



A implementação do sistema de participação social no Ministério da Cultura: desafios e oportunidades

Osiris Vargas Pellanda

Juliana Bezerra de Souza

Escola Nacional de Administração Pública (Enap),
Brasília – DF, Brasil

O presente trabalho tem por objetivo analisar os desafios e as oportunidades para a implementação do Sistema de Participação Social instituído pelo Decreto nº 11.407/2023 no âmbito do Ministério da Cultura (MinC). Trata-se de um estudo exploratório, com análise documental e uma entrevista, resultando na apresentação de um diagnóstico dos repertórios de interação entre sociedade e Estado disponíveis no Ministério, investigando como o desenho institucional do órgão dialoga com esse recém-instituído Sistema de Participação Social da administração pública federal direta, e o quanto proporciona uma governança democrática e com capacidades adequadas para o atendimento de suas finalidades institucionais. O estudo aponta que o Sistema de Participação Social tem potencial de inovação institucional pela capacidade de mobilizar a participação da sociedade e estruturar as capacidades técnicas e administrativas dos repertórios de participação existentes.

Palavras-chave: governança democrática; capacidades estatais; participação social; Ministério da Cultura.



La implementación del sistema de participación social en el Ministerio de Cultura: desafíos y oportunidades

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los desafíos y oportunidades para la implementación del Sistema de Participación Social establecido por el Decreto nº 11.407/2023 en el ámbito del Ministerio de Cultura (MinC). Se trata de un estudio exploratorio basado en análisis documental y entrevista, que presenta un diagnóstico de los repertorios de interacción sociedad-Estado disponibles en el Ministerio, indagando cómo el diseño institucional del organismo dialoga con este recién constituido Sistema de Participación Social de la administración pública federal directa, y en qué medida aporta gobernanza democrática con capacidades adecuadas para cumplir sus propósitos institucionales. Señala que el Sistema de Participación Social tiene potencial innovador debido a su capacidad para movilizar la participación de la sociedad y estructurar los repertorios de participación existentes.

Palabras clave: gobernanza democrática; capacidades estatales; participación social; Ministerio de Cultura (MinC) de Brasil.

Implementing the social participation system in the Ministry of Culture: challenges and opportunities

The present work aims to analyze the challenges and opportunities in implementing the Social Participation System enforced by Executive Order no. 11,407/2023 within the scope of the Ministry of Culture (MinC). This is an exploratory study based on documental analysis and an interview, resulting on a diagnosis of the repertoires of interaction between society and the state available at the Ministry is presented, in order to inquire how the institutional design of this bureau relates to this Social Participation System recently established in federal executive branch agencies, and how much it affords democratic governance with adequate capabilities to meet its institutional purposes. It points out that the Social Participation System has innovative potential due to its ability to mobilize society's participation and to structure existing participation repertoires.

Keywords: democratic governance; state capabilities; social participation; Ministry of Culture (MinC) of Brazil.

1. INTRODUÇÃO

No presente estudo, apresentamos um pouco do contexto histórico da criação do Ministério da Cultura (MinC) e das instituições que o antecederam para explicar como a sua estrutura organizacional chegou ao seu atual desenho institucional, e que características permitem identificar os repertórios de interação entre sociedade e Estado desta organização. O objetivo deste percurso descritivo é oferecer elementos que permitam analisar a aderência dos arranjos institucionais do ministério aos princípios de governança democrática e às diretrizes do Sistema de Participação Social recentemente instituído no âmbito da administração direta da União, por meio do Decreto nº 11.407/2023. Com base nestes parâmetros, pretende-se traçar um diagnóstico das capacidades institucionais do Ministério da Cultura (MinC), no contexto da recriação do ministério e das funções estatais dele esperadas.

Ao longo do texto são apresentadas cinco categorias de análise. A compreensão dessas categorias analíticas influencia em uma análise de implementação de ações ou iniciativas de participação social. A primeira categoria são as “interfaces socioestatais”, que podem ser compreendidas como mecanismos (formais e informais) de intercâmbio e conflito em que sujeitos sociais (individuais ou coletivos) e sujeitos estatais se relacionam de forma intencional

(Lüchmann, 2020). A segunda são as “capacidades estatais”, conceito que possui diversas interpretações. Porém, no contexto deste artigo, são como recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos que dão base para uma ação do Estado, diante da complexidade da própria organização estatal e de suas relações com a sociedade (Souza, 2017).

A terceira categoria analítica traz o conceito das “coalizões de defesa”, ou *advocacy coalitions*, que são grupos de atores que compartilham as mesmas crenças sobre determinada área de política pública e coordenam suas ações no sentido de influenciar e mobilizar políticas públicas em torno desta orientação (Weible; Nohrstedt, 2013). Uma quarta categoria de análise são os “desenhos ou arranjos institucionais”, que podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide; Pires, 2014). Por fim, a quinta categoria é a “governança democrática” que, segundo Ron (2012), refere-se a práticas institucionais de envolvimento da sociedade na gestão pública.

A governança democrática pressupõe o reconhecimento que decisões e ações políticas são produtos da complexa interação entre sujeitos de dentro e fora do governo, ou seja, a percepção de interfaces socioestatais em que o estado e a sociedade estão interseccionados e trocam recursos, informações e pessoas. Para isso, a instituição deve promover desenhos ou arranjos institucionais que possibilitem que essas interações ocorram, que sejam propícios à participação social. Soma-se a estes arranjos, as capacidades necessárias à implementação ou condução de ações de participação social. Nesse ambiente propício à participação social, as coalizões de defesa conseguem influenciar e mobilizar os atores em prol de suas pautas.

Abordar todos esses conceitos e suas relações nos leva a uma análise dos desafios e potenciais para a implementação do Sistema de Participação Social, o que exige conhecer os objetivos de tal sistema e o contexto histórico e social em que está inserido.

Para tanto, não se pôde prescindir de uma pesquisa documental suficientemente abrangente das estruturas organizacionais do Ministério da Cultura, para que se tivesse a dimensão adequada do quanto seu desenho institucional determina seu modo de funcionamento e interação com os usuários das políticas públicas de cultura e demais atores da sociedade. Por outro lado, entendeu-se também necessária uma pesquisa empírica para compreensão dos elementos de governança estabelecidos a partir da instituição do Sistema de Participação Social do Decreto nº 11.407/2023, o que se concretizou por meio de entrevista com a titular da Assessoria de Participação Social e Diversidade do ministério, órgão de assistência direta à Ministra de Estado da Cultura, com foco na identificação das diretrizes de atuação desta nova assessoria enquanto órgão setorial do sistema e seu papel na governança do ministério.

Com base nas informações obtidas em tais fontes de pesquisa, foi possível identificar os riscos e oportunidades do modelo adotado pelo Decreto nº 11.407/2023, bem como os desafios e possibilidades de aperfeiçoamento dos instrumentos de participação social existentes no ministério.

2. HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MINISTÉRIO DA CULTURA

O Ministério da Cultura foi criado pelo Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, a partir do desmembramento da Secretaria de Cultura do Ministério da Educação e Cultura – MEC. Sua criação já remonta a um processo de amplos debates no Fórum Nacional de Secretários de Cultura, representando um marco da redemocratização do país pela remobilização da sociedade civil na transição pós-autoritária da década de 1980 (Ferron; Arruda, 2018). Suas estruturas de participação social eram, todavia, ainda incipientes. Seu principal colegiado com papel na formulação de políticas públicas era o Conselho Federal de Cultura (CFC) que havia sido criado em 1966, em pleno regime de exceção, inspirado no Conselho Federal de Educação, de caráter consultivo e normativo. Era composto por intelectuais de perfil conservador provenientes principalmente da Academia Brasileira de Letras e do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, com atuação mais intensa em sua primeira década de existência (Costa, 2011, p. 44). Seu principal legado foi a atuação para a institucionalização de planos nacionais de cultura e o incentivo à criação de conselhos estaduais e municipais de cultura (Costa, 2011, p. 40), embora mais voltados para uma difusão controlada das artes enquanto objeto de consumo, sem articulação com a sociedade civil e sem desenvolvimento livre da dimensão simbólica da cultura.

Quando sobreveio o Ministério da Cultura, o CFC já não tinha mais o mesmo protagonismo de quando foi criado, devido ao cenário político de reabertura democrática que se esboçava, mas seu legado foi ressignificado por aqueles que participaram da controversa criação do ministério. Substituído em 1990 pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) após a elevação da política cultural ao *status* constitucional em 1988, não houve muito tempo para se pensar um plano nacional e um sistema de cultura como pensado pela Constituinte, já que naquele mesmo ano o ministério seria extinto pelo Governo Collor. O projeto de participação social nas políticas de cultura do país, no entanto, permaneceu como um ideal normativo ao longo dos anos que se seguiram. A Lei Rouanet, em 1991, estimulava a criação de conselhos de cultura locais com participação comunitária, em seu art. 31, e traçou as bases para uma governança compartilhada dos mecanismos de fomento à cultura, especialmente por meio de incentivos fiscais, em que o Estado atua como indutor e gestor da política cultural, permitindo a livre circulação de investimentos e projetos e a criação de uma economia entre investidores e agentes culturais (Brasil, 1991). As posteriores estruturas regimentais do Ministério da Cultura após sua recriação, em 1992, passaram a refletir esta política, mas sem avançar em arranjos institucionais de participação.

Somente no Governo Lula, em 2005, durante a gestão do Ministro Gilberto Gil, é que o desenho institucional do CNPC passou efetivamente a contar com uma estrutura mais sólida de participação da sociedade civil, com atuação deliberativa, consultiva e fiscalizadora de recursos da cultura. Com flutuações no número de membros ao longo dos anos, o conselho chega a 2023

com uma composição paritária de membros do poder público e da sociedade civil, totalizando 36 conselheiros, além de uma estrutura de câmaras temáticas e uma conferência nacional quadrienal organizada a partir de conferências estaduais e municipais (Brasil, 2019).

A 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC) foi realizada ainda em 2005, dando prioridade aos debates sobre a criação de um sistema nacional de cultura. Naquele ano, a Emenda Constitucional nº 48 atribui *status* constitucional ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e estabelece a necessidade de sua criação em lei ordinária de duração plurianual. O atual PNC, de duração decenal, viria a ser sancionado na Lei nº 12.343/2010 e posteriormente prorrogado, estando com vigência atualmente prevista até 2024. Entre os seus diversos eixos de ação, inúmeras diretrizes e estratégias de participação e controle social encontram-se nele estabelecidas, como o fortalecimento do CPNC e das conferências nacionais de cultura, inclusive no processo revisional do plano, entre outras medidas de compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade civil, inclusive em âmbitos locais e com olhar para a diversidade cultural brasileira (Brasil, 2010).

Os debates que resultariam no PNC em 2010 aprofundaram-se na 2ª CNC em 2009, que enfatizou a gestão e a institucionalidade da cultura entre seus principais eixos de ação, com foco na criação de um Sistema Nacional de Cultura articulado com subsistemas locais e setoriais e nova ênfase na participação social nesses sistemas. Entre os frutos da 2ª CNC, está a Emenda Constitucional nº 71/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura (SNC) por meio do art. 216-A da Constituição Federal. Nesta emenda, cristaliza-se grande parte do repertório de interação entre Estado e sociedade hoje à disposição dos gestores de cultura nas diferentes esferas da Federação. Os conselhos de política cultural, conferências de cultura, comissões intergestores, planos de cultura participativos, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação, em boa parte somente mantiveram sua continuidade ao longo dos últimos anos – ao menos no plano normativo – porque adquiriram esse *status* constitucional. Embora uma 3ª CNC ainda tenha sido realizada em 2013, com ampla participação social que chegou a mobilizar 450 mil pessoas desde as primeiras etapas de conferências municipais (Brasil, 2013, p. 8), a década seguinte não contou com nenhuma outra conferência nacional, o que prejudicou toda a capacidade institucional do Ministério da Cultura de articulação com a sociedade civil.

3. O ATUAL REPERTÓRIO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO

Como visto, a governança do Ministério da Cultura é historicamente marcada por acentuado ativismo institucional e forte interação socioestatal, dentro de uma perspectiva relacional do Estado (Abers, 2021, p. 33), que encontra nos espaços de participação social todo um repertório de interação que articula participação institucionalizada com a ocupação da burocracia estatal. A própria pressão popular por articulação de conselhos locais e federal em um

sistema no período da redemocratização, resultando na evolução do CNPC para um conselho mais qualificado do ponto de vista da participação social, deriva dessa relação socioestatal entre política institucional e não institucional. Embora seja possível delimitar os contornos que separam Estado e sociedade, não se pode, por outro lado, separar a atuação política de cada agente, a qual é permanentemente permeada por estas mútuas interações. Tais interações não necessariamente consistem em interferências nocivas ao funcionamento do estado, funcionando frequentemente como fator de inovação de processos institucionais, contestação de hierarquias e até mesmo preservação da integridade em contextos de burocracia estatal excessivamente fechada e refratária (Abers, 2021, p. 17-19).

De modo especial, após a ascensão do Partido dos Trabalhadores no governo federal, a ocupação das instâncias de participação da sociedade civil por atores oriundos dos movimentos sociais resultou em forte imbricação de projetos políticos destes movimentos com o ativismo institucional dos atores de governo, de modo a impulsionar mudanças em políticas públicas a partir de uma agenda política comum (Cayres, 2017, p. 83).

A partir dessas interações socioestatais, foi possível, por exemplo, uma gestão como a de Gilberto Gil, preocupada com uma reflexão sobre o conceito antropológico de cultura, em suas dimensões simbólica (potência social criativa), cidadã (formadora de direitos) e econômica, indutora de desenvolvimento (Reis, 2020, p. 203). A presença de um ator com uma trajetória de engajamento político na defesa da cultura nacional e de acentuado ativismo institucional na posição de Ministro da Cultura aparece, assim, como elemento que desencadeou uma radical reorientação do eixo de ação do ministério, ao ponto de dotar o CNPC de estruturas de interação socioestatal como a Conferência Nacional de Cultura, e integrá-la em um Sistema Nacional de Cultura de estatura constitucional.

Atualmente, a estrutura regimental do Ministério da Cultura conta com sólido repertório de interações socioestatais institucionalizadas, além do CNPC. Apesar das variadas interfaces, os principais espaços consistem em seus outros órgãos colegiados. Um deles é o Conselho Superior de Cinema, formulador de políticas setoriais específicas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com composição paritária entre membros da administração pública federal e da sociedade civil. Outro é a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) instância responsável pela governança do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), especialmente no que se refere ao mecanismo de incentivos fiscais a projetos culturais previsto na Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet.

Particularmente no que se refere à CNIC, devido ao grande protagonismo exercido na aprovação de projetos culturais no âmbito do ministério e seu relativo potencial dirigista sobre a produção cultural do país, a comissão passou por substancial limitação de suas dinâmicas de funcionamento e de suas competências consultivas e deliberativas durante o governo Bolsonaro, apesar de sua composição prevista em lei não poder ser modificada por decreto (Ministério

da Cultura, 2023). Sem governança alguma sobre o Pronac e sem participação mandatória nos fluxos de aprovação de projetos culturais, ainda que apenas em caráter consultivo, a comissão reduziu-se nesse período ao papel cartorial de subsidiar as decisões do ministério em recursos apresentados contra decisões de reprovações de prestação de contas de projetos culturais financiados via Lei Rouanet. Recentemente, com o Decreto nº 11.453/2023, a comissão retoma seu desenho institucional original e ainda incrementa suas capacidades inclusivas a partir da exigência de critérios de diversidade na representatividade perante seu público-alvo, confirmando uma tendência descrita por Lüchmann (2020, p. 15) de maior avanço dos mecanismos de inclusão política pelo registro da representação e nas instituições participativas, diante de um cenário de desafio à inovação institucional colocado pelo giro conservador no quadro político do país.

Esse processo de reestruturação revela certa qualidade das capacidades estatais adquiridas por tais colegiados ao longo de seu processo de formação e consolidação de suas interfaces socioestatais. No entanto, embora as interfaces em si estejam operando regularmente e retomando suas institucionalidades perdidas, ainda se verifica uma dificuldade na forma como são utilizadas, o que não parece ser efeito apenas do período de redução entre 2019 e 2022, mas anterior a este, relacionando-se com a proliferação de interfaces desarticuladas e desconectadas das estratégias políticas governamentais (Lüchmann, 2020, p. 17). Possivelmente a maior demonstração desta desarticulação esteja na imensa quantidade de metas do Plano Nacional de Cultura que, em mais de dez anos de vigência, permanecem longe de ser atingidas (Ministério da Cultura, 2022).

Em boa medida, atribuímos essa desarticulação a diferentes níveis e vetores de ativismo institucional nas interfaces socioestatais disponíveis, o que, em última instância, resulta em discrepâncias na forma como os recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos são utilizados na promoção de participação social e no processamento das interações socioestatais derivadas de cada interface participativa. A guinada na condução das políticas culturais entre 2019-2022 coloca em evidência as contradições entre ativistas institucionais e movimentos sociais no último governo, mas não explica isoladamente esta desarticulação. Em diversos momentos da história recente da CNIC, por exemplo, diferentes ênfases foram dadas pelos titulares da secretaria responsável pela sua coordenação no tratamento e desenvolvimento das dinâmicas do colegiado em elaborar súmulas para uniformizar a atuação do ministério nos projetos culturais apresentados para incentivo fiscal, o que interfere em sua influência efetiva na condução da política de fomento. Outro exemplo é a interação entre o CNPC e o Ministério da Cultura. Por muitos anos, a extinta Secretaria de Articulação Institucional convergiu seus recursos técnicos e administrativos nos arranjos institucionais de participação social, especialmente para consolidação institucional das conferências nacionais de cultura, não se encarregando de qualificar os processos de interações socioestatais com as diversas instâncias colegiadas do

conselho, resultando em certa perda de capacidades ativistas. Um dos possíveis resultados desta desarticulação pode ser o fato de chegarmos a 2024 sem uma lei específica de regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, apesar de sua previsão constitucional.

Nesse contexto, não se pode ignorar a necessidade de desenvolvimento de recursos organizacionais próprios para o funcionamento de uma gestão pública participativa, a fim de assegurar uma governança efetivamente democrática. Conforme assinalado por Nassuno, “iniciativas do setor público que contam com a participação da população exigem do setor público a reorientação de suas estruturas e sistemas, bem como uma postura diferenciada de seus servidores” (*apud* Souza, 2017, p. 109). Para tanto, é necessário compreender as “capacidades estatais como condições para a ação do Estado e não apenas como atributos de uma estrutura organizacional com corpo de funcionários capacitados e coerência normativa”, isto é, condições internas de ação relacionadas aos recursos disponíveis e ao modo de organização e funcionamento da burocracia, para além da qualidade dos próprios arranjos burocráticos que permitem as interações (Souza, 2017, p. 111).

Para que o repertório de interfaces socioestatais funcione adequadamente e entregue resultados, é necessário que ele mobilize recursos em suas dimensões institucional, política, administrativa e técnica, proporcionando: (i) conjuntos bem encadeados de regras de funcionamento; (ii) conexão dos processos participativos ao ciclo da gestão pública; (iii) capacidade para realização de procedimentos necessários ao funcionamento dos processos participativos e (iv) competências mediadoras e metodologias conversacionais compatíveis com a interação socioestatal pretendida (Souza, 2017, p. 114). Uma mobilização eficiente destes recursos organizacionais permite que as interações socioestatais promovam não apenas autonomia estatal para definir sua agenda e estabelecer prioridades, como também poder para realizar essa agenda (Souza, 2017, p. 110).

Caminhando nessa direção, a nova estrutura organizacional do Ministério da Cultura parece possuir foco na qualificação relacional das interações socioestatais, tanto que uma de suas novas secretarias é a Secretaria dos Comitês de Cultura, responsável por implementar comitês de cultura nos Estados que, em parceria com as populações locais, articulem diretrizes para transferências de recursos e ações descentralizadas de fomento à cultura, além de promover a articulação federativa do Sistema Nacional de Cultura, coordenando a implementação, monitoramento e a avaliação periódica de suas interfaces socioestatais: o Conselho, a Conferência e as comissões intergestores. Atribuições que vão além daquelas da Secretaria de Articulação Institucional existente até 2018, nitidamente vocacionada apenas nos arranjos institucionais do sistema; e muito diferenciadas das estruturas posteriormente improvisadas no Ministério da Cidadania e no Ministério do Turismo entre 2019 e 2022.

Outro colegiado que pode vir a ter impacto nas iniciativas de qualificação das interações socioestatais é a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC). Apesar de não contar

com participação da sociedade civil, mas apenas dos titulares das secretarias e das entidades vinculadas do ministério, tal comissão pode receber atenção especial de coalizões de defesa da cultura, na medida em que se trata de órgão coordenador dos repasses financeiros do Fundo Nacional de Cultura (FNC), e os instrumentos jurídicos utilizados para realização de tais repasses foram fortemente impactados pelo novo Decreto de Fomento à Cultura, o Decreto nº 11.453/2023. Tal decreto unificou em um único ato normativo toda a regulamentação dos sistemas de financiamento da cultura, constituindo-se em uma política estruturante do Sistema Nacional de Cultura previsto no art. 216-A da Constituição Federal e permitindo o tratamento sistematizado dos mecanismos orçamentários e das modalidades de fomento comuns às políticas e programas existentes.

Com tal movimento, a nova norma “organiza a conversa sobre leis de fomento à cultura, com o cuidado de enxergar a perspectiva das pessoas e organizações usuárias de tais mecanismos – e isso inclui tanto os destinatários quanto os operadores e intermediadores das políticas públicas” (Gaetani; Almeida, 2023). As inovações trazidas com esse novo decreto encontram nítido paralelo com o marco regulatório das parcerias com organizações da sociedade civil (MROSC) instituído pela Lei nº 13.019/2014 e a Política Nacional de Cultura Viva instituída pela Lei nº 13.018/2014, que, também resultantes de amplas coalizões de defesa, representaram grande inovação institucional na regulação das relações entre a União e o terceiro setor, com a instituição do termo de fomento, do termo de colaboração e do termo de compromisso cultural, instrumentos firmados com foco nos resultados e elaborados com base em metas e indicadores pactuados de forma colaborativa. Agora, com mais um passo nessa direção e a sistematização dos instrumentos específicos para o setor cultural, o CFNC também caminha para um momento de renovação em suas interações socioestatais.

Com um repertório de participação razoavelmente estruturado e em desenvolvimento, a Assessoria de Participação Social e Diversidade do MinC assume um lugar de inovação institucional. Em um ministério com capacidades institucionais e políticas bem estabelecidas, a assessoria surge com potencial disseminador de práticas mobilizadoras das capacidades técnicas e administrativas destas interfaces socioestatais estabelecidas.

4. A ASSESSORIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIVERSIDADE DO MINISTÉRIO DA CULTURA

Consolidando esse processo de ampliação das capacidades estatais por meio de recursos mobilizáveis conforme as necessidades e contextos de interação, podemos afirmar que a criação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura constitui o elemento de uma política estruturante de um arcabouço institucional que pretende – a partir da participação social como categoria prática da ação política e categoria teórica do conceito de

democracia – ser capaz não apenas de orientar a política pública mas também medir os efeitos úteis dos mecanismos de participação nos resultados desta política pública (Lavalle, 2011, p. 37).

Esta política culmina com o Decreto nº 11.407/2023, que instituiu o Sistema de Participação Social, abrangendo Assessorias de Participação Social e Diversidade em todos os ministérios, como órgãos setoriais, e tendo como órgão central a Secretaria-Geral da Presidência da República. Sua finalidade é dotar o aparato estatal com instâncias de interlocução permanente do Governo Federal com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, tanto na construção como na avaliação de políticas públicas, conforme previsto no texto do decreto (Brasil, 2023b). A criação do sistema não é medida inédita, mas marca a retomada de um processo iniciado com a criação da Política Nacional de Participação Social no governo Dilma Rousseff, por meio do Decreto nº 8.243/2014, e bruscamente interrompido com a suspensão de sua vigência pelo congresso nacional, por decreto legislativo, até sua revogação definitiva em 2019.

A partir de entrevista realizada, em 29 de março de 2023, com a recém-nomeada Assessora de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura, foi possível identificar diretrizes de atuação que indicam o papel destas novas assessorias enquanto órgãos setoriais do sistema: (i) a pauta da participação social não é uma pauta própria da Secretaria-Geral, mas sim uma pauta transversal de governo; (ii) todo o processo está sendo construído em conjunto entre a Secretaria-Geral e as assessorias dos diversos ministérios; (iii) as assessorias de participação social dos ministérios serão a porta de entrada da sociedade civil para discutir as demandas e promover a interlocução ministerial sobre elas. Segundo a assessora, essas diretrizes haviam sido sinalizadas em evento de integração e formação de assessores de Participação Social e Diversidade do Governo Federal, ocorrido dias antes da entrevista.

Embora o vetor normativo do sistema seja a interlocução sistêmica e a integração de políticas públicas por meio da participação social, o que se percebeu da entrevista com a assessora do Ministério da Cultura é que o trabalho das assessorias é, em geral, ainda incipiente, e naquele momento de início de mandato presidencial estava concentrado na terceira diretriz citada, atuando de forma mais reativa às demandas individualizadas que surgem das interações com sociedade e outros agentes estatais.

Até aquele momento, já se haviam produzido resultados positivos destas interações em alguns normativos internos do ministério que tratam da composição da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e da aprovação de projetos para os benefícios da Lei Rouanet. A assessoria também teve incidência sobre o decreto regulamentador da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022), que contém disposições enfatizando ações afirmativas em editais promovidos com recursos da referida lei (Brasil, 2023d). Entre ações de caráter continuado, pode-se mencionar o Comitê de Gênero, Raça e Diversidade, instituído no âmbito do Ministério da Cultura e entidades supervisionadas pela Portaria MinC nº 7/2023, e que é coordenado pela Assessora de Participação Social e Diversidade, com o objetivo de subsidiar a elaboração de

políticas públicas de cultura transversalizadas pela diversidade, promoção da igualdade de gênero, étnica e racial. O comitê tem competência para produzir recomendações para todo o ministério e suas entidades vinculadas.

Com a entrevista, também foi possível identificar desafios para o funcionamento do sistema, como: (i) a complexidade para a integração dos diversos ministérios na gestão da participação social e das políticas de diversidade; (ii) a promoção de ações de educação popular para engajar a população a participar; (iii) a atuação junto aos gestores para que estes aprendam a trabalhar de forma mais horizontal e articulada nos espaços de interação; (iv) a promoção de ações de letramento digital e participação digital, inclusive por meios mais acessíveis à população sem letramento digital.

Além de desafios gerais e estratégicos, também foram mapeados desafios mais operacionais, principalmente relacionados ao estágio inicial da implementação das assessorias nos Ministérios. A estrutura institucional existente para a atuação da assessoria no Ministério da Cultura, por exemplo, é mínima, sendo formada apenas pela própria assessora, sem equipe atuando na área-fim da assessoria. Apenas recentemente foi disponibilizada uma pequena equipe de apoio administrativo. Segundo a assessora, essa é a mesma situação das assessorias em outros ministérios, que já estão demandando a formação de equipes.

No Ministério da Cultura essa situação pode ser percebida como um problema de priorização ou relevância do sistema em si, embasado em um arranjo institucional que dificulta a efetivação de ações transversais, aparentando repetir o padrão de governos anteriores, onde o Sistema Nacional de Cultura (SNC) ainda estava em processo de consolidação e foi possível identificar uma certa proliferação de interfaces desarticuladas e desconectadas das estratégias políticas governamentais (Lüchmann, 2020, p. 17). Em outros ministérios, também pode ser interpretada como uma característica de organizações onde a participação social não é vista como um valor institucional.

É possível enxergar tal processo como uma das consequências do texto enxuto do decreto que instituiu o Sistema de Participação Social, especialmente em comparação com a tentativa anterior no governo Rousseff. Não se trata, contudo, de uma relação de causalidade direta. Analisado pelas lentes do institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008), o fenômeno pode ser visto como um processo intencional para desencadear negociações e diálogos que promovam um rearranjo institucional tendente a otimizar a estrutura de governança para a realização das ações necessárias em cada assessoria setorial do sistema. Entende-se arranjo institucional, aqui, como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide; Pires, 2014, p. 19). Neste processo, argumentos cognitivos e normativos são produzidos na elaboração de problemas e soluções, agregando valores à ação política e induzindo interações e discursos que legitimam políticas setoriais e transversais, a partir de coalizões que se formem no fluxo político da esfera

pública (Schmidt, 2008, p. 308). Notório que esta intencionalidade torna todo o processo mais longo e complexo, porém talvez mais qualificado, efetivo, participativo e sólido.

Segundo a abordagem do institucionalismo discursivo, as ideias e arranjos puramente argumentativos produzidos em subsistemas como o Sistema de Participação Social operam sobre racionalidades já estruturadas, que podem ou não se organizar em coalizões. Instrumentos de políticas públicas são a manifestação de argumentos em circulação nos fluxos de problemas e soluções que mobilizam a esfera pública da sociedade civil, argumentos que revelam visões e perspectivas sobre a sociedade, sobre os beneficiários da política, ou sobre suas relações entre si. Já as abordagens discursivas são mais complexas e enfatizam os processos interativos de transmissão de argumentos entre atores na esfera pública, bem como a influência causal dos discursos sobre as instituições, seja nos processos de sedimentação ou de inovação institucional (Schmidt, 2008, p. 312). Abordagens por argumentos e discursos rejeitam a possibilidade de construção de um campo de estudos a partir de um único referencial de racionalidade, seja instrumental ou incremental, seja positivista, pragmático ou construtivista, seja prescritivo ou descritivo. Representam um enfoque que admite a “coexistência democrática de múltiplas racionalidades” (Boullosa, 2019, p. 91), rejeitando tanto a neutralidade normativa dos modelos positivistas quanto a tecnocracia das democracias liberais.

Em 2014, a reação conservadora imposta sobre a Política Nacional de Participação Social instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, que levou à pronta suspensão do decreto pelo Poder Legislativo, colocou em evidência os antagonismos ontológicos e deontológicos em torno da ideia de participação social na sociedade, presentes tanto em discursos coordenativos das instâncias governamentais quanto em discursos comunicativos no meio político e no público em geral (Schmidt, 2008, p. 310). À época, coalizões de perfil conservador se formaram em torno da ideia de que a democracia brasileira estaria ameaçada por uma política de consolidação da participação social direta em processos decisórios de governo. Pequenas franjas desta coalizão avaliavam a participação social como uma tentativa de implantação de um modelo de governo com participação popular de tipo soviético. Outras simplesmente defendiam que a instituição de um sistema de consulta popular feria a prevalência constitucional da democracia representativa (Martins, 2014).

O momento político agora é outro. A institucionalidade do novo Sistema de Participação Social também é outra: o novo decreto não traz uma política pública já desenhada com arranjos institucionais e interfaces socioestatais que devam ser utilizadas em cada órgão da administração pública. Se, por um lado, há nessa estratégia uma tentativa de contenção das reações conservadoras avessas a modelos de governança democrática de alta densidade, por outro lado, impele as novas assessorias de participação a saber identificar as racionalidades e discursos existentes, as possíveis tensões e coalizões presentes no cenário político de cada ministério, e atue para fomentar processos discursivos que promovam o reconhecimento dos

problemas públicos que demandam soluções presentes em tais coalizões, abrindo as janelas de oportunidades que atendam a essas demandas. Neste cenário, capacidades de mobilização são essenciais para o êxito da política, seja na dimensão política, institucional, administrativa ou técnica (Souza, 2017, 114).

Na ocasião da entrevista, foi também relatado que grande parte da atuação da assessoria é relativa às demandas informais e diretas ao gabinete da ministra, no “varejo” da interação da ministra com a sociedade, diferentemente dos canais institucionais já estabelecidos no ministério (colegiados ou ouvidoria). Há inúmeras demandas por WhatsApp, por exemplo, a partir de contatos iniciais estabelecidos com representantes da sociedade civil. Esta situação aponta para um problema de capacidade administrativa (Souza, 2017) ou de operação: a medição da efetividade dessas interlocuções individuais e pontuais dependerá de quem fará e como será feito o tratamento desses dados e dessas interações.

Por outro lado, essa atuação também revela a dimensão técnica em que as capacidades estatais do Ministério da Cultura precisam ser desenvolvidas, na medida em que traz o desafio de articular, de forma complementar, a atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade com a atuação da Secretaria dos Comitês, do CNPC e da ouvidoria do ministério, órgãos que, dentro de suas competências, também têm o papel de receber *inputs* da sociedade civil, e, no caso específico da secretaria, também de fomentar e sistematizar esta participação localmente, junto a Estados e municípios. De qualquer forma, é importante destacar que se trata de um processo iniciado em 2023. E, conforme relatado pela assessora, até a data da entrevista ela ainda estava mapeando todas as interfaces de participação existentes, não apenas no ministério, mas também nas suas entidades vinculadas. Conhecer as possíveis sobreposições de competências e trabalhar com elas de forma articulada e colaborativa pode resultar em um potencial de desenvolvimento de “capacidades conversacionais” (Souza, 2017, p. 115) ainda não experimentado em gestões anteriores.

Um aspecto positivo observado no perfil da assessora entrevistada é o fato de ter experiência prévia com processos participativos, já que implementou metodologia de plano plurianual participativo na Secretaria de Cultura do Ceará, entre outras experiências relatadas. Essa familiaridade com o tema sinaliza um ponto forte para o Ministério da Cultura, trazendo conhecimento e capacidades técnicas para dentro da burocracia do órgão. Soma-se a isto o perfil comunicativo e extrovertido da assessora, além de sua legitimidade, por meio de nomeação e posicionamento na hierarquia como assessoria direta da Ministra. Tudo isso favorece a interlocução com os diversos setores do Ministério em um contexto de pouca definição de processos de trabalho, fluxos de comunicação, entre outras questões operacionais.

A partir dessas características da Assessora de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura, percebe-se um traço de ativismo institucional na atuação “em prol de causas contenciosas realizada por atores em instituições” (Abers, 2021, p. 32), podendo “envolver ação coletiva com outros atores governamentais, com atores não governamentais, ou ambos”

(Abers, 2021, p. 32). Ressalta-se, porém, que a ação até o momento é individual e personificada na assessora. O lado positivo é que o MinC pode estar conseguindo mais e melhores avanços neste processo devido ao perfil de sua assessora em comparação com outros ministérios em que a pessoa na mesma posição tem um perfil menos extrovertido. Por outro lado, há certa fragilidade, já que a ação e conquistas são baseadas em um indivíduo (nesse caso a própria assessora), que em um eventual afastamento do cargo, provisório ou definitivo, leva consigo a capacidade do ministério.

Na entrevista com a assessora também foi possível observar que o Sistema de Participação Social, instituído pelo Decreto nº 11.407/2023, está sendo implementado com certa centralidade nos mecanismos de fomento à diversidade, pois nas palavras da entrevistada, “não há diversidade sem participação, e não há participação sem diversidade”. Nota-se que há uma intenção de revisar o que se entende por participação, entendendo-a inicialmente como um mecanismo de defesa da democracia. Nesse sentido, as Assessorias de Participação Social figuram não apenas como mais um mecanismo de participação social em meio à pluralidade já existente, mas como uma unidade estruturadora, coordenadora e articuladora das relações do Estado com a sociedade, o que lhes dá um lugar privilegiado de canalização e mobilização dos movimentos sociais para uma participação mais qualificada e organizada nas interfaces socioestatais já estabelecidas.

5. POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS DO PRESENTE ESTUDO

Ao longo da pesquisa empreendida no presente trabalho, evidenciaram-se alguns pontos em que não foi possível avançar o suficiente e que podem render ensejo a futuras investigações, a depender de como Assessoria de Participação Social e Diversidade do MinC e as demais assessorias do novo Sistema de Participação Social sejam implementadas nos arranjos institucionais de seus ministérios.

Primeiramente, identificou-se a ausência de definição e desenho dos processos de trabalho de modo estruturado dentro do ministério, o que indica a necessidade de aprofundamento no estudo das capacidades institucionais que precisam ser desenvolvidas pelas assessorias de participação social de um modo geral em todo o sistema, até mesmo para permitir uma atuação transversal. No âmbito do MinC, de modo especial, esta estrutura de governança precisa estar de acordo com o arranjo institucional existente, para que capacidades de órgãos colegiados e da Secretaria dos Comitês sejam bem aproveitadas. Embora não se tenha identificado insuficiência no repertório de interações socioestatais do ministério, pode ser necessária maior atenção à interlocução entre as diferentes interfaces identificadas.

Capacidades administrativas ou de operação também precisam estar estruturadas para que a assessoria possa desenvolver a melhor forma de recebimento, tratamento e devolutiva das demandas da sociedade recebidas, inclusive quando tais demandas devam ser tratadas em outras instâncias do ministério. Condições materiais e financeiras para a ação do Estado na

promoção da participação social.

No âmbito do sistema como um todo, o papel da Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS) prevista no Decreto nº 11.363/2023 precisa ser melhor mapeado e explorado. Como órgão da Secretaria-Geral da Presidência da República, essa secretaria tem, entre suas competências, a função de “articular as ações e estruturas participativas nos órgãos da administração direta e indireta da União e propor a sistematização da participação social no âmbito governamental”. Porém, pelo Decreto nº 11.407/2023 é a Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência que exerce o papel de órgão central do Sistema de Participação Social. Este aparente conflito de atribuições pode suscitar um estudo mais aprofundado do melhor desenho institucional dentro da pasta central do sistema, uma vez que a SNPS “conversa” com as estruturas de participação dos órgãos da administração direta e indireta, mas não “conversa” justamente com as assessorias de participação e diversidade dos ministérios.

Por fim, um aprofundamento sobre os arranjos institucionais pode proporcionar maior qualidade à atuação estatal, na medida em que permita explorar possibilidades de aperfeiçoamento das capacidades conversacionais do ministério em suas interfaces de participação social. A memória institucional como capacidade administrativa e o relacionamento interinstitucional como capacidade política são condições para que a capacidade estatal não resuma na figura de um indivíduo à frente de uma assessoria e leve à descontinuidade de atuação. Meios para promoção de interação entre as interfaces de participação social, como a Ouvidoria, o Serviço de Informação ao Cidadão e os colegiados do ministério são importantes focos de estudo para aperfeiçoamento da dimensão política, institucional e técnica das capacidades estatais. Estruturas organizacionais que já contam com canais sólidos e reconhecidos podem ser integrados à capacidade das assessorias, sendo utilizados como canais estratégicos para definição clara de processos de participação social, além da construção de bancos de dados estruturados que permitam análises sistemáticas de suma importância para a tomada de decisão sobre políticas públicas.

No Ministério da Cultura, em particular, o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) constitui elemento estruturante do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a lei exige que seja composto por uma vasta gama de informações destinadas não apenas aos gestores, para acompanhar e avaliar a política, mas também ao cidadão, como serviço público que aperfeiçoa o acesso às fontes de cultura. Na medida em que as múltiplas bases de dados que compõem o SNIIC integrem arranjos de gestão compartilhada entre atores federativos, interfaces socioestatais e os diversos órgãos do ministério, tais arranjos, quando bem organizados e articulados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo exploratório, podemos perceber que a criação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Cultura tem a potência de constituir-se como elemento estruturante de institucionalização de um sistema que pretende ser capaz não apenas de orientar a política pública, mas também de medir os efeitos úteis dos mecanismos de participação nos resultados da política pública (Lavalle, 2011, p. 37).

Por se pretender estruturante, a implantação da Assessoria de Participação Social e Diversidade não pode ser vista isoladamente, mas em conjunto com a criação das demais assessorias pelos demais ministérios do governo. É importante que seja possível planejar atuações coordenadas e conjuntas nas esferas de participação social de todos os ministérios, mas não com o objetivo de simplesmente uniformizar desenhos institucionais de participação social ou padronizar os repertórios de interação com a sociedade civil, ou mesmo os recursos e as capacidades estatais destes órgãos, que certamente possuem suas particularidades. O que se pretende é que as capacidades estatais e os recursos mobilizáveis para ativação destas capacidades possam operar de forma transversalizada na consolidação de uma governança democrática e na construção de categorias robustas de uma democracia participativa, o que exige desenvolver metodologias eficientes de diálogo que incluam múltiplas linguagens e formas de expressão, e respeitem a diversidade cultural da nação, inclusive por meio da educação popular – condição necessária para engajamento político na participação cidadã.

As disputas hegemônicas existentes na condução da política cultural nos últimos anos mostram o papel dos discursos e argumentos na relação entre “agência” e “estrutura”, e o quanto a qualificação do debate público nas interações socioestatais, especialmente pela ampliação da participação social, pode ter influência causal em processos de mudança institucional (Schmidt, 2008, p. 312). A viabilização de discursos e argumentos no agir comunicativo (Habermas) em processos de disputa hegemônica (Gramsci) constitui, em si, importante condição material para tais mudanças sociais e institucionais, sendo um dos desafios da governança democrática. É necessário, portanto, transcender o formalismo do agir comunicativo habermasiano e proporcionar condições materiais para construção de uma esfera pública que de fato mobilize agentes culturais e a sociedade civil em geral. A criação de um Sistema de Participação Social sem um desenho institucional previamente definido – sujeito a interferências transversalizadas de diversas áreas de governo e diversos segmentos da sociedade – indica uma possível introjeção do potencial hegemônico da militância do Partido dos Trabalhadores e dos movimentos sociais de campos políticos próximos a partir do ativismo institucional nas assessorias de participação dos ministérios.

O sucesso das instituições baseadas em participação social pressupõe o reconhecimento de que a capacidade não pode ser vista apenas como atributo estatal, mas como recurso que pode ser mobilizado conforme as necessidades (Souza, 2017). Entender quando e em que

medida as interações com a sociedade civil são necessárias e desejáveis na formulação, aplicação e avaliação das políticas públicas requer não apenas arranjos institucionais preparados para essa participação, mas também engajamento dos atores envolvidos.

Para atingir esse engajamento, devem ser estimuladas ferramentas e metodologias de formação e fortalecimento do ativismo institucional de gestores e de uma cultura participativa na sociedade, sem presumir que o Estado já está organizado para interagir com a sociedade. Afinal, as interações socioestatais são dinâmicas e apresentam constantes desafios de comunicação e legitimidade. No contexto do Ministério da Cultura, isso implica um olhar atento para os desafios identificados a partir da investigação empírica realizada junto à Assessora de Participação Social do ministério.

Em última análise, deve-se atentar para o objetivo de integração com outros órgãos do governo federal por meio do sistema de participação social. Com base nos dados coletados, pode-se afirmar que não se trata apenas de retomada da política anterior de participação social, mas de um movimento de transformação da participação social no governo, como algo que transcende a participação institucional unidirecional e impele à formação de novos arranjos, conforme as necessidades, sempre permeado por critérios de diversidade. Por fim, impele a uma metodologia de abordagem etnográfica na qual a própria academia pode estar imersa no contexto dos arranjos participativos, aproveitando oportunidades de aproximar-se de achados de pesquisa e de colocá-los em um patamar de credibilidade diferenciado, na medida em que apontem os valores que direcionam sua racionalidade e suas aplicações.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. In: ABERS, R. N. (org.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira** [recurso online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 17-51. ISBN: 978-65-5846-159-3. <<https://doi.org/10.7476/9786558461593.0001>>.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola Superior da AGU: Direito e sociedade III**. Ano 11, n. 4, out-dez 2019, p. 89-105. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2639>>. Acesso: 13 ago. 2023.

BRASIL. III Conferência Nacional de Cultura. **Revista do MinC**. 3ª ed. Ministério da Cultura: Brasília, n. 3, dez/2013. Disponível em <<http://cnpcc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Revista-III-CNC.pdf>>.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. 2023. Site na internet. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/marco/semana-de-formacao-de-assessores-de-participacao-social-vai-ate-sexta>>. Acesso em 30 abr. 2023.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais**. BIB, São Paulo, 2017, n. 82, pp. 81-104.

COSTA, Lílian Araripe Lustosa da. **A política cultural do Conselho Federal de Cultura 1966-1976**. FGV CPDOC, Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8980/Dissertação%20L%C3%ADlian%20Lustosa%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

FERRON, Fabio Maleronka; ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. Cultura e política – a criação do Ministério da Cultura na redemocratização do Brasil. **Tempo social, revista de sociologia da USP**, v. 31, n. 1, 2018. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/144335/152074>>.

GAETANI, Francisco; ALMEIDA, Guilherme Almeida de. Novo decreto de fomento transforma gestão das políticas culturais. [online]. **Portal Jota**, 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/novo-decreto-de-fomento-transforma-gestao-das-politicas-culturais-29032023>>. Acesso em 30 abr. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.A; PIRES, R.R.C (eds) **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 109, p. 13-49. São Paulo : CEDEC, jan. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-013049/109>>. Acesso em 17 set. 2023.

MARTINS, Ives Gandra. **Entrevista: Decreto 8243 é inconstitucional e ameaça a democracia**. Advocacia Gandra Martins, 2014. Disponível em: <<https://gandramartins.adv.br/video/entrevista-decreto-8243-e-inconstitucional-e-ameaca-democracia/>>. Acesso em: 17 set 2023.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). **Plano Nacional de Cultura – Relatório de 2021 de acompanhamento das metas**. Brasília, jun. 2022. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2022/06/RELATÓRIO-DE-MONITORAMENTO-DO-PNC-2021.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2023.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). **Comissão que avalia projetos da Lei Rouanet volta a atuar com protagonismo**. 25 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/comissao-que-avalia-projetos-da-lei-rouanet-volta-a-atuar-com-protagonismo>>. Acesso em: 17 set. 2023.

REIS, Adriana Nonato dos. **Ministério com cultura: gestão Gilberto Gil**. UFRGS: Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/217767>>. Acesso em: 17 set. 2023.


RON, Amit. **Modes of democratic governance**. In: LEVI-FAUR, David (org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **The Annual Review of Political Science**, v. 11, 2008, p. 303-326.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? In: **Sociedade e Cultura**. Goiânia, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan.-jun./2017.

WEIBLE, Christopher; NOHRSTEDT, Daniel. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. In: ARARAL et al. (Eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Routledge, New York, 2013, p.125-164.


Osiris Vargas Pellanda

 <https://orcid.org/0009-0007-4959-737X>

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP).

osiris.vargas@gmail.com

Juliana Bezerra de Souza

 <https://orcid.org/0000-0003-3276-5537>

Doutoranda em Políticas Públicas e Mestre em Administração e Governo pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Analista de Gestão em Saúde pela Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz).

julianarj48@gmail.com