



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Governança Pública e Participação: um olhar sobre a Política Nacional das Artes**

**Juliana Amaral Dos Santos, Gloria Maria De Sousa Dos Santos**

**[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação**

# **Governança Pública e Participação: um olhar sobre a Política Nacional das Artes**

## **Resumo**

Constitui-se objeto de estudo desta pesquisa a relação entre governança pública e participação social, a partir do olhar sobre a elaboração da Política Nacional das Artes (PNA). A governança pública remete a significados e práticas plurais, sendo um dos principais pressupostos na relação entre Estado e Sociedade em uma democracia participativa. Atentando para o recente marco referencial do Conselho de Participação Social da Presidência da República e do Sistema de Participação Social, este artigo tem por objetivo apresentar, assentado em um estudo teórico, as relações estabelecidas entre governança e participação baseadas na experiência da construção da PNA, no ano de 2015, e sua retomada, em 2023, com a proposta de recriação do Ministério da Cultura e da Funarte. Como resultado, discorre-se sobre a concepção da PNA como uma boa prática de governança e participação social.

**Palavras-chave:** Governança Pública. Participação Social. Política Nacional das Artes. Funarte.

## **Introdução**

A ideia e a prática da governança são relativamente recentes e perpassam a administração pública, principalmente a brasileira, de forma inconstante. No Brasil, há recorrentes tentativas de se estabelecer uma governança que contribua efetivamente para a resolução de problemas estruturais de participação social e políticas públicas. São ciclos que caracterizam processos de governança totalmente diversos e algumas vezes opostos, facilitando a desconstrução em detrimento de uma suposta efetividade.

Considerando que o conceito de governança pública se apresenta polissêmico, multidimensional e carregado de ambiguidade (ROSE-ACKERMAN, 2017 apud BUTA; TEIXEIRA, 2020), ele se torna tão abrangente que não se limita apenas ao estado da arte da administração pública, mas também a aspectos sociais e políticos.

A governança pública possibilita a revisão da relação entre Estado e sociedade civil e do entendimento dos diferentes papéis e responsabilidades desses atores quanto às demandas e à capacidade de governar. Essa condição requer a proposição de maior participação dos cidadãos, dos organismos públicos e privados e das organizações não governamentais na construção de uma gestão que busque a melhoria dos serviços, das ações e das políticas públicas. Uma oportunidade de conhecimento e construção de processos democráticos em todas as áreas.

Nesse sentido, a prática da governança oportuniza um processo democrático transparente e participativo, na medida em que garante os meios para participação social no planejamento e na ação pública, pressupondo mecanismos de controle social sobre o Estado, seus agentes, a sociedade e seus diferentes atores. Assim, é possível afirmar que recentemente

o Brasil viveu uma crise de governança pública que atingiu de forma mais agressiva a elaboração e a execução das políticas sociais e a participação da sociedade nos processos decisórios.

Em 31 de janeiro de 2023, foram publicados os decretos nº 11.406 e nº 11.407, que instituem o Conselho de Participação Social da Presidência da República e o Sistema de Participação Social, respectivamente, em um processo de resgate da governança pública no país.

O primeiro decreto, em seu artigo 2º afirma que o Conselho de Participação Social da Presidência da República é uma instância destinada à oitiva da sociedade civil para fins de assessoramento ao Presidente da República no diálogo e na interlocução com a mesma e com a representação de movimentos sindicais e populares; visa também promover o diálogo com a Secretaria Geral da Presidência quanto à participação social na execução de políticas públicas (BRASIL, 2023a).

O decreto nº 11.407/2023 é instituído no âmbito da administração pública federal direta e tem por finalidade estruturar, coordenar e articular as relações do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas (BRASIL, 2023b).

Mediante a retomada de um cenário político favorável à integração da sociedade nos processos de participação, faz-se pertinente a releitura de movimentos exitosos na administração pública, em especial no campo das políticas públicas de cultura, que experienciaram a ampla participação como boa prática de governança, e cujas propostas se pretendem restabelecidas a partir de 2023.

É o caso dos processos de construção da Política Nacional das Artes (PNA), no âmbito da Fundação Nacional de Artes (Funarte), cuja organização política e participativa se espelha na estrutura da constituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC) entre os anos de 2005 e 2010.

Instituído pela Emenda Constitucional 71/2012 e inserido na Constituição Federal, artigo 216-A, o SNC é organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa; institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (BRASIL, 1988).

Seu processo de elaboração evidencia o amplo uso dos mecanismos de participação presentes na Constituição Federal de 1988, tendo as discussões e deliberações ocorrido no âmbito das câmaras setoriais, dos colegiados e dos conselhos de cultura, culminando na

realização de 2 conferências nacionais, cujos resultados contribuíram não só para a consolidação do SNC, mas para orientar as políticas públicas setoriais do MinC e da Funarte.

Analogamente, a PNA tem como finalidade estabelecer diagnósticos e formular políticas públicas para as artes brasileiras, dando continuidade aos processos participativos iniciados nas câmaras e colegiados setoriais, em 2005, resultando no conjunto de planos setoriais construídos no ano de 2010 (FUNARTE, 2015, p.10) que balizaram a consolidação do SNC.

Nesse sentido, a Política Nacional das Artes, então conduzida pela Funarte em articulação com o MinC e com as classes artísticas da sociedade civil, teve sua relevância ao garantir e ampliar a mobilização e a politização de atores e movimentos envolvidos nos processos de participação, e ao cumprir um papel de reorganização das demandas do setor e revisão das propostas estruturadas no período supracitado (NUSSBAUMER, 2017).

É importante ressaltar que a PNA representa, ainda, um entendimento institucional dos papéis do Ministério da Cultura e da Funarte, antes difusos e por vezes sobrepostos, o que reduzia o potencial das duas instituições em estabelecer um olhar específico e conjunto para as políticas do fazer artístico, agregando agentes do Estado e da sociedade civil.

Nesse cenário, a Funarte e o Ministério da Cultura apresentam-se como fundamentais para o desenvolvimento dos espaços de participação e de representação política das diferentes classes artísticas. A relação entre poder público e sociedade no campo das artes perpassa os momentos de instabilidade política das duas instituições, alterando os espaços de representatividade, o uso dos instrumentos democráticos colaborativos, a articulação dos agentes envolvidos e, conseqüentemente, o funcionamento do SNC (CARVALHO, 2018).

A relevância desse papel tornou-se evidente nos últimos anos, com a extinção do Ministério e as desordenações e ausências de linhas de política pública vivenciadas na Fundação Nacional de Artes. O desenvolvimento da área passou por um hiato, com a drástica redução da estrutura da pasta, multiplicação de experiências de retrocesso e a nulidade de diálogo com a sociedade em todos os âmbitos.

Diante do exposto, é evidente a relação entre governança e democracia e a importância de se retomar o tema da participação social quando são instituídos um sistema e um conselho no âmbito da administração direta. Esta pesquisa torna-se ainda mais pertinente ao revisitar os processos de construção social na área das políticas públicas de cultura no momento de seu restabelecimento.

Assim, busca-se, em um primeiro momento, detalhar as relações existentes entre Governança Pública e Participação Social, referenciais teóricos desta pesquisa; em um segundo

momento, apresenta-se a experiência da implementação da Política Nacional das Artes, no ano de 2015, como boa prática de governança e participação no âmbito das políticas públicas de cultura, tendo por base o processo de construção do Sistema Nacional de Cultura. Por fim, são realizados apontamentos sobre as possibilidades de aperfeiçoamento da governança da Funarte mediante a efetiva aplicação da PNA.

## **1. Governança pública e Participação: pressupostos para uma sociedade democrática**

O conceito de governança pública é abrangente e sua prática é recente no Brasil. Exige amadurecimento das instâncias públicas para compreender as novas relações que se estabelecem e os princípios básicos que a norteiam. A governança é um processo que amplia a perspectiva entre governo e sociedade, gerando valor público e colaboração entre os agentes envolvidos na coprodução de serviços, políticas e bens. Por sua amplitude, não há um conceito único e restrito para governança pública (CORREIO; CORREIO, 2019).

Dentre os inúmeros aspectos que orientam o tema, destacam-se a colaboração e a democratização como referências, desenvolvendo outros pontos importantes para a boa prática da gestão como a responsabilização mútua entre Estado e sociedade civil; legitimidade; ética; valores públicos; autoconhecimento; democracia; igualdade; inclusão; direitos humanos; cidadania; prestação de contas; políticas públicas; processos de tomada de decisões; accountability; stakeholders; formas de governo; avaliação de desempenho; trabalho em rede; transparência; eficiência; eficácia; credibilidade e legalidade (SANTOS; ROCHA; SANTOS, 2022).

Atravessam todos os aspectos supracitados, a repartição e as relações de poder. Segundo Matias-Pereira (2010), esses aspectos estão relacionados à legitimidade do espaço público, à negociação entre os diferentes atores envolvidos no processo, à descentralização da autoridade e das funções relacionadas ao ato de governar. A governança amplia sua abrangência, excede o plano gerencial e alcança também o plano político (FILGUEIRAS, 2018).

A temática surge no cenário mundial a partir dos anos de 1980 mediante as constantes crises estatais. O Estado, suas ações e resultados passam a ser questionados e o papel da sociedade civil no controle social ganha relevância. A necessidade de aprimorar a capacidade de resposta dos Estados e a melhoria do fluxo de informações entre os cidadãos se faz premente. Dentre as novas diretrizes para gestão pública destaca-se a busca pela legitimidade da ação estatal, pela conexão entre administração pública e o contexto político, por equilíbrio entre a eficiência econômica e a participação política (PINTO; MARTINS; LEONEL; CKAGNAZAROFF, 2017).

No Brasil, a ideia de governança pública tem destaque junto aos movimentos de redemocratização, em especial a partir da promulgação da Constituição Federal/1988, a Constituição Cidadã. Em seu Art. 1º, o texto constitucional afirma que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito e dentre seus fundamentos estão a soberania; a cidadania, a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político. Ainda em seu parágrafo único destaca que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de forma direta.

Nesse sentido, entende-se que a governança pública estabelece uma relação direta com a democracia, uma vez que envolve responsabilização e responsividade do Estado e da sociedade civil, em um processo de construção coletiva. Constitui um aprimoramento das relações institucionais, orientado para democratização da administração pública e para o empoderamento da cidadania.

A ideia de democracia, reproposta e reformulada nas diferentes épocas, sempre esteve relacionada à origem do exercício do poder por parte do povo, seja ele delegado, outorgado, representado ou exercido diretamente. A participação social e política, segundo Filgueiras (2018), guarda uma sinergia entre o conceito de governança e os processos de democratização na medida em que surgem novas formas de empoderamento da sociedade ao se desenhar mudanças para a administração pública.

O conceito de participação apresenta-se, então, como fundamental na agenda das boas práticas da gestão pública. A participação política e social e seus mecanismos legitimam os processos de governança, fortalecendo, ainda, os sistemas de transparência e de prestação de contas. Corroborando sobre a relevância da participação nos diversos meios e modos de governança pública, Fonseca e Avelino (2018) destacam os impactos desse princípio na aplicação das políticas e no campo dos agentes envolvidos:

A influência da metodologia participativa no resultado da política tem como premissa a crença em que a postura ativa da população local contribuiria para a legitimação e a aplicação da política no contexto local, tornando-a mais eficiente e eficaz. Já o impacto da metodologia nos próprios atores sociais locais parte da premissa de que a participação estimularia a cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o empoderamento dos agentes (FONSECA; AVELINO, 2018, p. 44).

A temática da participação se impõe no contexto abrangente da governança pública por possibilitar um olhar mais amplo sobre as ações do Estado e da sociedade, fortalecendo estas instituições para construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social. A participação ainda oportuniza um debruçar sobre os problemas públicos, gerando

conhecimentos e subsídios para a resolução desses mesmos problemas. A participação torna-se, assim, um “recurso produtivo central” (GOHN, 2002, p. 20) no âmbito da administração pública.

A categoria de participação cidadã, introduzida a partir da Constituição Federal/1988, compreende uma nova visão, por parte da sociedade e do Estado, sobre a prática da cidadania e dos direitos sociais. Os instrumentos de participação constituídos no documento oportunizam o compartilhamento de experiências e informações, capacitam para a tomada de decisões (GOHN, 2002) e contribuem para o aprendizado e para o desenvolvimento político dos indivíduos.

Os conselhos gestores são os principais órgãos instituídos pela Constituição Cidadã no fim da década de 1980 e trazem um caráter inovador no tocante à efetiva deliberação pública de políticas, seus rearranjos e aos princípios democráticos. Representam ainda o espaço conquistado na redemocratização política brasileira. Constituem instrumentos de expressão, representação e participação da sociedade (GOHN, 2011), tendo o papel de mediar as novas relações estabelecidas entre Estado e seu corpo social.

A prática dos conselhos implica uma sociedade civil organizada, capacitada, qualificada politicamente que possa garantir a sustentabilidade das ações ao longo do tempo, fortalecendo os espaços de discussão e institucionalizando-os, de forma que resistam às instabilidades existentes em algumas áreas, principalmente as relacionadas às políticas sociais.

Segundo Gohn (2011), os conselhos engendram uma nova institucionalidade pública na medida em que estimulam um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, em que se viabiliza a participação de segmentos sociais na formulação de políticas e o acesso aos espaços de deliberação política.

No âmbito do suporte à prática dos conselhos, estão as câmaras e colegiados setoriais, que se caracterizam como fóruns permanentes de interlocução entre os diferentes setores da sociedade, congregando todos os agentes das cadeias produtivas. Subsidiarão os conselhos na tomada de decisões, possuindo caráter propositivo ao gerar deliberações e diretrizes por meio de estudos, pesquisas, sugestões e controle da ação estatal.

A construção das políticas públicas de cultura se dá a partir das resoluções tomadas no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPIC), parte integrante do Sistema Nacional de Cultura. Junto com suas instâncias deliberativas – câmaras e colegiados setoriais – têm como função propor políticas visando o aprimoramento das práticas artísticas em todas as etapas da cadeia da produção cultural.

Ressalta-se que, apesar do caráter deliberativo instituído na Constituição Federal, os conselhos e seus órgãos de suporte têm assumido um perfil muito mais oitivo e auxiliar na tomada de decisões e ainda assim, por não existir uma normativa que garanta o pleno atendimento dos pleitos levantados, as demandas podem não ser atendidas pelo poder executivo.

Apesar da institucionalização legal da participação social no campo político, muitos ainda são os desafios para sua prática se tornar efetiva e capilarizada, chegando a toda a sociedade, em todas as áreas de construção de políticas públicas. É necessário um governo que tenha como diretrizes e fundamentos os processos de participação e construção da cidadania, entendendo os conflitos como parte do jogo de interesses em uma democracia (GOHN, 2011).

## **2. Boas práticas de governança: os processos de construção do Sistema Nacional de Cultura e da Política Nacional das Artes**

O Sistema Nacional de Cultura espelha o conceito de sistema, em que um conjunto de partes interligadas interagem entre si. Nesse sentido, o SNC agrega um conjunto de instâncias das esferas federal, estadual e municipal, estatais ou não, que estão interligadas por uma série de princípios e normativas que garante a interação entre eles para a composição de políticas públicas no campo da cultura com a maior capilaridade possível.

Em sua concepção, o SNC abarca a Política Nacional de Cultura a partir de um modelo de gestão compartilhada composta por elementos constitutivos<sup>1</sup>, leis, normativas e procedimentos. Em sua configuração, a sociedade civil abarca o SNC assentada nos sistemas estaduais, distritais e municipais de cultura.

Dentre os princípios do Sistema estão: a diversidade; a universalização do acesso aos bens e serviços culturais; a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área da cultura; o fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; a interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; a complementaridade nos papéis dos agentes culturais; a transversalidade das políticas culturais; a autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; a transparência e compartilhamento das informações; a democratização dos processos decisórios com participação e controle social; a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos

---

<sup>1</sup> O SNC é circunscrito a partir dos seguintes elementos existentes nas três esferas da federação: órgão gestor da cultura (MinC), Conselho de Política Cultural, Sistema de Financiamento à Cultura, Comissões Intergestores; Programa de Formação na área da Cultura, Sistema de Informações e Indicadores Culturais, Sistemas Setoriais de Cultura, Plano de Cultura e Conferência de Cultura.



e das ações; e a ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura (BRASIL, 2012).

A construção compartilhada de políticas públicas entre os entes federados e a sociedade civil, assim como o estabelecimento de um processo democrático de participação na gestão das políticas públicas, criando instrumentos para acompanhamento e avaliação dessas políticas, são os principais objetivos do SNC e vão ao encontro dos pressupostos para uma boa governança pública.

O processo de construção do SNC se dá em diferentes etapas, conforme o desenvolvimento e amadurecimento das ações e decisões do Estado e da sociedade civil. Assim, tem-se as deliberações entre os períodos de 2003 a 2006 e entre 2007 e 2010. É cabível nesta pesquisa relacionar essas ações com o intuito de demonstrar como a elaboração do Sistema agregou de forma plena os processos de participação social.

Quadro 1. Etapas de construção do SNC

Período	Ações
2003 a 2006	Apresentação no Congresso Nacional da PEC nº 150/2003, que vincula a receita orçamentária da União, Estados e Municípios ao desenvolvimento cultural.
	Criação das Câmaras Setoriais de Música, Teatro, Dança, Artes Visuais, Circo e Livro e Leitura.
	Apresentação no Congresso Nacional da PEC nº 416/2005, que institui o Sistema Nacional de Cultura.
	Realização das Conferências Municipais, Estaduais e da I Conferência Nacional de Cultura, que definiu como uma das prioridades a implementação do Sistema Nacional de Cultura.
	Aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 048/2005 que institui o Plano Nacional de Cultura.
	Criação do Sistema Federal de Cultura e do Conselho Nacional de Política Cultural, através do Decreto Nº 5.520 /2005.
	Assinatura do Protocolo de Intenções (da União com 21 Estados e 1967 Municípios) para implantação do SNC.
	Realização do Ciclo de Oficinas do Sistema Nacional de Cultura.
2007 a 2010	Instalação do Conselho Nacional de Política Cultural e dos Colegiados Setoriais.
	Elaboração do Plano Nacional de Cultura com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural e Seminários realizados em todos os Estados e Distrito Federal.
	Reestruturação administrativa do Ministério da Cultura.
	Aprovação pelo Conselho Nacional de Política Cultural da proposta de “Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”.
	Realização dos Seminários do SNC (26 em 24 Estados), com a participação de 4.577 gestores e conselheiros de cultura de 2.323 municípios.
	Realização da II Conferência Nacional de Cultura, antecedida de Conferências de Cultura em 3.216 Municípios, nos 26 Estados e no Distrito Federal.
	Aprovação de Substitutivo da PEC 416/2005 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.
	Assinatura de Acordo de Cooperação Federativa do SNC, por meio do qual 363 Municípios e 1 Estado formalizaram sua integração ao SNC.

Fonte: adaptado de BRASIL, 2010.

A partir do quadro 1, é perceptível a valorização da participação social e dos processos de construção coletiva na elaboração do SNC conforme os ditames da Constituição Federal e

de normativas oriundas de seus artigos. Destaca-se nesse processo a importância da integração dos agentes públicos das três instâncias federativas, de representantes setoriais da sociedade civil e atores públicos e privados atuantes na cadeia produtiva da cultura no país.

Mediante o exposto, o SNC se apresenta como um exemplo de boa prática de governança pública ao estabelecer novas relações entre Estado e sociedade, ao criar instrumentos transparentes de atuação e controle entre entes públicos e privados, e ao tornar o cidadão apto para integrar as discussões políticas acerca da produção cultural no país e oportunizando espaços oitivos e deliberativos de participação. Constitui-se ainda, como base para a concepção de outros métodos participativos com o intuito de melhorar a gestão pública como a Política Nacional das Artes.

Criada em 1975, através da lei 6.312, e recriada na forma do art. 6º da Medida Provisória nº 752, de 6 de dezembro de 1994, convalidada pelo art. 64 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, a Fundação Nacional de Artes tem a finalidade de promover, incentivar e amparar, em todo o território nacional, a prática, o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas (BRASIL, 1975).

Vinculada ao Ministério da Cultura<sup>2</sup>, a Fundação constitui-se, até os dias atuais, como o único órgão público federal cujas natureza e finalidade são promover e incentivar a produção, a prática e o desenvolvimento das atividades artísticas e culturais em território nacional (BRASIL,2015).

O amadurecimento da visão de seu papel enquanto instituição articuladora de políticas públicas no campo das artes se deu progressivamente, mediante a ausência de um propósito que dialogasse com a realidade brasileira. Sob constantes instabilidades, a Fundação sofre reordenações administrativas, reestruturações funcionais, passando por extinção e reintegração ao quadro da administração pública federal, que muitas vezes, limitam e redefinem seu campo de atuação.

---

<sup>2</sup> Inicialmente vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, a Funarte foi criada com o intuito de substituir o extinto PAC – Programa de Ação Cultural, assumindo papel relevante na valorização, preservação e fomento a arte e suas expressões em território nacional. Tinha sob sua responsabilidade a gestão das políticas e ações em torno das artes plásticas, música e folclore. Seu orçamento era oriundo do referido programa. O período mais potente de sua atuação se deu ao longo da sua primeira década de existência. A partir da criação do Ministério da Cultura, tornou-se vinculada a esta pasta e sua atuação e representatividade sofreram alterações ao sobrepor demandas e práticas do ministério, não estabelecendo políticas públicas específicas. Em 1990, o MinC e suas vinculadas foram extintas, resumidas ao Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC). Quatro anos depois, a estrutura MinC ressurgiu pela MP 752/1994 e a Funarte passa a agregar além das linguagens artísticas originais, as artes cênicas. Permanece praticamente inerte até 2004, quando, a partir de uma nova proposta de governo no Brasil, em especial para as políticas culturais, passa por uma reestruturação que retoma a possibilidade de organização interna e revisão de sua atuação junto à sociedade.

A partir de 2003, com a instauração de um governo mais participativo, percebe-se uma dedicação maior à pasta da cultura no âmbito da administração pública federal. No ano seguinte, a Funarte sofre uma reestruturação, com elaboração de estatuto que institucionaliza os cargos, as funções gratificadas e seu funcionamento a partir de uma nova conformação composta por centros e coordenações<sup>3</sup>, cuja atuação orienta para um direcionamento das políticas públicas de difusão e fomento às artes.

A descentralização de recursos via editais de seleção pública torna-se a principal forma de atuação do Ministério da Cultura, e em consequência da Fundação. Os editais de fomento contemplam demandas oriundas do diálogo com a sociedade, afirmando os princípios da transparência, da publicidade, da isonomia e da democratização nas relações entre Estado e sociedade. Nessa conjuntura, a Fundação Nacional de Artes possui um papel relevante na estruturação da área cultural na administração pública, em território nacional.

Em 2015, ao retornar à gestão do MinC, o então ministro Juca Ferreira tem um olhar diferenciado para a Funarte, buscando maior integração da instituição ao Sistema MinC. Uma política específica para as artes possibilita contemplar as demandas específicas das cadeias produtivas das diferentes linguagens artísticas, assim como repensar a atuação da Fundação enquanto responsável pela elaboração e pela prática dessa política.

A construção de uma Política Nacional das Artes passa a ser, então, o fundamento da gestão da Funarte, cujo processo acontece a partir da experiência da criação do Sistema Nacional de Cultura.

A Política Nacional das Artes tem como objetivo a implementação de políticas públicas atualizadas, fundamentadas e permanentes para as artes, em um processo de construção participativa que envolve atores públicos e privados e sociedade civil por meio da oitiva e das deliberações dos colegiados setoriais.

Francisco Bosco, então presidente da Fundação, no relatório de gestão referente ao ano de 2015, relata o processo participativo na concepção da PNA:

... a Funarte coordenou um grupo de articuladores e consultores (contratados ad hoc junto à sociedade civil), participantes de um amplo processo que envolveu representantes de todos os setores artísticos, de diversos estados e regiões do país, a fim de estabelecer diagnósticos e formular políticas públicas para as artes brasileiras,

---

<sup>3</sup> A partir do DECRETO Nº 5.037/2004, a Funarte passa a se organizar da seguinte forma: órgão colegiado: Diretoria; órgãos seccionais: Procuradoria Federal e Coordenação-Geral de Planejamento e Administração; órgãos específicos singulares: Centro das Artes Cênicas; Centro das Artes Visuais; Centro da Música; e Centro de Programas Integrados; órgãos descentralizados: Representações Regionais. No âmbito do Centro de Artes Cênicas, tem-se as coordenações de teatro, circo e dança, a Escola Nacional de Circo e a gestão dos espaços culturais. Na música, trabalha-se com as categorias popular, bandas e concerto. O Centro de Documentação encontra-se lotado no Centro de Programas Integrados.

numa continuação do processo que começou nas câmaras setoriais (2005) e se desenvolveu nos colegiados setoriais, que por sua vez formularam um conjunto de planos setoriais (2010). Até o fim de 2015, o processo de construção da PNA realizou diversas agendas setoriais, a partir das quais os seus articuladores desenvolveram suas propostas de políticas públicas para as artes (que incluem formulações sobre fomento, regulação, capacitação, estrutura etc.), que foram entregues à Funarte em março de 2016 (a continuidade do processo abrange a sua avaliação pelos colegiados setoriais e consolidação final pelos Centros da Funarte e o comitê executivo da PNA). (FUNARTE, 2016, p. 10).

A composição da PNA consiste em um comitê executivo, integrado por representantes do MinC e da Funarte, incluindo o Ministro da Cultura e o Presidente da Funarte; por articuladores contratados, representantes da sociedade civil das diferentes linguagens artísticas; consultores – também representantes das linguagens artísticas; pela diretoria colegiada da Fundação; pelos secretários do MinC e representantes de instâncias transversais do Ministério.

Segundo Rui Moreira (2022), a complexidade e a multiplicidade da ação exigem uma implantação a médio e longo prazos, com planos estruturantes de caráter setorial e transversal, conforme as especificidades de cada área. Dentre as estratégias de trabalho estava a criação da Caravana das Artes, movimento itinerante em território nacional, onde se daria a mobilização da sociedade para rediscutir os planos setoriais elaborados entre 2005 e 2010.

Essa estratégia foi veementemente criticada, uma vez que as demandas setoriais já haviam sido deliberadas nas câmaras, colegiados, conselhos e conferências. Ainda assim, as caravanas aconteceram com o objetivo de apresentar os planos administrativos para a criação de leis e políticas específicas que pudessem assegurar a fruição das artes no Sistema Nacional de Cultura (MOREIRA, 2022).

Para além do estabelecimento de uma política nacional para as artes, a proposta da PNA estende-se à reflexão sobre o verdadeiro papel a ser desempenhado pela Funarte nesse processo. Atualmente a Fundação possui um caráter muito mais executor do que coordenador e articulador de políticas públicas, o que dificulta o aprimoramento de sua missão, de sua abrangência e da capilaridade de suas ações.

Assim, nesse processo de construção da PNA, a Funarte foi percebida como sujeito e ao mesmo tempo objeto dela, isto é: “sua coordenadora e co-formuladora (junto a outras instâncias do MinC, bem como da sociedade civil), mas também sua matéria de reflexão, a fim de que se estabeleça um diagnóstico sobre sua atuação e ideias para revitalizá-la” (FUNARTE, 2016, p.9).

As novas responsabilidades da Funarte enquanto coordenadora e articuladora da PNA oportunizam “o desenvolvimento de um trabalho de levantamento de dados e indicadores,

acompanhamento e avaliação, contribuindo para o debate e o aperfeiçoamento dessa política” (NUSSBAUMER, 2017, p. 25).

Em seguida à articulação da proposta e à efetiva mobilização da sociedade via colegiados setoriais das artes em torno da afirmação das demandas discutidas entre 2005 e 2010, mudanças se estabeleceram no âmbito do poder executivo, com a deposição da presidenta Dilma Rousseff, que refletiram drasticamente na estrutura do MinC e da Funarte, levando à dissolução dos processos de construção e implantação da PNA.

Após oito anos de instabilidade política no país, em especial no campo da cultura, são retomados os instrumentos de participação social, recomposta a estrutura extinta do MinC e anunciada a reintegração da Política Nacional das Artes pela atual gestão da Funarte.

Os métodos participativos vão sendo retomados quando a gestão da Fundação traz para sua diretoria colegiada, em 2023, gestores integrantes da sociedade civil, representantes das diferentes linguagens artísticas, atendendo a demandas levantadas em 2015, ocasião do início dos processos de elaboração da PNA.

Assim, é possível afirmar que a Política Nacional das Artes é fruto de um processo participativo em que se busca a boa governança, tanto no âmbito da administração pública, quando se pensa a reestruturação de uma instituição como a Funarte, quanto no campo da sociedade civil, ao garantir que as deliberações dos colegiados e conselhos contribuam para a melhoria dos debates sobre a cultura política no Brasil.

### **Considerações finais**

Considerando que a governança pública remete a significados e práticas plurais, sendo um dos principais pressupostos para a relação entre Estado e Sociedade em uma democracia participativa, e o momento de retomada dos processos democráticos no país a partir do marco referencial da instituição do Conselho de Participação Social da Presidência da República e do Sistema de Participação Social, este artigo teve por objetivo apresentar as relações entre governança e participação a partir da experiência da construção da Política Nacional das Artes, no ano de 2015, e sua reintegração, em 2023, com a proposta de recriação do Ministério da Cultura e da Funarte.

Nesse contexto, foram retomadas as reflexões acerca da relação entre governança pública e democracia, levando em conta a participação social como pressuposto para a boa prática de gestão em um governo democrático. Complementando a análise teórica, foram apresentadas como boas práticas de governança pública a constituição da Política Nacional das Artes, em 2015, tendo por base os processos de participação do Sistema Nacional de Cultura.

O SNC é entendido neste trabalho como um processo inédito de organização da sociedade e do Estado em torno de questões públicas setoriais e transversais acerca das políticas culturais. Organização, esta, pautada nos instrumentos de participação social e processos oitivos e deliberativos de tomada de decisões, que contribuem para o estabelecimento de uma nova relação entre os entes públicos e a sociedade civil.

A PNA é fruto de um amadurecimento sobre a condução dos processos relacionais e de gestão do MinC e da Funarte desde 2003. Com uma visão consolidada sobre a relevância da cultura no país, o ministério lançou, em um primeiro momento, um olhar sobre as questões abrangentes da cultura brasileira, como o reconhecimento de suas dimensões simbólica, econômica e cidadã, em detrimento ao fortalecimento dos processos de gestão de suas vinculadas, em especial a Funarte.

Assim, a Política Nacional das Artes apresenta, dentre seus principais objetivos, a implementação de políticas públicas atualizadas, fundamentadas e permanentes para as artes, em um processo de construção participativa por meio da oitiva e das deliberações dos colegiados setoriais. De forma complementar, a PNA pretende a refundação da Funarte a partir da reflexão e do estabelecimento de uma nova missão para a instituição que garanta sua abrangência, sua capacidade de articulação e sua capilaridade.

Como sugestão de apontamentos futuros e com a finalidade de se pensar uma instituição ímpar no contexto da administração pública federal, é necessário, através da PNA, garantir o alcance da Funarte a todo território nacional, estabelecendo articulações com estados e municípios, previstas no SNC, com vistas a conhecer e entender o funcionamento das dinâmicas locais na ampla cadeia produtiva das artes.

Nesse contexto, é importante que se reconheça a Funarte como coordenadora de processos, responsável por auxiliar na geração de dados, informações e resultados, assim como na avaliação de políticas públicas no campo das artes. É premente que se estabeleçam, por meio da Fundação, pesquisas transversais na área da produção cultural, em conformidade com os demais órgãos do governo federal.

Assim sendo, para fins desta pesquisa, a PNA constitui-se uma boa prática de governança pública ao se apropriar de diretrizes e princípios que levam a uma gestão pública democrática, tendo a participação social como pressuposto fundamental para sua efetividade e para a legitimação de seus processos.

Por fim, este trabalho se faz relevante ao propor uma reflexão teórica acerca da construção coletiva dos processos de políticas públicas, em especial nas áreas sociais, e suas contribuições para o aperfeiçoamento da democracia. Se faz determinante também dissertar

sobre as políticas públicas de cultura no Brasil para reforçar a reflexão sobre o desenvolvimento da área no campo de estudos da administração.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 6.312 de 16 de dezembro de 1975.** Autoriza o poder executivo a instituir a Fundação Nacional de Artes e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16312.htm#:~:text=LEI%20No%206.312%2C%20DE%2016%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201975.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Arte%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16312.htm#:~:text=LEI%20No%206.312%2C%20DE%2016%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201975.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Arte%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm). Acesso em agosto de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.037 de 7 de abril de 2004.** Aprova o Estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Fundação Nacional de Artes – Funarte e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5037.htm#:~:text=D5037&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.037%2C%20DE%207,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5037.htm#:~:text=D5037&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.037%2C%20DE%207,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em janeiro de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.406 de 31 de janeiro de 2023 (a).** Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11406.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.406%2C%20DE%2031,Social%20da%20Presid%C3%Aancia%20da%20Rep%C3%ABlica](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11406.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.406%2C%20DE%2031,Social%20da%20Presid%C3%Aancia%20da%20Rep%C3%ABlica). Acesso em Fevereiro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.407 de 31 de janeiro de 2023 (b).** Institui o Sistema de Participação Social. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.407%2C%20DE%2031,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.407%2C%20DE%2031,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em Fevereiro 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Art. 216-A. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em Fevereiro 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 71 de 29 de novembro de 2012.** Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2071&text=Acrescenta%20o%20art.,do%20C%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2071&text=Acrescenta%20o%20art.,do%20C%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art). Acesso em Fevereiro 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Portaria nº 46, de 19 de junho de 2015.** Aprova o Regimento Interno da Fundação Nacional de Artes. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atos-normativos-secult/2015/portaria-no-46-de-19-de-junho-de-2015>. Acesso em março de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 752 de 6 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a alteração na Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, na Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dá outras providências. Sem eficácia. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/752.htm#:~:text=752&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%20752%2C%20DE%206%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20altera%C3%A7%C3%A3o%20na,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/752.htm#:~:text=752&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%20752%2C%20DE%206%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20altera%C3%A7%C3%A3o%20na,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso em Fevereiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura; Secretaria de Articulação Institucional; Coordenadoria Geral de Relações Federativas e Sociedade. **Sistema Nacional de Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Dezembro/2010. Disponível em: [http://www.fundacaocultural.ba.gov.br/colegiadosssetoriais/SNC\\_ESTRUTURACAO\\_INSTI TUCIONALIZACAO\\_IMPLEMENTACAO\\_19JAN2011.pdf](http://www.fundacaocultural.ba.gov.br/colegiadosssetoriais/SNC_ESTRUTURACAO_INSTI TUCIONALIZACAO_IMPLEMENTACAO_19JAN2011.pdf). Acesso em Fevereiro 2023.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Governança Pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações e Sociedade**, 2020. 27(94). 370-395. doi 10.1590/1984-9270941. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/?lang=pt> Acesso em Fevereiro 2023.

CARVALHO, Marcella Souza. **Organização política na área da Dança: uma análise da participação social na construção de políticas públicas de cultura**. In: Políticas culturais para as artes / Anita Simis, Gisele Nussbaumer, Kennedy Piau Ferreira, (organizadores). – Salvador: EDUFBA, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. **Câmara e Colegiado setorial de Dança. Relatório de atividades 2005-2010. A participação social no debate das políticas públicas do setor**. Funarte. Ministério da Cultura. 2011.

CORREIO, Márcia Néa Oliveira Pascoal; CORREIO, Oderlene Vieira de Oliveira. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, vol.11, núm.2, 2019. Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 52(1): 71-88, jan-fev. 2018.

FONSECA, Igor Ferraz da; AVELINO, Daniel Pitangueira de. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. **Boletim de análise político-institucional | n. 19**. Repositório do Conhecimento do IPEA. IPEA, dezembro, 2018.

FUNARTE. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Ministério da Cultura. Brasil. Março de 2016.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole** n. 7; pp. 9-31; 1º sem. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sóciopolítica**. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2011.



GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno C R H**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, Jan./Abr. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**. Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010.

MOREIRA, Rui. **Escrevivências de um andançarino: ritos de passagem na cultura e nas artes no Brasil – Lei da Dança e Política Nacional das Artes**. Trabalho de conclusão de curso de graduação em Licenciatura em Dança, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2022.

NUSSBAUMER, Gisele. As políticas para as artes e a Fundação Nacional de Artes: 2003-2016. **Políticas Culturais em Revista**. Salvador, v. 10, n. 2, p. 11-34, jul./dez. 2017.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; MARTINS, Simone; LEONEL, Danielle Silveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local. **Interações**, Campo Grande, MS. v. 19, n. 3, p. 627-641, jul./set. 2018.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Anfip, Brasília, 2008.

SANTOS, Juliana Amaral dos; ROCHA, Leticia Verissimo da silva; SANTOS, Gloria Maria de Sousa dos. NEW PUBLIC GOVERNANCE: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA NO CONTEXTO BRASILEIRO. In: **Anais do Congresso de Administração, Sociedade e Inovação - CASI (Evento On-line)**. Anais...Volta Redonda(RJ) Universidade Federal Fluminense, 2022. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/14casi/473728-NEW-PUBLIC-GOVERNANCE--UMA-REVISAO-SISTEMATICA-DE-LITERATURA-NO-CONTEXTO-BRASILEIRO>>. Acesso em janeiro de 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. EBAPE/Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, MAR./ABR. 2009.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 70 (4). 519-550. out/dez, 2019.

VASCONCELOS, Ana Teresa A; SANTOS, Juliana Amaral dos. Os cartazes da Sala Funarte: uma visão da política pública de cultura de 1978 a 2005. **Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa**. Ano 4, nº 4, 2010.