das redes sociais, que mostrou-se como um mecanismo importante para a implementação desta política pública na medida em que colaborou no estreitamento da comunicação com os indivíduos.

A Figura 5 e a Figura 6 a seguir trazem imagens o site e de como o conteúdo do programa é apresentado.



**Figura 5: Apresentação do Site do Minas Território da Cultura**

Fonte: MINAS GERAIS (2013).

CLIQUE SUA REGIÃO E VEJA OS EVENTOS QUE IRÃO ACONTECER NA SUA CIDADE

SAIBA QUAL A REGIÃO DA SUA CIDADE CLICANDO AQUI

CLIQUE NAS REGIÕES. ACOMPANHE A PROGRAMAÇÃO

**PROGRAMAÇÃO 2013**

Zona da Mata:	07/03 a 27/04
Triângulo:	16/04 a 31/05
Sul de Minas:	24/05 a 30/06
Central:	26/06 a 18/08
Norte de Minas:	08/08 a 22/09
<b>Jequitinhonha/Mucuri:</b>	<b>06/09 a 28/10</b>
Rio Doce:	17/10 a 01/12

**PROGRAMAÇÃO 2014**

Alto Paranaíba:	13/03 a 30/04
Noroeste de Minas:	10/04 a 31/05
Centro-Oeste de Minas:	15/05 a 20/06

NAVEGAÇÃO RÁPIDA REGIÃO RIO DOCE

SELECIONE CIDADE

**MUDANÇAS NA PROGRAMAÇÃO**

**MUDANÇA DE PROGRAMAÇÃO**

A atividade Palestra: Conselho de Cultura - o desafio de participar e representar marcada para o dia 24 de outubro em Teófilo Ottoni foi cancelada. No lugar desta atividade, realizaremos no dia 24 de outubro a palestra A diversidade cultural e o desenvolvimento das cidades no município de Itambacuri.

**Figura 6: Apresentação do Site do Minas Território da Cultura: programação das regiões**  
Fonte: MINAS GERAIS, (2013).

A Figura 7 a seguir traz a ilustração de como é divulgado no site o calendário por cidades em cada região. É disponibilizada toda a programação que ocorrerá na macrorregião detalhadamente por cidades. Neste calendário é especificado também no que consiste cada ação e qual é o público alvo de cada uma

Triângulo

PARTICIPE E CONHEÇA OS EVENTOS QUE OCORRERÃO NA SUA CIDADE

Araguari Araporã Cachoeira Dourada Campina Verde Campo Florido Canápolis Casimiro de Almeida Carneirão Comendador Gomes Conceição das Alagoas Delta Frutal Indianópolis Ituluba Monte Alegre de Minas Planura Prata Santa Vitéria Tupaciguara Uberaba Uberlândia

**LANÇAMENTO MINAS TERRITÓRIO DA CULTURA**

O lançamento do Programa no Triângulo contará com uma programação de palestras e terá a presença de prefeitos, secretários de cultura e gestores, além de produtores culturais e artistas da região.

Data: 19 de abril  
Programação:  
Das 9h às 10h - Café  
Das 10h às 12h - Abertura oficial e palestra MINAS Território da Cultura  
Das 14h às 16h - Palestra Metodologia de Atendimento Integrado e Sustentável - M.A.I.S. e Projetos Territoriais  
Local: Fiemg Regional do Vale do Paranaíba  
Endereço: Avenida Rondon Pacheco, 2.100 - Vigilato Pereira  
Sem inscrição prévia.

**DINÂMICAS TERRITORIAIS**

Palestra MINAS Território da Cultura

Palestra sobre a estrutura de funcionamento do Sistema Estadual de Cultura, bem como sobre as ações e programas de estímulo à cultura mantidos pelo Governo de Minas. Também será apresentado o calendário das atividades do MINAS Território da Cultura no Triângulo.

Palestrante: Eliane Parreiras, secretária de Estado de Cultura

Data: 19 de abril  
Público-alvo: gestores municipais de cultura, produtores, instituições culturais e artistas  
Local: Fiemg Regional do Vale do Paranaíba  
Endereço: Avenida Rondon Pacheco, 2.100 - Vigilato Pereira  
Horário: das 10h30 às 12h  
Informações: Superintendência de Interiorização (31) 3915-2680  
Sem inscrição prévia.

**Figura 7: Apresentação do Site do Minas Território da Cultura: calendário de ações por região**  
Fonte: MINAS GERAIS, (2013).

## Região da Zona da Mata Mineira

O mapa da Figura 8 representa a delimitação da macrorregião da Zona da Mata Mineira e quais as cidades que receberam ações do programa. Durante os 45 dias, 25 cidades receberam as ações.



**Figura 8:** Mapa da macrorregião da Zona da Mata e cidades que receberam o PMTC  
Fonte: MINAS GERAIS (2013).

No momento do planejamento de cada macrorregião, as cidades, eram escolhidas para receber as ações de acordo com as demandas manifestadas no momento da formulação do programa (no momento de escuta). Interferia também neste processo, o poder de influencia de cada cidade, ou seja, as cidades polos que exercem uma influencia sobre o seu entorno seriam mais interessantes para receber determinadas ações.

Durante este momento de escolha das cidades, percebia-se que em alguns casos, determinados municípios haviam demandado ações específicas em um momento anterior, no entanto, após realizada a viabilidade, por parte da SEC, do município em receber determinada

ação, constatava-se que seria mais adequado a mesma ocorresse em outra cidade que tivesse, por exemplo, um efeito multiplicado maior.

Isto fica evidente no relato de E7, que conta que às vezes um município manifestava demanda por determinado tipo de ação, mas era pequeno e não apresentava a infraestrutura requerida para receber a ação demandada. Neste sentido, o município não era atendido conforme sua requisição, mas poderia receber uma outra ação no escopo do eixo de fruição de bens culturais. Isto é o que geralmente ocorria nas ações de formação e capacitação.

Neste momento é importante destacar que as responsabilidades de disponibilização da infraestrutura também recaem sobre os municípios. Sendo assim, por não terem as condições requisitadas, alguns municípios podem acabar sendo prejudicados.

(...) um município muito pequeno, às vezes eu não consigo levar uma formação, mas eu levo a formação para o município polo que está mais próximo. Mas eu consigo levar uma mostra de cinema, uma exposição literária, alguma atração artística que case com o que ele está realizando. Então tem municípios que me falaram assim: “(...) nessa época vou estar fazendo uma atividade, uma exposição folclórica”. Ai procuro levar alguma coisa que case (...) (E7).

Além da representatividade de cada cidade dentro de sua microrregião, outros fatores influenciavam na definição do tipo de ação que cada cidade poderia receber. Entre estes fatores, destacam-se a disponibilidade de infraestrutura para hospedagem e a questão da logística para acesso ao município.

Em alguns casos, era feita uma consulta ao município para que eles sugerissem alguma cidade para receber a ação. É o que observou-se ocorrer no caso da rodada de ICMS Cultural, uma das ações de capacitação oferecida pelo IEPHA-MG (Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico). Conforme relatado pelo entrevistado E15, além das questões apresentadas anteriormente e das demandas já trazidas diretamente da superintendência de interiorização, utilizavam-se como critérios de escolha, o valor simbólico do local e os aspectos relacionados ao patrimônio material.

As cidades que a gente elegeu para levar a rodada? Algumas foram nós que elegemos, outras não (...). Algumas são escolhidas porque tem um **tombamento estadual** e tem **hotelaria**. (...) tem cidade que não tem não tem hotel. (...) Às vezes por facilidade de **acesso** (...) tem uma série de coisas que tem algumas variáveis, mas até agora a gente sugere e eles aceitam. (...) tem cidades muito **simbólicas**. Então a eleição desses municípios tem sido tranquila, tanto do ponto de vista da rodada, quanto do ponto de vista do simbólico (...) (E15, **grifos nosso**).

Esta ação oferecida pelo IEPHA merece destaque uma vez que de acordo com a literatura que trata de descentralização na área da cultura (STARLING, 2008), a política de

ICMS cultural, aprovada em 1995, consiste naquela que dispõe de maior potencial de descentralização, levando-se em consideração os demais instrumentos de financiamento à cultura, que são a Lei de Incentivo a Cultura (LEIC), aprovada em 1997, o Fundo Estadual de Cultura (FEC), aprovado em 2006. O ICMS Cultural é uma modalidade de financiamento que prevê a distribuição de recursos do ICMS entre os municípios mineiros que comprovarem sua atuação na política de patrimônio cultural, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão estadual de proteção ao patrimônio cultural.

O ICMS apresenta esse potencial devido justamente à estratégia de indução adotada pelo governo estadual para a adesão dos municípios ao programa de municipalização das ações de proteção ao patrimônio cultural, que se apoia sobre a distribuição de recursos e na coordenação do processo pelo órgão estadual de patrimônio cultural, a partir da proposição de um programa de atuação fundamentado em deliberações normativas do órgão estadual (STARLING, 2008).

A macrorregião da Zona da Mata foi a primeira região em que o programa foi implementado, as ações começaram no dia 7 de Março de 2013, sendo a primeira atividade, o lançamento do programa na cidade de Muriaé. O Lançamento do programa é uma ação aberta ao público, em que o PMTC é apresentado como um todo. É realizada a apresentação do Sistema Estadual de Cultura e sempre é feita com a presença da Secretária Estadual de Cultura. Essa dinâmica se repetiu para as demais regiões acompanhadas.

O público que se esperava atingir com uma ação eram os atores estratégicos para a implementação de políticas públicas, ou seja, os gestores públicos e também os responsáveis pela pasta de cultura a nível municipal, para que eles tomem conhecimento do programa, das possibilidades de serviços oferecidos pelo Sistema, da metodologia de trabalho usada pela SEC, além de um espaço de aproximação do governo do estado com a esfera municipal.

A partir da análise de relatórios e também da ficha de presença recolhida na ação, além da presença do pesquisador nesta ação, que naquele momento realizou observações, constatou-se que a maior parte do público era formada por gestores culturais e seus familiares, parecia mais um momento “festivo” do que o de início de implementação de uma política pública. As discussões entre os participantes e a equipe da SEC presente foram poucas, a ação acabou como espaço para a prática da “politicagem” entre os presentes e como um espaço para estreitar relações com quem detém o poder, que era a secretária de estado que se fazia presente.

Na visão de E13 isso pode até ser visto como algo comum porque muitos gestores municipais, secretários municipais de cultura e produtores culturais argumentam que “(...) É

que eles reclamam que **eles não estão sendo ouvidos** e atendidos, sabe? Que é muito difícil, conversar com a secretaria, e que eles já desistiram e tudo mais (...) (E13, **grifo nosso**).

A partir do acompanhamento do Fórum Permanente das Microrregiões, que ocorreu em Juiz de Fora no dia 11 de Abril, foi possível evidenciar a dificuldade de mobilização enfrentada na implementação do programa, principalmente devido ao atraso no planejamento do cronograma, o que fez com que a programação na região fosse liberada pouco antes do programa se iniciar. O processo de produção do programa já estava todo em atraso, como relata E7: “(...) quando eu cheguei aqui estava tudo pegando fogo (...) foi tudo muito complicado, eu trabalhei como bombeira, apagando incêndio, uma loucura (...) já estava um **processo de produção em atraso** e eu tive correr para **recuperar este tempo** (...) (E7, **grifos nosso**). O atraso no planejamento afeta diretamente a participação dos municípios nas ações. Estes contam com orçamentos pequenos, e, precisam de um prazo para se programarem para participar das ações que ocorrem fora de sua microrregião.

Como o objetivo do Fórum é mapear as demandas coletivas e fazer um levantamento das vocações e potencialidades locais para orientar as respectivas políticas públicas, O público alvo nesta ação são os secretários municipais de cultura, e demais representantes do poder público. O Fórum da Zona da Mata não foi constituído, pois devido ao quórum presente não foi possível eleger titulares e suplentes.

A dinâmica do fórum consiste na apresentação da pauta pela superintendente que conduz a ação, a seguir da apresentação dos dados da cultura para a região da Zona da Mata, nesta parte com a participação dos presentes. Após a apresentação dos dados é feita a formação dos grupos por microrregiões para que na sequência seja realizada a votação dos titulares e suplentes do poder público de cada uma delas.

Após explicada a função de cada representante eleito e solicitado que apresentasse as candidaturas a votação é feita em aberto e saem os nomes votados. Na Zona da Mata foram levantadas 6 microrregiões que conforme mencionado, não conseguiram eleger seus representantes. A partir daí, é realizado o levantamento das potencialidades das microrregiões, de acordo com a dinâmica seguinte: cada grupo de microrregiões reunidas deve discutir respostas para algumas perguntas. A primeira, questiona, quais são os 3 principais traços culturais que definem a microrregião; a segunda sobre o que pensavam que, apesar de não refletir sua microrregião, poderia ser mais explorado na área de cultura; e por fim a pergunta sobre quais eram as três principais manifestações culturais de sua microrregião.

Como nem todos os municípios estavam representados, alguns não se sentiram à vontade para falar pela microrregião como um todo. Na sequência da pauta estava o levantamento das demandas prioritárias pelas microrregiões. Neste momento, nenhum grupo se sentiu à vontade para exercer tal papel sem a participação dos demais municípios que compõem as microrregiões presentes. Sendo assim, estabeleceu-se que as demandas seriam levantadas e encaminhadas por E-mail e posteriormente encaminhadas para a SEC.

Como as demandas não foram apresentadas, não foi possível uma apresentação do cronograma que seria elaborado, pois não teve mapeamento, e naquele momento o fórum não pode ser constituído. Porém observou-se que havia uma demanda latente por capacitação para os gestores municipais de cultura, o que contribui para que o campo não se resume à realização de eventos e shows, e também, que sejam realizadas reuniões por microrregiões.

No dia 3 de Abril de 2013, ocorreu na cidade de Viçosa, a reunião itinerante do Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC). As reuniões itinerantes do CONSEC são realizadas no escopo do eixo Dinâmicas Territoriais, e representam um espaço para discussão sobre as políticas de cultura no estado.

O CONSEC é um órgão colegiado paritário de caráter consultivo, propositivo, deliberativo e de assessoramento superior da Secretaria de Estado de Cultura, servindo como uma instância da sociedade civil junto à Secretaria. Sua missão é acompanhar a elaboração e implantação das políticas públicas do Estado para a Cultura.

Entre as diversas atribuições do CONSEC, estão auxiliar o governo na elaboração do Plano Estadual de Cultura, bem como manifestar-se, mediante solicitação do (a) Secretário (a) de Estado de Cultura, a respeito de programas e projetos de incentivo a artistas e demais representantes do setor cultural, da gestão de acervos culturais, de campanhas de divulgação, conscientização e defesa do patrimônio cultural, entre outras funções. É composto por 11 representantes do Poder Público e 11 representantes da sociedade civil organizada, sendo presidido pelo Secretário (a) de Estado de Cultura. (MINAS GERAIS, 2013). A reunião do CONSEC é geralmente realizada em Belo Horizonte na sede do BDMG e tem sido feita de forma itinerante dentro do escopo do programa.

A dinâmica da reunião começa com a explicação da função do CONSEC naquele momento, que é a de escutar as demandas locais e regionais para compor o plano estadual de cultura. Na reunião há a presença da Secretária de Estado de Cultura, o que é um atrativo de público, e a presença dos conselheiros estaduais de cultura dos diferentes segmentos do campo da cultura. Novamente é feita a descrição do Sistema Estadual de Cultura e a

exposição do PMTC. O público alvo nesta ação são os gestores públicos, produtores culturais, artistas, representantes da sociedade civil organizada e demais pessoas interessadas.

Na reunião ocorrida em Viçosa observou-se que os conselheiros e gestores do programa ainda estavam aprendendo a conduzir a ação. Isto porque, esta foi a primeira reunião deste formato. As reuniões do CONSEC não possuem a característica de serem itinerantes, ela são abertas ao público, mas ocorrem na sede do governo do estado, na cidade de Belo Horizonte, com local fixo e pautas pré-estabelecidas. Inserida no contexto do PMTC, ela passou a ser feita em uma cidade polo de cada região como forma de estreitar as relações e o diálogo entre o governo do estado e a esfera municipal, e demais atores envolvidos no campo, para e absorver as reais demandas de cada localidade.

Na visão de alguns conselheiros presentes, a reunião ocorrida em viçosa serviu para mostrar pontos que deveriam ser melhorados, tanto na dinâmica de condução desta ação, quanto no processo de mobilização do PMTC. Ainda, pode ser observado que o público presente estava aquém do esperado.

Com base no grupo de atores entrevistados no momento da reunião, a mesma reunião pode ser vista como pouco eficaz, do ponto de vista do diálogo, principal objetivo da ação.

Para E9:

(...) a reunião em Viçosa, se mostrou **pouco eficaz**, digamos assim, na questão do diálogo da sociedade civil, com as pessoas do local (...) mas nós temos também que avaliar que é um **primeiro momento**, para nós isso também era **nov**, foi à primeira reunião e temos que melhorar (...) (E9, **grifos nosso**).

Neste sentido fica evidente que para melhorar estes resultados é necessário que “(...) a itinerância, passe a ser uma prática **cotidiana, rotineira** (...). Então, nós precisamos sempre é **repensar o formato** e principalmente como mobilizar o público (...)”. (E9, **grifos nosso**).

Na visão de alguns envolvidos na condução desta ação, a reunião em Viçosa pode ter tido o resultado que teve por ter acontecido dentro do campus da Universidade Federal de Viçosa, haja vista que na visão de alguns a realização de uma ação como esta “(...) em um **ambiente** que está **afastado da rotina** das pessoas do dia a dia, ela pode esvaziar o processo (...)” (E9, **grifos nosso**).

A realização de ações em espaços como a Universidade, ou em qualquer outro espaço que é cercado por uma “rotulagem” institucional, como a sede do BDMG que abriga as reuniões ordinárias do CONSEC, podem ser de fato um dificultador na adesão desta ação. Isto porque a imagem que estes espaços assumem para muitos indivíduos é a de um ambiente intelectual e extremamente formalístico e, que não fazem parte do cotidiano de grande parte

dos atores inseridos no campo cultural. Desta forma pode-se entender que não se atingirá o público que se esperava, tendo em vista que estes não se sentirão parte e estimulados com as discussões ali estabelecidas. Neste sentido na busca por maior democratização no campo da cultura, deve-se repensar os locais e o formato destas ações que buscam o estabelecimento de um diálogo entre os *stakeholders*.

Os dois relatos de entrevistas a seguir destacam a necessidade de mudança no formato desta ação e também a observância de um outro fator que interfere na qualidade dos diálogos durante a ação.

(...) eu achei a reunião muito interessante, principalmente por ser a primeira, mas ela precisa ser melhor estruturada. Por exemplo, 90% das pessoas que tiveram a chance de falar, elas queriam se dirigir à secretária. E isso é obvio, existe uma demanda de municípios pelos estado, as pessoas querem falar com quem detém o poder (...) (E2)

O que E2 relata no trecho acima, que o fator “presença da secretária” na reunião causa as vezes um desvio do foco da ação. Isto porque pode ser observado pelo pesquisador também que muitas das perguntas dirigidas a ela estavam completamente fora do foco e dos objetivos daquela ação. O que E2 relata aconteceu não somente na reunião do CONSEC, mas também em outras ações em que a secretária estava presente, como no Lançamento do programa, foi observada também em outras macrorregiões.

Na fala de E13 a seguir pode-se perceber a interferência do problema da mobilização e da adesão no campo cultura, que como já apontado na literatura, exige que as políticas públicas implementadas neste campo possuam um formato diferenciado. Desta maneira é de se esperar que fazer política de gabinete e levar para campo não estimule efeito algum na busca por maior democratização e descentralização do campo cultural.

Deve-se procurar fazer as políticas de maneira mais flexível e participativa, permitindo maior envolvimento dos diferentes *stakeholders* em seu processo de formulação e implementação. Isto pois, o campo da cultura apresenta a dificuldade de inserir nas discussões aqueles que fazem parte do meio, e como também ressalta E13 há:

(...) um despreparo absoluto, as reuniões que a gente foi a gente viu que estavam completamente esvaziadas, as pessoas não atendem, elas acham que não é com elas, "Isso aí é negocio da universidade lá, é coisa de professor, de aluno, (...)", as pessoas nunca acham que é com elas que a gente está falando, sabe (...) (E13).

Parte deste despreparo pode ser atribuído ao desconhecimento das pessoas sobre o campo da cultura, sobre como operar e conseguir recursos, sobre o Sistema Estadual de Cultura, mas também de falta de capacitação e qualificação.

Essa dificuldade de não se conseguir grande mobilização dentro do campo da cultura, não atingindo quem realmente se interessa, seja o secretário de cultura, o gestor do município, o artista ou o produtor cultural, é vista pelos gestores do programa como algo comum da área, E1 diz que “(...) a área de cultura é isso mesmo, quando você acha que está tudo certo, não está.. **é meio erro e acerto mesmo (...)** há **muita demanda mas as vezes quando vamos as pessoas não estão presentes**, não participam (...)” (E1, **grifos nosso**). Isso é o que se observou também em outras ações do programa, um público presente que não se inseria nas discussões.

Pode-se observar portanto, que a região da Zona da Mata, por ser a primeira em que o programa foi implementado enfrentou dificuldades consideráveis. As questões críticas que foram observadas e que também foram apontadas por aqueles envolvidos nesta etapa, foram as dificuldades de comunicação, que tornam difícil o processo de fazer a informação chegar até a “ponta”. Ainda, existem as dificuldades trazidas pelo atraso no planejamento das ações, o que levou ao atraso na liberação da programação do PMTC.

Entre as mídias de divulgação do programa está a distribuição de uma cartilha e de um folder com toda a programação de cada região, que era enviado para cada município. O atraso no planejamento consequentemente atrasou a liberação de todo este material, sem contar ainda, o atraso da liberação da programação no site do programa.

Observou-se que durante o processo de implementação a dificuldade de se adequar ao cronograma, foi constante. O tempo foi um “inimigo” constante dos gestores e produtores do programa, que estavam sempre tentando recuperar o atraso que já existia desde o começo da implementação do programa. Isto pode ser percebido inclusive na região do triângulo, que será tratada a seguir. Percebe-se que a capacidade de sanar estes problemas relacionados ao atraso nos cronogramas, depende diretamente da capacidade de se aumentar o quadro de recursos humanos disponíveis para a condução do PMTC.

## Região do Triângulo Mineiro

A Figura 9 representa a macrorregião do Triângulo Mineiro e quais foram as cidades desta macro que receberam ações do programa. Durante os 45 dias, 20 cidades receberam as ações do PMTC.



**Figura 9: Mapa da macrorregião do Triângulo Mineiro e cidades que receberam o programa**

Fonte: MINAS GERAIS (2013).

A macrorregião do Triângulo foi a segunda macrorregião a receber o programa, e teve uma programação mais intensa em termos de ações que a região anterior. Assim como no processo de formulação do programa, durante o processo de implementação em cada macro, o trabalho dos diretores de núcleo são decisivos. Isto porque além de serem eles quem de fato conhecem as reais demandas de cada localidade, são eles que realizam todo o trabalho de interlocução e articulação com os municípios, a comunidade artística e a sociedade.

Os núcleos no interior do estado colaboram com o programa, uma vez que, por conhecerem bem a região, realizam a mobilização e também colaboram nas questões de logística e de infraestrutura para que o PMTC aconteça. Segundo E1, a logística é uma grande dificuldade a ser enfrentada durante a implementação do PMTC, pois “(...) é **complexa e envolve muitos atores**, envolve o sistema estadual de cultura, interior e os municípios além

da sociedade civil (...) (E1, **grifo nosso**)”. Observa-se ai que os diretores dos núcleos podem ser vistos atores estratégicos, na implementação do PMTC.

Sendo assim, as diferenças, por exemplo, entre o conteúdo/intensidade da programação de uma macrorregião para outra e de público presente, podem ser atribuídas, além de a outros fatores, ao trabalho ou poder de articulação exercido por estes diretores na macrorregião pela qual é responsável. Observou-se que há o reconhecimento por parte da equipe da SEC quanto à necessidade de se aumentar a interlocução no interior do estado, por meio da criação de mais núcleos. Segundo E2, “(...) No planejamento inicial pensou-se em ter um diretor para cada região (...) mas enquanto a gente não chega lá fica 1 para cada 2 (...) (E2)”.

Como cada diretor fica responsável por duas macrorregiões, é de se esperar, conforme relatado pelo entrevistado E7, que o diretor consiga realizar um trabalho mais impactante sobre a região em que ele vive, pois “(...) acaba que o diretor de núcleo consegue ter uma **atuação mais forte naquela região em que ele vive** (...) a rede de articulação dele é maior, mais forte, na região em que ele vive (...) (E7, **grifo nosso**)”.

Foi observado também que as regiões que mais tem demandado ações são justamente aquelas que estão mais próximas à região central do estado. Isto serve para evidenciar o grau de centralização do no campo cultural. Esta centralização de ações na região central acaba favorecendo entre outras coisas, o intercâmbio de bens e serviços culturais restritamente em uma região específica e concentrando. Tudo isso tem um direto efeito sobre o nível de adesão às ações oferecidas pelo programa, e deixa clara a fragilidade da articulação do poder público municipal e o governo do estado, sinalizando que as regiões mais distantes como as do Norte de Minas necessitam de um trabalho de aproximação mais intenso.

Ainda, é importante destacar como fator que interfere na implementação do programa, a não existência de infraestrutura adequada de comunicação em muitos municípios. Estes, em alguns casos, não possuem telefone ou internet, o que dificulta a comunicação. Outro fator importante é a interferência causada por questões políticas, atribuídas às diferenças partidárias, pela ocorrência da troca do gestor responsável pela pasta da cultura no município, e também pelo histórico de trabalho e atenção dada à área de cultura dentro da gestão de cada município.

No caso do Triângulo, a questão política foi um fator de interferência na implementação do programa, afetando diretamente no número de participante e no tipo de público presente nas ações do programa. Isto pode ser observado, tanto pela presença do pesquisador no momento da ação, na ocasião foi possível também conversar com o público

participante, quanto por meio de relatos dos executores do programa. O entrevistado E7, relatou que no caso da macrorregião do triângulo a dificuldade de inserção estava intrinsecamente relacionada às questões políticas e de valorização do campo na cultura dentro das agendas de governo municipais.

(...) houve dificuldades de inserção (...) houveram muitas cidades em que tivemos dificuldade de inserção no triângulo (...) cidades grandes e desenvolvidas (...) cidades do triângulo, lugar desenvolvido, mas que faz parte de uma região complicada politicamente (...) mas as vezes nos deparávamos no interior do triângulo por exemplo (...) que tínhamos cidade menores mas que surpreendiam (...) essa dificuldade eu acho que tem a ver com a articulação local, dos diretores da secretaria com a região, e que passa também **por uma questão política**, porque trabalhamos com o poder público (...) mas também além da questão política, algo que é mais forte, é a questão da adesão à coisas culturais (...) (E7, **grifo nosso**).

Para E9 interfere também na adesão ao programa a questão do sentimento de pertencimento à cultura da região, o Triângulo sofre uma influência marcante do estado de São Paulo o que influencia nas relações entre a secretaria e os municípios daquela macrorregião e também no efeito das políticas de cultura praticadas pelo governo de Minas. “(...) Por exemplo, a questão da influência de São Paulo é muito grande na região do triângulo, como a zona da mata sofre do Rio (...). Então agente precisa ter uma política mais firme e mais forte, no aspecto da identificação do intercâmbio cultural dentro do estado (...) (E9).

Pode-se observar que existe uma contradição relacionada a esta questão da atenção dada ao campo da cultura na macrorregião. O Triângulo é conhecido por ser uma região rica e desenvolvida economicamente, por apresentar também, bons indicadores de qualidade de vida e por possuir identidade cultural marcante ligada a música e artes cênicas, e também apegada às manifestações das festas do congado e folia de reis. No entanto, observou-se que não há um trabalho marcante de valorização e desenvolvimento do setor por parte do poder público nesta região.

No entanto percebeu-se que todas essas questões tem relação direta com a atuação do diretor de núcleo de cada macrorregião. Nas regiões quem que havia um diretor de núcleo mais atuante, a adesão ao programa foi mais positiva. Isto serve para mostrar a necessidade de se expandir a quantidade de núcleos regionais no interior do estado. Se o que se deseja é maior democratização e a descentralização do campo, 5 diretores de núcleo não são suficientes para um estado com as dimensões de Minas Gerais. É necessário que haja um diretor para cada macrorregião, isso aumentaria o poder de inserção da SEC no interior do estado e ajudaria a estreitar o diálogo com os municípios para a construção de políticas públicas.

Tudo isso, é apontado pela literatura, aponta que para o sucesso de implementação de um programa é necessário um ambiente externo favorável, o apoio de órgãos e parceiros, a disponibilidade de infraestrutura e recursos tanto humanos quanto financeiros.

Na região do triângulo a presença dos pontos de cultura, iniciativas culturais da sociedade civil já existente que funcionam como parceiros na articulação entre o estado e a sociedade, colaboraram no processo de implantação do programa. Na medida em que os pontos de cultura estabelecem uma rede horizontal de articulação, recepção e disseminação de iniciativas culturais, o ponto de cultura agrega agentes culturais que articulam e impulsionam um conjunto de ações em suas comunidades, e destas entre si.

Na execução da ação de lançamento do programa na região, que aconteceu na cidade de Uberlândia no dia 19 de Abril de 2013, observou-se a presença de uma quantidade considerável de gestores públicos, secretários municipais de cultura e a também marcante presença de produtores culturais independentes e profissionais do campo.

A análise de relatórios e da ficha de presença que foi recolhida no dia em que o lançamento ocorreu foi o que permitiu esta constatação, além da presença do pesquisador nesta ação que naquele momento realizou observações. Ao contrário do que se percebeu na região da Zona da Mata, esta ação não acabou como espaço para a prática da “politicagem”, para a busca da satisfação de interesses próprios de políticos, o que compromete o avanço em termos de qualidade de discussão que contribuem de fato para a área da cultura.

No entanto observou-se na região do Triangulo e na da Zona da Mata, que a presença da Secretária de Estado no momento desta ação colaborava para a atração do público. Muitos presentes naquele momento estavam ali somente para fazer seu marketing pessoal, pouco interessava o conteúdo da ação que acontecia. Isto foi percebido, dado que como em algumas vezes a secretária não ficava até o final da ação, o auditório onde acontecia a ação perdia público após a sua saída. Na tentativa de minimizar a evasão, a secretária passou a manter sua presença até o final.

Apesar das conseqüências negativas trazidas por este problema, deve-se destacar que este momento pode ser visto como uma oportunidade para estreitar as relações entre os municípios e quem detém o poder da pasta da cultura no estado. Neste momento muitos gestores e secretários municipais aproveitavam para fazer contato direto com a Secretária, apresentando seus interesses e necessidades.

A partir do acompanhamento do fórum permanente das microrregiões, que ocorreu em Uberaba no dia 17 de Maio, foi possível evidenciar a dificuldade de mobilização enfrentada pelo programa. Como o objetivo desta ação é mapear as demandas coletivas e fazer um

levantamento das vocações e potencialidades locais para orientar as respectivas políticas públicas, o público alvo do Fórum são os secretários municipais de cultura, e demais representantes do poder público.

Segundo a análise do relatório do fórum, a reunião teve que ser feita em segunda chamada, pois em um primeiro momento não havia um número expressivo de municípios. No Triângulo a dinâmica do fórum foi parecida com a praticada na região da Zona da Mata, que consistiu na apresentação da pauta pela superintendente que conduz a ação, a seguir da apresentação dos dados da cultura para a região do triângulo. Deve-se destacar que apesar de na região do triângulo ter sido presenciado uma maior participação em termos de público, na ação do Fórum a participação foi aquém do que se esperava.

Depois de explicada a função de cada representante eleito e solicitado que apresentasse as candidaturas, pela votação, feita em aberto saíram os nomes votados. No triângulo foram levantadas 4 microrregiões. A partir daí foi realizado o levantamento das potencialidades das microrregiões, de acordo com a dinâmica também apresentada anteriormente.

Assim como na Zona da Mata, no Triângulo nem todos os municípios estavam representados, de forma que determinada microrregião manifestou não se sentir à vontade para falar pela microrregião como um todo, pois estava representada por apenas dois municípios. Na sequência da pauta estava o levantamento das demandas prioritárias pelas microrregiões.

Neste momento, nenhum grupo se sentiu à vontade para exercer tal papel sem a participação dos demais municípios que compõem as microrregiões presentes. Estabeleceu-se então, que os representantes eleitos repassassem este levantamento para a SEC, após eles terem realizado reuniões com as microrregiões para levantamento.

Sendo assim, como as demandas não foram identificadas, não foi possível uma apresentação do cronograma que seria elaborado, pois não teve mapeamento e naquele momento o fórum não pode ser constituído. Porém, observou-se naquele momento a demanda latente por maiores investimentos no setor audiovisual e nas artes plásticas da região. Na visão dos gestores do programa, fazer com que o Fórum funcione é uma tarefa desafiadora, porque ele tem uma dependência do fator vontade política por parte dos municípios. Nos argumentos de E1 fica evidente as dificuldades de mobilização, principalmente para aquelas ações que dependem da ação espontânea dos gestores dos municípios.

(...) Ainda conseguir que os fóruns funcionem é uma dificuldade (...) porque parte do fórum depende muito da ação espontânea do município, o gestor tem que mobilizar, tem que organizar, mobilizar, isso depende deles, o negócio é como motiva-los para que eles façam isso e partir disso ter a participação no fórum (...) (E1).

A reunião itinerante do Conselho Estadual de Política Cultural também foi acompanhada no Triângulo, e ocorreu na cidade de Araguari no dia 25 de Abril de 2013. Durante a reunião o público presente estava bem diluído entre produtores culturais, secretários municipais e muitos membros da sociedade civil. Foram identificadas várias demandas latentes na região como a necessidade de maior apoio a pequenos municípios na construção de suas políticas públicas de cultura, melhor diálogo entre as cidades e regiões.

Os conselheiros do CONSEEC relataram que apesar da reunião ter tido boas discussões, não foi possível mobilizar uma discussão entre os gestores públicos, mesmo porque este era o menor público presente. Isto mostra que nem sempre um grande número de pessoas é sinônimo de uma ação bem sucedida, mesmo porque no escopo do plano desta ação o que importa é a qualidade das discussões empreendidas e a capacidade de saírem demandas efetivas que possam ser levadas a compor o plano estadual de cultura. Assim, a participação de gestores é essencial.

Algumas dificuldades encontradas da etapa de implementação na região do Triângulo apresentam semelhanças as encontradas na região da Zona da Mata. Dentre estas, cabe ressaltar a ausência de programas que procurem promover o desenvolvimento baseado na cultura. Isto dificulta no tocante à adesão a programas que tem um viés cultural.

No entanto, a maior dificuldade apontada para a implementação do programa está relacionada às questões políticas, que mesmo com o trabalho dos diretores de núcleo dificultaram a mobilização, interferindo na realização de algumas ações em alguns municípios. Soma-se a estas questões o atraso no planejamento do cronograma do programa na região.

A programação da região do Triângulo somente foi fechada quando as ações já tinham começado. Apesar dos esforços internos para recuperar o tempo em atraso, a demora no recebimento do retorno dos ofícios encaminhados aos municípios pela SEC, perguntando sobre o interesse em receber as ações do programa, atrasou toda a produção do programa.

Deve-se ressaltar também que muitas destas dificuldades poderiam ter sido evitadas caso o programa não tivesse sido planejado com um prazo tão curto. Tendo em vista que existe toda uma burocracia para a liberação e aprovação de recursos parte da Secretaria de

Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), é necessário que todas as ações sejam planejadas com antecedência, a longo prazo, para entrar no orçamento do governo estadual de cada ano.

## Região do Sul de Minas

A Figura 10 representa a macrorregião do Sul de Minas e quais foram as cidades desta macrorregião que receberam ações do programa. Durante os 45 dias, 21 cidades receberam as ações do PMTC. A macrorregião do Sul de Minas foi a terceira a receber o programa, e teve uma programação intensa em termos de ações no eixo de Territórios Criativos e Territórios do Saber.



**Figura 10: Mapa da macrorregião do Sul de Minas e cidades que receberam o PMTC**  
Fonte: MINAS GERAIS (2013).

No caso do Sul de Minas, os gestores do programa relataram que a questão política também mostrou-se como um fator dificultador durante o processo de implementação, repercutindo efeito diretamente sobre o público participante das ações e sobre o cronograma das ações. Por meio da observação de campo do pesquisador no momento da implementação das ações acompanhadas, foi possível também conversar com o público participante. A partir destas conversas informais pode ser percebido que SEC deveria ter feito um trabalho mais intenso de divulgação do programa na região.

Sobre isso E7 argumenta que não é apenas uma questão de intensificar os trabalhos por parte da SEC pois o (...) o Sul de Minas, também uma região desenvolvida, não tem a mesma adesão que por exemplo o Jequitinhonha ou Norte e Minas (...) o sul é uma região muito bem estruturadas, temos as secretarias bem estruturadas, mas acho que elas **não estão mobilizadas pra cultura** (...) (E7, **grifo nosso**). Novamente o entrevistado volta naquela questão de que são regiões muito mais desenvolvidas, “(...) ao contrário das do norte por exemplo (...) tivemos, em termos de público presente não como esperávamos (E7)”.

Observou-se então, assim como o Triângulo, a contradição relacionada à questão da atenção dada ao campo da cultura na macrorregião. O Sul de Minas é conhecido por ser uma região rica e desenvolvida economicamente, e por apresentar bons indicadores de qualidade de vida. A identidade cultural do Sul de Minas é marcante em festas populares festivas e na gastronomia. No entanto, observou-se que não existe, assim como na região do triângulo, um trabalho marcante de valorização e desenvolvimento do setor por parte do poder público.

Na execução da ação de lançamento do programa na região, que aconteceu na cidade de Pouso Alegre no dia 10 de Junho 2013, o pesquisador não pode estar presente, e como não foi feito nenhum relatório de acompanhamento desta ação por parte da SEC, não foi possível fazer uma análise, como realizado nas duas regiões apresentadas anteriormente.

A partir do acompanhamento do fórum permanente das microrregiões, que ocorreu em Alfenas no dia 17 de Junho de 2013, e dos relatórios analisados, foi possível evidenciar a questão da dificuldade de mobilização enfrentada pelo programa. Porém, nesta ação, havia uma maior presença de secretários municipais de cultura e de gestores do que encontrou-se nas duas regiões anteriores. Isso contribuiu para que todas as 6 microrregiões apresentadas, tivessem seus titulares e suplentes eleitos., diferentemente do ocorreu no Triângulo e na Zona da Mata, onde não houve quórum para a eleição.

A dinâmica da reunião foi mantida a mesma em relação às duas regiões anteriores, e consistiu na apresentação da pauta pela superintendente que conduz a ação. Como nas duas primeiras reuniões o tempo foi insuficiente para concluir os trabalhos, tendo algumas vezes que correr com a programação da reunião, no sul, a ação foi colocada como única do dia, não tendo que dividir público e tempo com outras ações em horários paralelos.

Apesar de terem sido eleitos os titulares e suplentes para cada microrregião que compõem a macrorregião do Sul de Minas, nem todos os secretários ou gestores municipais estavam presentes, e sendo assim, no momento do levantamento das demandas prioritárias os grupo não se sentiram à vontade para exercer tal papel sem a participação dos demais municípios que compõem as microrregiões presentes. Naquele momento foi acordado que os

representantes eleitos iriam realizar reuniões com as microrregiões para este levantamento e posteriormente repassá-lo à SEC.

Como as demandas não foram tiradas, não foi possível uma apresentação do cronograma que seria elaborado, pois não teve mapeamento e naquele momento o fórum não pode ser constituído. Porém observou-se naquele momento a demanda latente por mais seminários para operacionalização no campo da economia criativa e a necessidade de maior apoio à música e recursos para fomento ao campo da cultura nos municípios.

Na visão dos executores desta ação, o Fórum na região do Sul de Minas teve um bom resultado em termos de discussões e sugestões propostas para o campo da cultura. Exemplo disso foi a demanda coletiva do estabelecido da construção de um calendário gastronômico que envolveria um grande número de cidades na região.

A reunião itinerante do Conselho Estadual de Política Cultural também foi acompanhada no Sul de Minas, e ocorreu na cidade de Lavras 06 de Junho de 2013. Durante a reunião, havia uma presença considerável de secretários municipais e muitos membros da sociedade civil. Pela presença do pesquisador em campo, foi observado a ocorrência de um diálogo maior e mais discussões entre os gestores públicos e os conselheiros do CONSEC. As discussões sobre políticas públicas foram mais intensas

Para os gestores e executores do programa, entre os fatores que colaboraram para a implementação no Sul de Minas pode ser destacado a disponibilidade de infraestrutura tanto das secretarias locais, e o acerto no prazo de planejamento do cronograma das ações para a região. No entanto, em relação aos prazos foi destacado pelos gestores que “(...) **Nos acertamos os prazos na região central**, e perdemos todos os prazos como o corte de gastos que veio em seguida (...)” (E7, grifos nosso), mesmo assim a programação só foi liberada no dia do lançamento do programa.

As dificuldades encontradas na etapa de implementação do programa na região apresentam semelhanças às encontradas na região da Zona da Mata e Triângulo, como ausência de programas que procurem promover o desenvolvimento baseado na cultura, afetando também na adesão a programas que tem um viés cultural como é o caso do PMTC. No entanto as maiores dificuldades estão relacionadas às questões políticas, que dificultaram o trabalho dos diretores de núcleo em sua tarefa de mobilização e interlocução com os municípios.

## **Fatores Críticos na implementação do programa**

Uma série de fatores críticos foram apontados pelos diferentes atores envolvidos no processo de implementação do PMTC. Organizar uma política descentralizada exige lidar inerentemente com fatores críticos, que no caso de um estado de grandes dimensões, e vasta diversidade cultural, como é Minas Gerais, se tornam ainda maiores. Alguns fatores se repetiam nas regiões e alguns eram particulares a regiões específicas.

A seguir são apresentados os fatores críticos mais relatados pelos gestores, formuladores e executores do programa. Os mais mencionados, não necessariamente nessa ordem, foram as dificuldades relacionadas à questões da disponibilidade de recursos, prazo e planejamento, comunicação e mobilização, articulação e questões relacionadas à organização.

Durante o processo de implementação do programa alguns fatores se mostraram mais críticos que outros, uma vez que foram diferentes regiões, o que implica contextos de implementação completamente distintos. No entanto observou-se que alguns fatores críticos permaneceram desde o estágio de formulação até o momento de implementação do programa.

A apresentação desses fatores críticos é importante porque colabora no processo de correção do programa, e, neste sentido pode melhorar a gestão de políticas públicas na medida em que é um sinalizador das dificuldades que podem ser encontradas na condução de políticas com formatos similares. Neste sentido podem ser uma fonte de inspiração a serem levadas em consideração na proposição de políticas com formatos parecidos.

A questão da comunicação e da mobilização são vistas como os fatores mais críticos na visão dos formuladores e executores do programa. No PMTC, esta dificuldade esteve presente desde o momento de formulação do programa e permaneceu durante seu processo de implementação, apesar da busca constante pela aprendizagem a partir do momento que se passava de uma macrorregião para outra.

Uma vez que não se consegue estabelecer mecanismos eficientes de comunicação, é de se esperar que haja um efeito direto em relação à adesão ao programa por parte do público a que se objetiva atingir. Problemas na comunicação com os municípios ou por falta de estrutura de telefones e de internet foram também fatores dificultadores percebidos neste processo. Nas falas de E7, E10 e E8 são evidenciados estes problemas de comunicação e mobilização.

(...) a grande dificuldade, e ai a gente vê até as diferenças regionais do nosso estado, é o retorno do ofício. O que a gente vê é que a gente manda o ofício, poucas cidades retornam. E ai quando a gente monta a programação e manda o convite com a programação já pronta, os municípios vem nos procurar (...). Então, o grande gargalo vem nesse primeiro contato. Porque às vezes demora muito tempo pra um ofício chegar na mão do responsável. A gente manda para a prefeitura, mas ate chegar nas mãos da pessoa que cuida da cultura, as vezes é um caminho muito grande. (...) esse retorno a gente recebe de uma forma muito difícil (...). (...) a grande dificuldade é realmente esse retorno, que **é uma questão de comunicação**. As vezes a gente entende, porque a internet do município não está funcionando direito, o cargo troca muito rápido de mãos, é uma série de conjunturas (...) (E7).

(...) eu acho que a **divulgação** poderia ser mais intensificada. (...) A questão da **mídia e divulgação prévia** é um problema para implementação (...), também estabelecer realmente quais são os interesses das regiões, para as quais o Minas estão sendo direcionado (...) (E10).

(...) para mim, o maior desafio do programa, é a mobilização. Quando a gente vai para uma região, quando a gente vai fazer uma ação, o que a gente faz, quais são nossas estratégias de mobilização, A gente manda convite para todo o nosso mailing, o nosso mailing tem as prefeituras, os secretários de cultura, os pontos de cultura, os articuladores de cultura, e alguns que a gente vai fazendo ao longo das nossas ações, então de produtores culturais, artistas e etc. Só que a gente sabe que a gente não tem um mailing mesmo dos produtores culturais e artistas locais, porque geralmente quem tem esse mailing mais completo é a própria prefeitura, porque ela ta ali no município acontecendo e fazendo seus eventos e chamando. Então, além da gente disparar para o nosso mailing, a gente faz um contato com a prefeitura que está sendo sede da ação, pede muito esse apoio, essa mobilização, fala da importância da prefeitura ser parceira na mobilização, de disparar o convite, de fazer ligação, etc e tal (...) (E8).

A descontinuidade política na gestão dos municípios foi outro fator apontado como dificultador neste processo de interlocução com o interior, dificultando na visão de E8 a mobilização e a adesão ao programa. Isto porque os gestores que acabaram de assumir as prefeituras ou os secretários que assumiram a pasta de cultura, estavam lidando com orçamentos pequenos ou porque tinham total desconhecimento do campo da cultura. Os orçamentos pequenos limitam ainda mais as iniciativas municipais na área da cultura. Tendo em vista que a visão de cultura que cada gestor tem pode definir o tipo de investimento governamental na área, se para o gestor a cultura é vista como setor secundário, provavelmente, tendo em vista os recursos escassos, ele irá alocar seus recursos em áreas como educação ou saúde. Isto provavelmente lhe traria maior visibilidade política.

(...) a gente ainda tem uma dificuldade mesmo de **mobilizar** a classe da cultura mesmo. As vezes a gente nas prefeituras, a área da cultura não é aquela área que o prefeito está mais preocupado, então ainda tem outras áreas prioritárias. Então a gente ainda tem o **desafio de chamar atenção**, pros prefeitos, atenção para a cultura, como a cultura pode ser um fator de desenvolvimento humano, econômico, social. Então assim, isso está sendo muito importante também no Minas Território da Cultura. Porque eu acho que essa mobilização, essa falta de público tem um pouco também a ver com isso (...) outro grande problema esta relacionado ao fato de os municípios estarem com uma nova gestão, 82% dos municípios tem uma nova

gestão, mesmo que não tenha trocado o prefeito, trocou o secretário (...). Então, o que acontece, o tempo dos municípios é muito diferente do nosso tempo (...) (E8).

Foi apontando também pelos formuladores e executores do PMTC que o pouco tempo para formular o programa e para planejar a sua implementação acabou dificultando a liberação de recursos, isto porque não havia um cronograma e nem um planejamento com a previsão de custos e tipos de dispêndios com a antecedência exigida pela burocracia interna do Governo de Minas. Na literatura, Jann e Wegrich (2007), aponta isso como uma das condições necessárias para que se tenha uma implementação ideal das políticas.

Esta dificuldade de liberação de recursos esta ligada diretamente ao fato de o PMTC não ter feito parte do planejamento geral da SEC para o ano de 2012/2013. No meio de cada ano, entre Junho e Julho, é feito o planejamento para o ano seguinte. No ano de 2012 a ideia do PMTC ainda não estava consolidada, então isso não entrou no planejamento para ano de 2013. Como a ideia do programa ainda não estava consolidada, vindo a se concretizar em um período posterior ao planejamento geral para o ano de 2013, ele não teve seus gastos previstos em orçamento. Para permitir que o programa ocorresse teve que ser feito um acréscimo ao planejamento já estabelecido. A partir disto, identifica-se que não houve o “desenho do PMTC”, concebido e implementado.

No caso do PMTC o planejamento foi rápido demais, como apontou E19, então tudo é feito em cima da hora, o que torna mais difícil a liberação de recursos pela SEPLAG:

:

(...) O Programa Minas Território da Cultura, como ele entrou depois de um planejamento feito ele foi **rápido demais**, ele tem que ser agora planejado mais a longo prazo (...) porque o planejamento que eles estão fazendo está muito a curto prazo, agora mesmo antes de sair para aqui, eu demorei por isso, porque eu tinha recebido um e-mail da área de... (...), igual eu te falei, tem o órgão central que tem que autorizar tudo, falando que não vai autorizar mais nenhuma viagem para o interior, para esse programa, aí eu respondi para ele, eu já te falei que esse programa a gestão está até fazendo um convênio com o BDMG que vai passar um recurso para custear agora no segundo semestre, ele falou assim não me interessa eu preciso saber da programação do semestre inteiro, e a gente ainda não tem (...) o que tem é onde que vai (...), mas não tem ainda quem vai fazer o que em cada lugar, qual unidade nossa que vai, no nível de detalhe e a SEPLAG quer isso, porque o estado está vivendo um momento aí...final de mandato, a gente está no ano anterior ao ano de mudança de governador, tudo tem que estar muito certinho, então eles estão com uma exigência muito grande no gasto entendeu? Você vai gastar, mas com o quê que você vai gastar isso? Então a liberação, a aprovação dos recursos está sendo mais difícil, então eles não estão aprovando tão fácil se eu não comprovo tudo, ai o que eu acho que tem que melhorar é nisso entendeu? **O planejamento tem que ser mais detalhado** e mais longo e não a tão curto prazo: (...) eu sei até setembro o que eu vou fazer; eu não posso saber só até setembro, eu preciso saber outubro, novembro dezembro, se não eu não vou conseguir caminhar (...) (E19).

Destaca-se também que o curto intervalo de tempo para a montagem do cronograma das ações para cada localidade, pode ter provocado um excesso de oferta de ações em um

mesmo dia ou em mesma semana. Isso agrava-se quando é levado em consideração as distâncias geográficas entre as cidades do interior do estado. Em alguns casos, por exemplo, o gestor não conseguiria participar de tantas ações porque elas estavam ocorrendo simultaneamente. Tudo isso fica claro a partir do argumento de E10.

(...) Na questão do planejamento observa-se a necessidade de mais tempo e não massificar (...), talvez um planejamento para não ficar tudo massificado em uma época só, mas diluir, abrir o leque (...). Acho que se juntar muita coisa em uma época só, as pessoas vão ficar saturadas, e assim elas não vão (...) (E10).

De acordo com E8 a dificuldade de se elaborar um planejamento em curto prazo, era agravada uma vez que os municípios demoravam para dar retorno à SEC do seu interesse em participar o programa, o que na visão do entrevistado atrasava no fechamento da programação.

(...) a gente teve também problemas de planejamento, por causa mais uma vez do tempo dos municípios. Ai mesmo quando a gente conseguia interlocução com o responsável, a gente percebe muito isso, o tempo dos municípios é diferente. As vezes para a gente fechar uma programação, a gente precisa de um retorno, se o município vai querer, onde é o local de realização (...), mandar foto, mandar o release da ação. Então assim, é o tipo de coisa que às vezes o município não manda a tempo. Então a maioria das regiões a gente não conseguiu ter o material a tempo do início do programa na região (...). Isso acaba que dificulta nossa mobilização por meio do material impresso, porque na maioria das regiões o material só pode ficar pronto depois de um tempo que já tinha começado. Porque a gente tinha que tomar uma decisão, ou fazia com antecedência e deixava um tanto de município de fora, que é sempre uma decisão complicada de tomar (...) (E8).

Foram observadas também, dificuldades no momento de implementação do programa que estavam relacionadas à escassez de recursos humanos e financeiros. Recursos humanos vistos na visão de E18, como a carência de uma equipe maior para dar conta de tanto trabalho e na visão de E19, financeiros por conta do pequeno orçamento que a SEC contava naquele momento.

(...) nós não temos uma equipe, que eu possa inclusive viajar, por exemplo, eu tenho uma pessoa hoje, um diretor (...) que tem levado os cursos para o interior, entende? E então há outros técnicos que podem ir, mas o volume de trabalho é tão grande, que isso realmente é mais uma ação importantíssima, que se soma a tantas outras (...) a nossa equipe é pequena internamente, eu estou falando do APM, pra divulgar no interior, porque a divulgação fica a cargo de cada órgão (...). Aqui no APM nos não temos profissionais pelo menos... , são profissionais que já têm diversas funções, né, e o programa trouxe mais uma função pra esses profissionais (...) que foi muito bem vinda, mas é algo a mais, e é uma ação que para que ela desenvolva, ela no meu entendimento é preciso que a gente mantenha um contato muito constante com esses municípios, e a gente não tem isso aqui, a infraestrutura nossa não permite, então a questão que eu vejo como isso é um problema, é a **falta de infraestrutura** nossa para estar entrando em contato com esses municípios de uma forma mais constante (...) (E18).

(...) eu acho que é a falta de equipe. Porque assim, o que a gente queria era fazer o programa de uma maneira mais profissional possível. Mas às vezes o que a gente quer não está de acordo com a nossa realidade. Nem sempre também a gente trabalha conforme o ideal. Então assim, o ideal para um evento é ter uma pré-produção, é ir alguém antes ver o local, é trabalhar o local. A gente não consegue fazer isso, a gente só vai no dia mesmo (...) o gabinete vive me pedindo pra mobilizar, “você tem que fazer um corpo a corpo”. Só que essa é uma dificuldade muito grande, porque nossa equipe é pequena, nossa equipe está fazendo a programação, nossa equipe está fazendo os outros projetos que a gente tem, que não é só o Minas Território que a gente tem. Eu não tenho uma pessoa só para ficar ligando. Então assim, eu fico até pensando, a gente tinha que ter um setor na secretaria de estado de cultura, que era um setor tipo de marketing e de cerimonial mesmo, para a produção de eventos. Eu não sei até que ponto também que essa ligação funciona, porque para o seminário de investimento hoje a gente fez 50 ligações, tirando os mais de 1000 E-mails que a gente mandou e a gente teve quatro confirmados (...) (E8).

A importância da disponibilidade de recursos humanos e financeiros no processo de implementação de políticas públicas, é apontada pela literatura (JANUZZI, 2011; STARLING, 2008) como fator essencial para que estas reproduzam os efeitos esperados no momento de seu planejamento. A dificuldade de orçamento para a condução do programa por parte da SEC agravou-se ainda mais depois do corte de gastos que foi anunciado pelo governo no final do ano de 2013, em que foram feitos cortes de investimento, comprometendo todo o processo de implementação do programa.

(...) a secretaria está com um orçamento muito pequeno e também com escassez de tempo, porque são poucas pessoas, a gente estava lutando agora até para ter um concurso... vai ter um concurso público e a gente estava lutando para um número de vagas nele, e a SEPLAG batendo de frente com a gente que era muito e a gente provando para eles o tanto que a gente precisa de crescer o quadro para ter gente disponível para ir, mas, então assim de riqueza de conhecimento tem muito, mas falta número de pessoas e falta recurso financeiro também, porque por mais que isso seja feito com parceria e tudo, tem um custo muito grande, só de viagem já é um custo enorme, porque você tem que ter uma diária para as pessoas, cuida de alimentação, essas coisas, então o orçamento da secretaria é muito restrito (...) (E19).

Outra dificuldade observada estava relacionada à capacidade de articulação da SEC com o interior do estado, sendo necessário a presença de mais articuladores. Ou seja, o número de diretores de núcleo atual não tem se mostrado suficiente para que se consiga a mobilização pretendida, mesmo porque, como cada um destes diretores hoje fica responsável por duas macrorregiões, o efeito de mobilização maior fica concentrado na região em este diretor vive. Então é uma questão que esta ligada à falta e recursos humanos, mas que para corrigi-la passa-se pela questão de orçamento. Soma-se a esta dificuldade, a deficiência na organização interna das secretarias municipais. É o que aponta E18 e E19.

(...) uma dificuldade também é a **manutenção dos contatos** seja através de e-mails, porque nós não temos uma *mail list* dos municípios (...) mas também são tantas mudanças, a cada governo muda o governo (...) com o governo novo a gente tem que entrar em contato com ele saber qual é o e-mail novo, a quem eu devo endereçar quem é o novo secretário, enfim, então é uma questão mesmo de, que eu vejo como problema é essa divulgação, porque às vezes a gente chega no município e não há o público que a gente sabia que poderia estar lá, e eu acho que isso é um problema de articulação de todos (...) (E18, **grifo nosso**).

(...) eu acho que falta também (...) melhorar a articulação no interior (...), porque os núcleos a gente tem cinco núcleos hoje com uma pessoa lá no interior e a interiorização precisa de mais cinco, a ideia é ter mais cinco, mais articuladores lá, nesse contato então eu acho que é mais um 'gap' aí que deve ser resolvido (...) (E19).

Apesar desses fatores críticos terem ocorrido na implementação do PMTC nas regiões da Zona da Mata, Triângulo e Sul de Minas, observou-se um processo de aprendizagem por parte dos gestores em aperfeiçoar a implementação em cada região a partir principalmente dos *feedbacks* do público das regiões em que o programa passou. Foram feitas melhorias que colaboram no processo de implementação e na construção do planejamento do cronograma das ações para as regiões seguintes. Por exemplo, foi estabelecido um *checklist* para a área específica da comunicação e para interiorização. Nesse *checklist*, está tudo que a comunicação tem que fazer de cerimonial para o evento, convidar todos os parceiros, lembrar da apresentação da secretária. Isso foi feito no final da implementação do programa na região da Zona da Mata. No entanto, é importante ressaltar que os problemas de comunicação vão muito além de contatos desatualizados, é uma questão que tem a ver com fragilidade da capacidade de estabelecer redes de articulação por parte da SEC com o interior do estado.

Outra experiência de aprendizagem pode ser vista a partir da percepção da especificidade e cada tipo de ação. Por exemplo, o SEBRAE, um dos parceiros do PMTC, no escopo do programa oferece cursos, no entanto por mais que estes cursos e o próprio SEBRAE estejam alinhados com o Minas Território da Cultura, ele (o SEBRAE) não é a Secretaria de Estado de Cultura. Isso é um problema que se relaciona à questões de legitimação na área da cultura, e que diante disto é preciso a presença da SEC naquele momento do curso para conferir legitimidade e até mesmo credibilidade àquela ação.

### **Descentralização na implementação do PMTC nas regiões estudadas**

Como apresentado na literatura, o termo descentralização é utilizado para caracterizar a abrangência das políticas de incentivo em relação ao nível municipal e a organização, a este

nível, de um aparato institucional que responda pelo cumprimento das atribuições e pela gestão das políticas culturais em âmbito local (STARLING, 2008).

Promover a descentralização das políticas públicas em especial no campo da cultura é o objetivo principal do PMTC. Sendo assim, a descentralização é analisada neste estudo com base na abrangência das políticas de incentivo do governo do estado em relação ao nível municipal e a na promoção do acesso à cultura. Por maior acesso a cultura entende-se a maior participação na discussão das políticas públicas, à capacitação e a o que o Sistema Estadual de Cultura pode oferecer aos municípios do estado em prol do desenvolvimento.

As reuniões do CONSEC representam um espaço para maior participação dos diferentes atores na construção da política estadual de cultura. Representam uma abertura para ampliar a participação da sociedade e é um mecanismo que ajuda a diminuir a falta de informação no campo da cultura no estado. A constituição de fóruns públicos também pode ajudar no processo de descentralização, na medida em que permite maior participação dos diversos setores e atores sociais na formulação, na implementação e controle das políticas públicas de cultura.

Retomando, a análise é feita a partir das três tendências em relação à gestão pública descentralizada apresentada pela literatura. A análise da etapa de implementação do programa sob a perspectiva da descentralização, evidenciou que o PMTC apresenta evidências de uma ação descentralizante em alguns momentos. A partir disso, identificou-se também que não houve a repartição entre o nível estadual e federal, mas houve a repartição das responsabilidades em torno da fase de implementação entre as esferas estaduais e municipais. Esse processo envolveu a delegação de competências aos municípios, como a responsabilidade pela oferta de infraestrutura para a realização das ações, bem como a realização de parte do trabalho de mobilização.

Quanto à existência de mecanismos de coordenação intergovernamental, que vão além da repartição de responsabilidades (ABRUCIO, 2010), observa-se que na implementação do PMTC houve a abertura de diferentes espaços para discussão. Pode-se perceber também, que o programa ajustava suas falhas a cada região que terminava, neste sentido houve espaço para propostas de ajustes, para o formato do programa pelos superintendentes, e por todos os demais dirigentes vinculados ao Sistema Estadual de Cultura e parceiros. Houve também a abertura de espaços por meio da criação do Fórum Permanente das Microrregiões, que segundo os gestores do programa é o que fornecerá a real demanda de cada região a partir da identificação dos próprios gestores municipais.

Outro exemplo é a reunião do CONSEC, em que foi aberto um espaço para participação colaborativa na construção da política pública estadual de cultura. Do ponto de vista da política cultural, observou-se avanços, principalmente nos ganhos potenciais trazidos pela abertura de instâncias de participação, mais evidentes através do conselho estadual de cultura (CONSEC), mas é necessário tornar todo esse processo mais claro e a comunicação com o interior do estado também precisa ser fortalecida para que haja de fato uma legitimação das ações do conselho.

Observou-se então que houve a estruturação de um sistema de gestão envolvendo o diálogo com a sociedade, colaborando para a ampliação da participação da sociedade organizada na construção de políticas públicas. Isso pode ser percebido principalmente a partir do Fórum, que apesar das falhas de atuação vem reforçar o diálogo com a sociedade.

No entanto, é importante ressaltar que a fase de implementação ainda apresenta característica de um modelo Top Down. Os espaços de diálogo estabelecidos por meio de ações como as reuniões do CONSEC e do Fórum ainda não são efetivos. Talvez essa situação venha a mudar a partir do momento em que os fóruns estejam funcionando realmente, e então as demandas apresentadas pelos municípios de fato venham a contribuir na construção das políticas públicas para o campo da cultura. Ainda, cabe ressaltar que as próprias dificuldades de comunicação, podem levar a uma centralização da tomada de decisão, o que acaba conferindo essa característica (top down) a esta etapa.

## Inovação na fase de implementação do PMTC nas regiões estudadas

O PMTC trouxe alguns elementos que podem ser vistos como inovadores durante o seu processo de implementação. A inovação pode ser vista aqui como a proposição para a solução de problemas renitentes em determinada localidade da macrorregião (REIS, 2008) e, também nas ações descentralizantes, que atuam reduzindo o poder de comando anteriormente exercido inteiramente pelo Executivo Federal e Estadual, levando para os municípios responsabilidades que segundo Arretche (1996), lhes permitem um expressivo processo de inovação política.

Mecanismos como o de operação do sistema de escuta das demandas, implementados por meio da itinerância do CONSEC e pela constituição dos Fóruns, podem ser vistos como inovações no processo de se “fazer política pública de cultura”. Isso porque, eles permitem a construção de um diálogo e maior aproximação entre os *stakeholders* do âmbito estadual e municipal, tendo em vista que a Secretaria está mais próxima do interior do estado, em uma condição mais acessível.

Deve-se destacar que o próprio formato dado ao programa já configura na visão dos seus gestores como algo inovador em relação ao que se fazia no campo da cultura no estado. Para E9 a tentativa de se fazer política de cultura no formato que tem sido apresentado pelo PMTC acaba inovando porque traz em seu escopo a realização de atividades importantes no processo de construção de uma política cultural coesa com a realizada de Minas.

As ações que procuram promover discussões a cerca de políticas públicas e as de capacitação para os gestores municipais são essenciais neste processo. Ademais, tem-se segundo E9 os investimentos feitos nos corpos artísticos, que representam um mecanismo para promover a valorização e a fruição dos bens e serviços culturais para o interior do estado.

(...) é uma nova tentativa, um formato que não existi. Então assim, é inovador (...) o Minas Território da Cultura, ele tem essa concepção de criar atividades conceituais. E agente precisa expandir, não podemos deixar acabar, aliás, todas criticas que eu faço são no sentido de buscarmos uma forma de ampliar, porque ainda esta muito pequeno, mas ninguém chega no final da escada, sem subir o primeiro degrau (...) (E9)

Alguns entrevistados ressaltaram também a questão de que, na medida em que o programa leva conhecimento onde não existe, como no caso do desconhecimento sobre o Sistema Estadual de Cultura, ele inova porque amplia as possibilidades de participação de demais atores no processo de construção das políticas de cultura no estado e ajuda a colocar a pasta da cultura dentro do plano dos gestores municipais. Para E7, levar conhecimento sobre

os mecanismos de fomento ao setor é inovador e amplia as possibilidades de participação do interior do estado.

(...) O programa veio para dar conhecimento a o funcionamento do sistema estadual de cultura. Isso realmente foi inovador. O interior desconhecia como que o sistema estadual funcionava. Eu não tenho conhecimento suficiente para falar isso, mas eu acho que a secretaria nunca esteve tão presente no interior como está agora (...) (E7).

Alguns entrevistados apontavam que os objetivos do programa sempre foram algo presente enquanto atividades da SEC. No entanto, a forma de organização para chegar ao interior do estado é inovadora. Antes as ações promovidas por cada superintendência eram desconectadas, um trabalho feito isoladamente.

O programa veio juntar e sistematizar todas as ações, e na visão dos gestores isso tem um impacto muito maior em termos de resultados. Segundo E8, a grande inovação do programa esta na forma como se esta chegando ao interior:

(...) Para mim, a principal inovação é a forma como a Secretaria de Estado de Cultura está indo para o interior. Porque esses objetivos, de descentralizar política pública de cultura, de divulgar os programas e ações , de promover a capacitação dos agentes culturais e artistas. Todos os objetivos do programa a gente sempre teve, sempre foram objetivos nossos, da secretaria. Só que o que está permitindo que isso aconteça de maneira efetiva, eu acho que é justamente a forma como a gente se organizou para ir para o interior e para colocar isso para o interior. Então acho que isso é a grande inovação (E8).

Para E12, com a melhor sistematização das ações e melhor articulação entre as superintendências da SEC é possível tornar a atuação da secretaria mais clara para os municípios. Neste sentido E12 percebe o PMTC como pioneiro:

(...) o diferencial dele é fazer com que os municípios das regiões, consigam ver com mais clareza atuação da secretaria de cultura. A gente continua fazendo as coisas que a gente faria, fez um pouco mais por conta do Minas Território da Cultura, mas é um programa realmente pioneiro porque ele conseguiu articular todas as ações juntas na mesma época para uma mesma região. Isso que eu tenho conhecimento, nunca tinha sido feito (E12).

Observa-se então que dentre os fatores inovadores mais percebidos pelos entrevistados estão os aspectos de organização e estruturação que o programa conferiu ao campo da cultura no estado. Para E2 E levar organização na situação atual de desorganização que se percebe dentro da esfera pública é essencial:

(...) organização trazida é uma inovação, porque na medida em que o governo, e na medida que eu falo, governo porque é a situação atual de desordem que a gente tá nela, (...) na medida que o governo se organiza pra isso, que o órgão de governo, que

é a secretaria de cultura organiza um programa nessa direção, isso reflete em cadeia pra todos os órgãos como resultados mais positivos (...) (E2).

Mesmo tendo sido observado que a principal dificuldade do programa esta justamente em mobilizar as pessoas, o que passa inevitavelmente por questões de comunicação, foi apontado pelos entrevistados que a criação de uma estrutura de comunicação no escopo do programa foi essencial para a potencialização e efetividade das ações do mesmo, na medida em que as cartilhas criadas, o folder com a programação, o site criado colaboram na divulgação para o interior, mantendo as pessoas informadas do que acontecia à medida que o programa era conduzido.

Essa organização na forma de comunicação com o interior do estado não existiam antes segundo E7:

(...) é inovador nos aspectos de produção e tem a comunicação (...) que estão associadas ao projeto, que eu acho que são fundamentais para o impacto dessas ações. Então, você tem o *hotsite*, você tem o caderninho com a programação que é disponibilizado, você tem ações de divulgação. (...) percebo isso porque eu sou do interior, sou de Timóteo, e lá assim, o meu pai, a minha mãe, os meus amigos... às vezes você tem uma programação cultural super relevante, gratuita, mas o povo não vai. Uma vez que o Minas território traz uma divulgação que é consistente e que é previamente planejada, eu acho que potencializa muito a efetividade das ações.

Na análise do pesquisador, novamente é importante destacar que a realização das reuniões itinerantes do CONSEC e a tentativa de formação dos Fóruns das Microrregiões, podem ser vistas como as inovações mais importantes do programa do ponto de vista da formulação e implementação de políticas públicas.

Na medida em que procura-se abrir um espaço para a escuta e estabelecimento de diálogo entre os diferentes atores, ampliam-se as possibilidades de que as políticas elaboradas sejam feitas com foco mais preciso sobre os reais problemas a enfrentar e sobre as demandas latentes de cada região. E, isso corrobora com o que a literatura especializada traz como essencial ao campo da cultura, que é a maior flexibilização e democratização como meio para alcance de maior efetividade das ações.

## 5. CONCLUSÕES

Com a análise da descentralização de políticas públicas no campo da cultura, a partir da compreensão do ciclo político (etapas aqui chamadas de surgimento, elaboração e implementação) do programa do Governo de Minas Gerais chamado Minas Território da Cultura, foi possível tecer conclusões sobre a gestão de política pública neste setor em nível estadual.

Observou-se neste estudo que o Programa Minas Território da Cultura (PMTTC) tem buscado interiorizar seu alcance, mas ainda não tem atingido de modo substancial os municípios do interior no processo de construção de uma política cultural efetiva e que reflita a identidade de cada macrorregião de Minas. Isto porque há a necessidade de se fortalecer o intercâmbio dos bens e serviços culturais dentro do estado para que se tenha desenvolvimento em termos sociais, humano e econômico.

Também, para alcançar de forma plena o interior do estado, é necessário que a SEC trabalhe no sentido de aumentar o seu quadro de recursos humanos, e também no sentido de estreitar as relações intergovernamentais com os municípios do interior do estado, que colaboraria na superação de fatores críticos como a comunicação e adesão.

Tendo em vista que é no território que a população constrói a sua identidade e os seus sentimentos de pertencimento, onde expressa seu patrimônio cultural e define o seu destino, torna-se fundamental trabalhar os fatores críticos que permeiam o processo de descentralização das políticas públicas, entre eles, o planejamento e a capacitação, visando assim, no longo prazo, o desenvolvimento para além da dimensão econômica.

Neste sentido, as ações promovidas pela Secretaria do Estado de Cultura (SEC), necessitam ainda de maior interligação, no intuito de formar uma rede para a criação de políticas públicas para o campo da cultura. Este processo de interligação é totalmente dependente da capacidade de descentralização dos investimentos, da circulação de bens e serviços para o interior do estado. Em Minas Gerais observou-se que as ações estão centralizadas na capital do estado e nas cidades circunvizinhas. O investimento em cultura feito pelo governo estadual tem uma grande concentração de recursos em projetos na capital de Minas e em seu entorno.

O estabelecimento destas redes de interligação requer maior mobilização dos atores, mas também de estruturas políticas e institucionais adequadas e afinadas com esta maneira de planejar visando à descentralização. Uma proposta de Estado, e não somente de um ou dois mandatos governamentais, apoiada na formação de redes para a gestão, formação e

qualificação, abriria espaço para dinâmicas de aprendizagem coletiva. Isso, tendo em vista a vasta diversidade cultural do estado, possibilitaria gerar respostas inovadoras que ao integrar saberes, normas e valores locais pode determinar a construção de uma matriz de desenvolvimento que, certamente, produzirá competências próprias alicerçadas na diversidade da cultura de cada território.

O Sistema Estadual de Cultura, cuja implantação e divulgação são prioridade da Secretaria de Cultura de Minas Gerais, pretende construir uma rede de instâncias que congreguem as múltiplas representações locais na área cultural, viabilizando uma estrutura que possa dar suporte a execução das ações e projetos pactuados no processo de construção do PMTC. No entanto, para que isso se concretize, é necessário que haja a formação e a qualificação continuada dos agentes culturais e dos gestores municipais. Também, os servidores públicos atuantes na área cultural e de políticas públicas deverão ser estimulados a compreender de que forma a cultura se insere na formulação de todas as políticas públicas.

A capacidade de promoção da descentralização esta diretamente ligada à maior integração da pasta da cultura a outros setores. A intersectorialidade e a integração da pasta da cultura com outros setores estratégicos, como o setor do turismo, o setor da indústria e comércio e os setores de tecnologia e comunicações, são um meio para levar desenvolvimento econômico e humano para o estado. No caso do PMTC, deve-se procurar ampliar essa integração, como forma de promover o desenvolvimento a partir desse viés cultural.

Quanto aos aspectos de descentralização, constatou-se que esta política apesar de todos os esforços para promover a descentralização ainda segue um modelo predominantemente *Top Down* desde o momento de formação da agenda até momentos de sua implementação. No entanto, podem ser encontrados fatores que evidenciam estes esforços de descentralização principalmente por meio das ações que tentam promover maior participação e diálogo entre os dos diferentes *stakeholders*, como no processo de identificação das demandas.

Os esforços mais evidentes de descentralização do PMTC podem ser vistos na etapa de implementação, que é momento em que se verificou a repartição de responsabilidades entre a esfera estadual e municipal, com organizações públicas e privadas, bem como o estabelecimento de espaços de diálogo e discussão sobre as políticas de cultura.

A etapa de formulação e agenda são as que menos demonstraram esforços descentralizantes. A participação dos demais superintendentes técnicos e membros do sistema estadual de cultura e parceiros no processo de formulação do programa, não é suficiente para caracterizar a política como descentralizada, haja vista, que a tomada de decisão sobre o

escopo e objetivos do programa ficou concentrada nas mãos de quem detinha o poder de decisão.

A fase de formação da agenda foi a que menos apresentou evidências de descentralização, tendo em vista principalmente a forma como a política entrou para o plano de governo atual, por meio de decisão política. Neste momento não houve a abertura de um espaço para interlocução e diálogo para discutir sobre o problema de política pública e as alternativas para tratá-lo.

Apesar disso, observou-se que é possível se pensar em descentralização no momento de formação da agenda. Isto estaria diretamente condicionado ao maior grau de envolvimento dos conselhos municipais de cultura, nas conferências regionais e estaduais de cultura. Estas conferências que são promovidas em parceria entre os Governo estadual e o municipal, constituem um espaço de discussão sobre o planejamento da política pública de cultura.

Sendo assim, admite-se que a descentralização é algo que depende de um alinhamento de ideias entre os objetivos estabelecidos no plano de governo, e percebidos como demandas captadas, por exemplo, nas reuniões itinerantes e ordinárias do CONSEC e nos Fóruns. Depende também do repasse de responsabilidades e recursos para as instâncias de governo municipais. Cabe ressaltar ainda, que a institucionalização e o pleno “funcionamento” dos fóruns das microrregiões serão essenciais para “encorpar” esse movimento descentralizador nas políticas de cultura do estado.

Em se tratando dos aspectos de desenvolvimento, o estudo sobre o Minas Território da Cultura, a partir de seus objetivos, e tendo em vista, o prazo em que cada região recebe uma ação, 45 dias, permite pensar sobre: será que neste prazo é possível promover desenvolvimento? Este prazo foi estipulado para atender e viabilizar em tempo hábil, antes das eleições governamentais, a implementação do programa. Mas isso traz implicações para o desenvolvimento. A análise que se faz neste caso, é que o PMTC deve ser visto como um programa piloto, uma iniciativa para promover o desenvolvimento, entendendo o desenvolvimento como algo que vem mais no longo prazo, isto se essa ação for continuada e levada adiante por outros mandatos governamentais.

A lógica do programa de oferecer diversas ações culturais durante 45 dias em cada macrorregião, e que em sua maioria são ações limitadas do ponto de vista de hora-aula, não caracterizariam desenvolvimento nem econômico e tão pouco social. Isto porque, trabalhar os 45 dias em uma região e deixar de lado a promoção do intercâmbio entre as regiões, não promoverá efeitos. Sendo assim deve-se ter em mente que para desenvolver é necessário a

combinação de mudanças mentais e sociais de uma população, e isso só é possível a partir de políticas contínuas, e de aprendizagem cumulativa.

O desenvolvimento é fruto de um processo de longo prazo, portanto quando o PMTC propõe enquanto objetivo a promoção do desenvolvimento nas macrorregiões do estado por meio da cultura, deve-se ter claro que isso somente será concretizada se a ideia de descentralização for trabalhada de forma estruturante nos governos e de modo articulado com os municípios.

Trata-se então, levando-se em consideração tudo que se tem feito, em estimular iniciativas de apoio ao crescimento do setor da cultura, de estimular pesquisas sobre o setor, articular e estimular o fomento direcionado aos projetos culturais, promover a capacitação de gestores culturais e, até mesmo, de cursos para formação em universidades e centros tecnológicos, além de apoiar a produção, distribuição e consumo dos serviços e bens culturais.

O esforço da SEC para promover a descentralização precisa ser fortalecido por meio de maior intercâmbio entre as culturas de cada localidade do estado de Minas. Isso é levar a cultura, que reflete a identidade do norte de Minas para o Sul de Minas. É necessário que se promova itinerância dos produtores e gestores culturais, bem como de seus produtos culturais nas diferentes regiões de Minas Gerais. Isso poderia ser incluído em um segundo momento do programa para que todo o estado conheça a cultura que se tem em cada região mineira.

Tudo isso possibilitaria novos intercâmbios que vão além do campo cultural, na medida em que se torna possível desenvolver atividades que gerem renda em função desse movimento. Novamente ressalta-se que a criação de uma rede de relacionamento que faça parte de uma política de Estado e não somente de uma agenda de governo certamente é o que estimulará as pessoas valorizem a cultura dentro do seu próprio território.

Em relação às dificuldades encontradas pelo programa no momento da implementação nas regiões analisadas, observou-se que a adesão foi fortemente influenciada por questões ligadas ao tratamento que a pasta da cultura recebia em cada região. Ou seja, onde se identificou a ausência de programas específicos para tratar da área cultural, com esforços voltados para promover um desenvolvimento baseado neste setor, houveram problemas relacionados à adesão às ações do PMTC.

Pressupõe-se que isso pode estar diretamente relacionado à falta de capacitação do responsável pela pasta da cultura no município e também à “visão de cultura” que o gestor ou o secretário de cultura compartilha. Se a visão que predomina é a economicista, conseqüentemente grupos específicos serão favorecidos e outros setores receberão mais atenção, ocorrendo ações governamentais pouco distributivas.

Cabe ressaltar também que as ações de capacitação promovidas no escopo do programa, para os gestores da área e para os demais atores que atuam no campo cultural, e a aproximação da Secretaria e do Sistema Estadual de Cultura com as realidades locais é essencial para que a cultura saia da visão periférica na pasta dos governos municipais.

Observou-se que o fato de a implementação do programa ocorrer simultaneamente em duas regiões, não impediu que houvesse uma aprendizagem por parte dos gestores e executores do programa, a partir da experiência em cada macrorregião.

Constatou-se que alguns erros, falhas e dificuldades vistas como fatores críticos na elaboração e implementação do PMTC foram corrigidas à medida que o programa ocorria. Esse processo de aprendizagem pode ser visto como algo essencial no campo de políticas públicas de cultura, tendo em vista o aperfeiçoamento das práticas de gestão que podem ser aprimoradas com estas correções.

Neste sentido, o desafio é transformar esses conhecimentos adquiridos ao longo da condução desta política (conhecimentos tácitos), em conhecimentos explícitos. Ou seja, tornar claro e replicável em políticas que apresentem fatores críticos semelhantes aos encontrados na condução do PMTC de Minas Gerais. Assim pode-se evitar a reincidência das mesmas dificuldades em futuros mandados governamentais.

Constatou-se que o PMTC é de fato uma tentativa nova de se fazer política pública de cultura no estado através de um formato inovador em relação ao que já existia. O Minas Território da Cultura traz a concepção de criar atividades conceituais, o que do ponto de vista da política cultural, representam avanços, principalmente nessa questão de promover maior participação através do Conselho Estadual de Cultura (CONSEC) e do Fórum Permanente das Microrregiões. No entanto, há uma necessidade de maior clareza em torno dessa política e de seus mecanismos de execução, além da necessidade de melhorar a comunicação com os atores envolvidos.

Destaca-se também que a questão da capacitação permanente do pessoal precisa ser repensada, principalmente a quantidade de pessoas disponíveis para trabalhar com essas ações, ou seja, há uma necessidade de ampliação do quadro de recursos humanos para fazer a política funcionar. Sendo assim, a ampliação do quadro de recursos humanos no governo estadual é uma condicionante quando se pensa no programa em uma perspectiva futura.

Pode-se concluir também que a perspectiva futura do PMTC esta condicionada à superação de outros fatores críticos, como a comunicação, bem como à a capacidade de correção e de ampliação do período de implementação do programa. As oficinas oferecidas no

escopo do programa, por exemplo, tem que ser ações permanentes, para que se tenha uma contínua.

Por fim, cabe ressaltar que o estabelecimento das parcerias público-privadas (com o Sistema S, por exemplo) e público-público (com os governos municipais, e entre demais órgão de gestão) foram essenciais para o que tinha sido esboçado na fase de formulação do programa saísse “do papel”. Sendo assim, estas parcerias possibilitaram a implementação do PMTC nas regiões apresentadas anteriormente. Estas foram essenciais porque ajudaram nas questões de orçamento, na questão de recursos humanos e no estreitamento entre os atores envolvidos. Constatou-se que após o corte de gastos realizado no estado no segundo semestre do ano de 2013, se não fossem as parcerias, provavelmente o programa teria sido interrompido. Isso chama a atenção para novas oportunidades de estudos em administração pública, quanto à avaliação acerca da efetividade destas relações técnico-políticas estabelecidas e também acerca da própria gestão dessas parcerias em prol do bem comum no setor da cultura.

## REFERÊNCIAS

- AGENDA 21 da Cultura, princípio 10. Disponível em: [www.agenda21cultura.net](http://www.agenda21cultura.net). Acesso em: 15. Nov. 2013.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 14. N°40, Junho, 1999.
- ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos políticas sociais menos ingênuas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4.ed. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BARRET, S. M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. In: **Public Administration**. V, 82, n°2, p. 249-62, 2004.
- BAUMGATHER, F. R.; JONES, B. D. **Agenda and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BENHAMOU, F. A economia da Cultura. Cotia: Ateliê Editorial, 1997.
- BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G.J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- BONET, L. **Diversitat cultural i polítiques culturals a Europa**. Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1995.
- BOTELHO, I. **Romance de Formação: FUNARTE e política cultural – 1976-1990**. Rio de Janeiro, Minc/FCB, 2001.
- BRASIL - MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 – 2014**. (148 p.). Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/livro-portuguesweb.pdf>. Acesso em: 15. Fev. 2013.
- BRASIL – Ministério da Cultura (MinC) - **ProCultura prevê melhor distribuição dos recursos**. Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/noticias-3cnc/-/asset\\_publisher/QRV5ftQkjXuV/content/procultura-preve-melhor-distribuicao-dos-recursos/10907](http://www.cultura.gov.br/noticias-3cnc/-/asset_publisher/QRV5ftQkjXuV/content/procultura-preve-melhor-distribuicao-dos-recursos/10907) Acesso em: 27 de novembro de 2013

BRANT, L. **Políticas Culturais**. Barueri: Manole, v. 1, 2003.

BRUNNER, J.J. “**La mano visible y la mano invisible**”. América Latina: cultura y modernidad. México, Editorial Grijalbo, 1993.

CALABRE, L. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: III ENECULT – **Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.gestaocultural.org.br/pdf/Lia%20Pol%C3%ADticas%20Culturais%20no%20Brasil%20balan%C3%A7o%20e%20perspectivas.pdf>. Acesso em: 25 de Maio de 2013.

CHAUI, M. **Cultura política e política cultural**. 1995, vol.9, n.23 p. 71-84 .Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15. Jan. 2014.

CANEDO, D. “Cultura é o quê?” - reflexões sobre o conceito de cultura e a atuação dos poderes públicos. In: **Encontro De Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Salvador: maio, 2009. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19353.pdf>. Acesso em: 26 Outubro de 2013.

CARVALHO, M. C. B. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999. p. 87-94.

CAVES, R. **Creative Industries**. Cambridge, Mass: Harvard: Harvard University Press,2000.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.H.;LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. (Orgs.). A pesquisa qualitativa. **Enfoques epistemológicos e metodológicos**. São Paulo, Editora Vozes, 2008.

COCHRAN, C. L.; MALONE, E. F. **Public Policy: Perspectives and Choices**. Boston: McGraw-Hill, 1999.

COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 7ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

DEHEINZELIN, L. **Economia criativa e desenvolvimento: desafios e oportunidades**. Entusiasmo Cultural. 2008.

DIAS, R.; MATOS, F. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 249p, 2012.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

\_\_\_\_\_. **Top Down Policymaking**. Nova York. Chantham House, 2001.

ELMORE, R. F. Organizational Models of Social Program Implementation . **Public Policy**. V.26, n° 2. p. 185-228, 1979.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, p. 325-343, 1999.

FARIA, R. **Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20 n°59, 2005.

FERNÁNDEZ, A. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel Caminal (ED). **Manual de ciência política**. Madrid: Tecnos, 2008.

FLICK, U. Qualidade na Pesquisa Qualitativa. Tradução Roberto Cataldo Costa. **Consultoria, Supervisão e Revisão técnica** desta edição Dirceu da Silva. Porto Alegre, Artmed, 2009.

FLORIDA, R. **A Ascensão da classe Criativa**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

FLORIDA, R; E, TINAGLI I. **Europe in the Creative Age**. Londra: Demos, 48p, 2004. Disponível em: <[http://creativeclass.org/acrobat/Europe\\_in\\_the\\_Creative\\_Age\\_2004.pdf](http://creativeclass.org/acrobat/Europe_in_the_Creative_Age_2004.pdf)>. Acesso em: 15 de junho de 2013.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. N° 21. Brasília: IPEA, p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, C. O. **Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GIL, A.C. **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4° ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GUESS, G. M.; FARNHAM, P. G. **Cases in Public Policy Analysis**. 2°ed. Washington, DC.: Georgetown University Press, 2000.

GUIMARAES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**. v. 9, n. 23. 2002.

HARTLEY, J. **Creative Industries**. London: Blackwell, 2005.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementiing public policy: governance in theory and in pratic**. London: SAGE Publications, 2002.

HOWARD, C. The policy cicle: a model os post-machiavellian policy making. In: **Australian Journal of Political Science**, v.64, n.3, p.3 – 13, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral**. 3°ed. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2013.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G.J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

JANUZZI, P. de M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programa sociais. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e avaliação**, n.1, p. 38-67, 2011.

JENKINS, W. I. **Policy Analysis: a Political and Organizacional Perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

LASSWELL, H. D. The decision process: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: dilemas of individual in public servisse**. Nova York: Russel Sage Foudation, 1980.

MADUREIRA, A. F. A.; BRANCO, A. U. A pesquisa qualitativa em psicologia do desenvolvimento: questões epistemológicas e implicações metodológicas. **Temas em Psicologia da SBP**, 9(1), 2001, p. 63-75.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MACCARI, B; MONTIEL, P. **Gestión cultural para el desarrollo: naciones, políticas y experiências em America Latina**. Argentina: Ariel, 248p, 2012.

MAGGIOLO, I.; PEROZZO MAGGIOLO, J. Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. **Revista Venezolana de Gerencia**, Universidad del Zulia, vol. 12, n. 39, Setembro, 2007, pp. 373-392.

MAY, T. Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARTINEL, E. A comunicação no fomento de projetos culturais para o desenvolvimento. In: **Políticas Culturais para o Desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. UNESCO. Brasília, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDONZA, E. C. Usos y Costumbres em la hechura de las políticas públicas em México. Límites de lãs policy sciences em contextos cultural y politicamente diferentes. In: Jefatura de Gabinet de Ministros. (ORG.). **Lecturas sobre el Estado y lãs políticas públicas: retomando de ayer para fortalecer el actual**, Buenos Aires, v. 1, 2007.

MIGUEZ, P. Economia criativa: uma discussão preliminar. In: NUSSBAUMER, G. **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares** (org.). Salvador: EDUFBA, 2007.

Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/139/1/Teorias%20e%20politicadas%20cultura.pdf>. Acesso em: 12. Set. 2013.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA. **Minas Território da Cultura**. 2013. Belo Horizonte. Disponível

em:<http://www.cultura.mg.gov.br/territoriocultura/index.php/sobre-o-programa>. Acesso em 10 de Junho de 2013.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA. **Mandala do Sistema Estadual de Cultura do Governo de Minas Gerais** – Documento interno, 2012

\_\_\_\_\_ **Cronograma para implementação do PMTC nas 10 regiões de Minas Gerais** – Documento Interno, (2012).

\_\_\_\_\_ **Mapa da macrorregião da Zona da Mata e cidades que receberam o PMTC Gerais** – Documento Interno, (2013).

\_\_\_\_\_ **Mapa da macrorregião Triângulo Mineiro e cidades que receberam o PMTC** – Documento Interno, (2013).

\_\_\_\_\_ **Mapa da macrorregião do Sul de Minas e cidades que receberam o PMTC** – Documento Interno, (2013).

\_\_\_\_\_ **Cronograma para implementação do PMTC nas 10 regiões de Minas Gerais** – Documento Interno, (2013).

MONTIEL, E. A. Comunicação no fomento de projetos culturais para o desenvolvimento. In: **Políticas Culturais para o Desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. UNESCO. Brasília, 2003.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Implementação de um política ambiental no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte. **Revista do Serviço Público**. Brasília : ENAP, 2009.

OLIVEIRA, J. A. P. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?. In: MARTIN, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 189-204., 2007.

OPPENHEIM, A. N. **Questionnaire design, interviewing and attitude measurement**. London: Continnum, 2001.

PAL, L. Beyond Policy Analysis: **Public Issue Management in Turbulent Times**, 3rd ed.: Nelson Education. Toronto, 2006.

PASQUINO, G. **Curso de ciência política**. 2º ed. Lisboa: Principia, 2010.

PERROUX, F. **Pesquisa e atividade econômica**. Lisboa, 1969.

POUPART, J.; DESLAURIERS, JP.; GROULX, LH.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução: Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

QUINTERO, V. M. (2011). **Evaluación de políticas culturales con enfoque dedesarrollo local. In: Seminario: cultura y desarrollo. diseño de indicadores**. Mexico, 2011. Disponível em: [http://www.cultura.df.gob.mx/seminario\\_indicadores\\_2011/](http://www.cultura.df.gob.mx/seminario_indicadores_2011/) . Acesso em 26 de Agosto de 2013.

RADIN, B. A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010 p. 597-618.

REIS, A. C. F. **Cidades Criativas**. São Paulo: Garimpo de Soluções, 170p, 2012.

REIS, A. C. F. **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento**. In Ana Carla Fonseca Reis (Org.). São Paulo: Itaú Cultural, p. 15 – 49, 2008.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. V.1 n°. 11, São Luis/MA, 2009.

RUA, M. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Brasília: ENAP, 1997.

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

SAMPAIO, H. A experiência do artesanato solidário. In: **Políticas Culturais para o Desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. UNESCO. Brasília, 2007.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas públicas**, Brasília: ENAP, v.2, 2006. P. 21-42.

SCHLÜTTER, R. G. **Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria**. Tradução Tereza Jardim. São Paulo: Aleph, 2003 (Série Turismo).

SEN, A; KLIKSBERG, B. As pessoas em primeiro lugar: **A Ética do Desenvolvimento e os Problemas do Mundo Globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and tools. In FISCHER, F.; MILLER, G.J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

SILVA, K. V.; SILVA, M. H. **Dicionário de Conceitos Históricos**. São Paulo: Contexto, 2006.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos. **Caderno N° 48**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas, SP: Unicamp, 2000.

SOUZA, C. “Estado de Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, pp14-19, fev, 2003.

SOUZA, C. Desenho Constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 187-211, 2006.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, C. L.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas** Barcelona: Ariel, 2008.

THEODOULOU, Stella Z.. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella. Z; CAHN, M. A. (Orgs.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

THOMAS, H. G. Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation. In: **Higher Education Policy**, v. 14, n. 3, p. 213-23, 2001.

TOLILA, P. **Cultura e economia: problemas, hipóteses, pistas**. São Paulo: Iluminuras/ Itaú Cultural, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1992.

UNCTAD – United Nation Conference on Trade and Development. **Creative Economy Report 2010: A Feasible Development Option**. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=9750&intItemID=4494&lang=1&mode=downloads>. Acesso em: 01.03.2012.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizational. **Políticas Culturais para o Desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasília: UNESCO, 2003.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizational. **Evaluation Handbook: Internal Oversight Service Evaluation Section**, 2007.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. The policy implementation process: a conceptual framework. In: **Administration and Society**. V. 6. P. 445-88, 1975.

VÁSQUEZ BARQUERO, A. **Política Económica Local**, Madrid, Pirâmide,1993.

VERGARA, S. C. **Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, L. H.; SILVEIRA, S. F. R.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. **Estudos sobre a gestão do programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília, DF: Ideal, 188p, 2011.

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, C. C.; CARRIÈRE, JP. **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis,RS: APEAD, 488p, 2010.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARAES, T. B.; **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006

VILHENA, R. **Contratos de Gestão: a evolução do Acordo de Resultados no Governo de Minas Gerais**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais, 2009. Disponível em <<http://imap-web.imap.org.br/IEIGP/wp-content/uploads/2011/Renata%20Vilhena.pdf>> Acesso em: 30 Outubro 2013.

WERNER, J.; WEGRICH, K. Theories of policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M.S. (Orgs). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Boca Raton, Fla: CRC Press, 2007.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action**: Logic Model Development Guide, 2004.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Usado na Pesquisa

#### TERMO DE CONSENTIMENTO

#### Projeto: Avaliação e Monitoramento do Programa Minas Território da Cultura -

A Universidade Federal de Viçosa, através do Departamento de Administração e Contabilidade, em parceria com a Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais está desenvolvendo uma pesquisa de avaliação e monitoramento do Programa Minas território da Cultura. Esta pesquisa esta sendo coordenada pelo Prof. Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer, e com autoria de Alexandre Sette Abrantes Fioravante e Barbara Calçado Lopes Martins. Conta ainda com a colaboração de demais pesquisadores da Universidade e membros da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.

**OBJETIVO:** o objetivo desta pesquisa é analisar o Programa Minas Território da Cultura (PMTC) enquanto uma política descentralizada de cultura do estado de Minas Gerais. Esta análise contribuirá para o processo de monitoramento e a avaliação do mesmo. Neste sentido estas entrevistas compõem a fase inicial do trabalho de avaliação, a qual chamamos de avaliação *ex-ante* do programa. Pretende-se com ela identificar os antecedentes à elaboração do PMTC; caracterizar a elaboração do PMTC e apontar os fatores críticos na implementação do mesmo.

Neste sentido:

**Você está sendo convidado (a) a colaborar com este projeto por meio desta entrevista. Gostaríamos de agradecer a sua colaboração e por tratar-se de pesquisa científica, informamos que os nomes serão mantidos em sigilo e não serão divulgados em nenhuma hipótese. Para tanto, solicitamos o seu consentimento para participar desta pesquisa.** Caso você sinta algum desconforto durante a entrevista você poderá pedir ao pesquisador que a entrevista seja encerrada. Você também poderá solicitar qualquer esclarecimento quando sentir necessidade e poderá interromper sua participação em qualquer momento, sem ônus, de qualquer natureza.

**( ) SIM, ACEITO PARTICIPAR - [ ] COM GRAVAÇÃO / [ ] SEM GRAVAÇÃO**

**( ) NÃO ACEITO. Motivo: \_\_\_\_\_**

<b>TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b>
---

Eu, \_\_\_\_\_, nacionalidade \_\_\_\_\_, profissão \_\_\_\_\_, cidade/UF \_\_\_\_\_, li e entendi o consentimento, e, me foram dadas as oportunidades para esclarecer minhas dúvidas. Minha participação é inteiramente voluntária, autorizo expressamente, o Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) da Universidade Federal de Viçosa – UFV, a utilizar os dados da entrevista que concedi para fins de publicações acadêmicas. Sendo assim Estou ciente do registro das informações fornecidas por mim, através de entrevista, para serem sem restrições de prazos ou citações, desde a presente data. A presente autorização é fornecida em caráter gratuito, não incorrendo a autorizada em qualquer custo ou ônus, a qualquer tempo e título.

**Magnus Luiz Emmendoerfer**

**Alexandre Sette Abrantes Fioravante**

\_\_\_\_\_  
**Nome do entrevistado**

Telefone dos pesquisadores:

Alexandre Sette Abrantes Fioravante – Telefone (31) 9180-6981

Prof. Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer – Telefone: (31) 3899-1614

**Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Avenida Peter Henry Rolfs, s/n. Campus Universitário – CEP: 36570-000 VIÇOSA – MG.**

**APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista****ROTEIRO GERAL DE ENTREVISTA**

Data	Horário	Local
------	---------	-------

Entrevistador:

**DADOS PESSOAIS DO ENTREVISTADO**

Nome:

Instituição/Departamento:

Função/Cargo:

Tempo de atuação na área :

Tempo de atuação no cargo que ocupa\_\_\_\_\_

**Contato**

Email:

Telefone:

**Formação Acadêmica do Entrevistado**

Grau de Formação

Ensino Superior:

Graduação:

Pós-graduação\_\_\_\_\_

**BLOCO 1 – PERCEPÇÃO DO PROGRAMA E ANTECEDENTES À ELABORAÇÃO DO PMTC****1 – Como este programa chegou até você?****2 – Quando a ideia deste programa chegou até você, a aceitação foi imediata? Como foi esse processo?****3 - Levando em consideração o contexto das políticas de cultura no estado, como você avalia a importância e o grau de contribuição deste programa para a evolução da política de cultura em Minas Gerais?****4 – Para você, qual a importância do PMTC em um contexto nacional, levando em consideração aqui a conjuntura política social do Brasil?**

5 – Como você acredita que a cultura, através do PMTC, pode influenciar no desenvolvimento de um território?

## **BLOCO 2 – CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PMTC**

- 1 – Que tipo (s) de problema (s) o PMTC busca solucionar?
- 2 – Qual a sua participação no processo de elaboração do PMTC? Como você colaborou com o processo de elaboração deste programa?
- 3 – considera sua participação suficiente? Poderia ter sido maior?
- 4 - Considerando o PMTC envolve atividades diferentes em muitas regiões do estado, Como foram descobertas as necessidades/demanda de cada região? Em que se baseiam?
- 5 – Houve algum estudo de demanda? Você colaborou com este estudo?
- 6 – Em sua percepção, qual o papel do PMTC na política estadual de cultura?

## **BLOCO 3 – FATORES CRÍTICOS À IMPLEMENTAÇÃO DO PMTC**

- 1 – Quais os principais mecanismos de execução adotados pela SEC para a implementação do programa?
- 2 – Quais as principais fontes de recurso/financiamento para o PMTC?
- 3 – Em sua percepção quais as principais dificuldades de implementação do PMTC?
- 4 – O que você propõem, ou o que tem sido proposto em termos de ações da SEC, para minimizar/sanar as dificuldades encontradas na fase de implementação?

## **BLOCO 4 - OBSERVAÇÕES IMPORTANTES**

- 1 – Na sua percepção qual é a inovação, o destaque deste programa em relação aos que já foram realizados/implementados?
- 2 – Que instrumento de avaliação você visualiza para o PMTC?o que tem sido proposto pela SEC para avaliação na sua opinião é condizente como formato e objetivos do programa?
- 3 – O que você visualiza como perspectiva futura para este Programa?
- 4 – Quais os indicadores/variáveis utilizados para a avaliação pela SEC?
- 5 – Quais os objetivos da avaliação no PMTC?

**6 – Os instrumentos utilizados para avaliação na sua percepção, são compatíveis como retorno esperado (baseado nos objetivos do programa) Porquê?**

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEIS DE GESTÃO</b>
---

**1- O que você considera como avanço no campo das políticas públicas de cultura, tanto a nível estadual, quanto federal e municipal?**

**2 - Como você avalia a relação de transversalidade entre o federal, estadual e municipal na gestão da cultura?**

## APÊNDICE C – Relação das Entidades Entrevistadas

<b>Relação de entrevistados por órgão da ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>
Secretaria do estado de cultura
Assessoria de gestão estratégica e inovação
Superintendência de planejamento, gestão e finanças
Diretoria de logística e aquisição
Diretoria de planejamento, gestão e finanças -
Diretoria de convênios e prestação de contas
Superintendência de ação cultural
Diretoria de Fomento à Produção Audiovisual
Diretoria de conservação de Documentos
Superintendência de arquivo público mineiro
Superintendência e de Bibliotecas Públicas
Diretoria do Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas Municipais
Diretoria do Fundo Estadual de Cultura
Diretoria de Lei de Incentivo a cultura
Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura
Superintendência de Interiorização
Diretoria de Projetos Regionais
Superintendência de Museus e Artes Visuais
Diretoria de Gestão de Acervos Museológicos
Diretoria de Produção do PMTC/SUPERINTENDENCIA DE INTERIORIZAÇÃO
<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>
<b>SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL</b>
<b>MEMBROS DO CONSEC - ORGÃO COLEGIADO</b>
Dança e circo – suplente
Design e moda
Entidades de trabalhadores e empresariais
Literatura, livro e leitura
Patrimônio histórico e artístico
Produção cultural
Teatro – suplente
<b>Parceiros</b>
SESI
SEBRAE