

# Gestão cultural e o papel dos agentes públicos na construção das políticas públicas





# Olá!

**Sou a *Juliana Rocha Miranda***

Bacharela em Direito (2013–2018) – USP

Mestra em Administração Pública e Governo (2019–2021) – FGV

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da FGV

Contato: [jurochamiranda95@gmail.com](mailto:jurochamiranda95@gmail.com)





# Núcleo de Estudos da Burocracia - NEB

Grupo de Pesquisa da FGV, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Gabriela Lotta, que se dedica a fazer análises teóricas e empíricas sobre a burocracia brasileira.

Para saber mais: <https://neburocracia.wordpress.com>



## Estrutura da Apresentação

---

1. Conceitos  
Básicos

2. Agentes  
Públicos

3. Sistema  
Nacional de  
Cultura

1

# Conceitos Básicos

Conceitos Básicos sobre Políticas Públicas

# Gestão Cultural e o papel dos agentes públicos na construção de políticas públicas







## O que é Estado?



- Conjunto de instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público, entre outras) que controlam e administram o país





Território



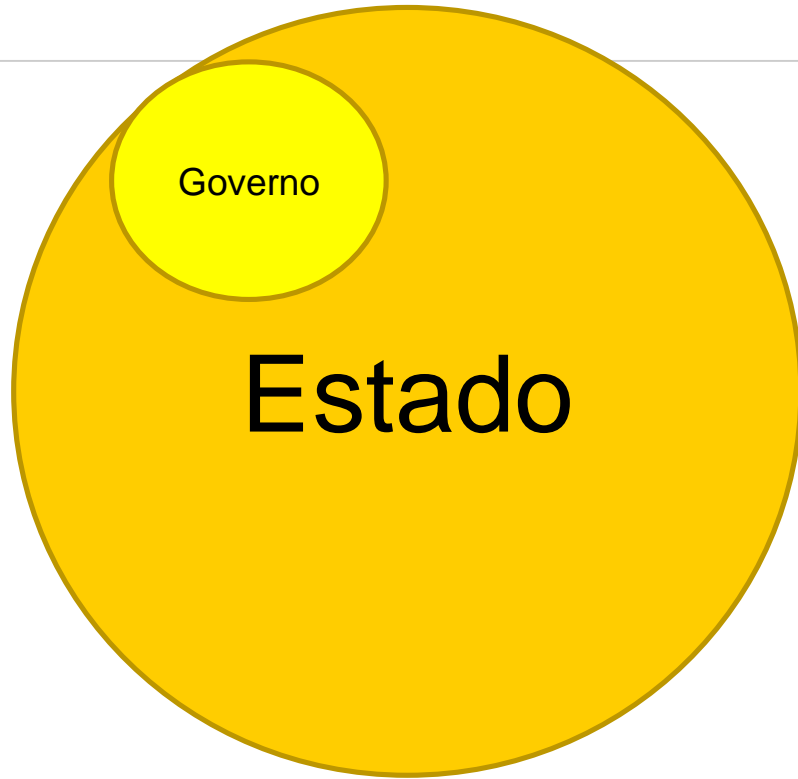
Povo



Nação

*Do que o Estado é composto*





## O que **Governo**?

- É uma das instituições que compõem o Estado, com a função de administrá-lo.
- É formado por um conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições na alta cúpula do Estado.



## O que é **Burocracia?**

### **Estrutura Organizacional**

As organizações do Estado são estruturadas com repartição de funções, departamentos, hierarquia, divisão de tarefas, carreiras específicas.

### **Corpo de atores do serviço público**

São os trabalhadores que prestam serviço para o Estado. Os indivíduos que fazem parte da burocracia são os **burocratas** ou **agentes públicos**.

### **Processos racionalizados**

Procedimentos rotineiros, ritos, normas, sistemática de realização e controle e, especialmente, impessoalidade

**“BUROCRACIA WEBERIANA”**



**Burocracia**



**Disfunção burocrática**



## Burocracia no Brasil

### Modernização na Era Vargas

Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esta era uma burocracia baseada em princípios weberianos voltada ao desenvolvimento, ao mérito e ao universalismo.

### Insulamento burocrático com JK

No governo de Juscelino Kubitschek, foi criada uma burocracia paralela na área econômica, voltada a desenvolver projetos para melhorar a economia do país.

### Reforma Gerencial na democratização

A partir de 1985 houve uma reforma na burocracia brasileira, com as seguintes características: profissionalização das carreiras estatais, criação do espaço público não estatal, e criação de agencias reguladoras.



## Convivência com diferentes tipos de gramática política das burocracias (Edson Nunes, 1997)

- ◉ *Clientelismo*: articulação de interesses particulares dos indivíduos envolvendo recursos públicos
- ◉ *Corporativismo*: esvaziamento do conflito ao negociar a pauta com corporações específicas de empresários e trabalhadores.
- ◉ *Insulamento burocrático*: criação de “Bolsões de eficiência” e evitação da influência política
- ◉ *Universalismo de procedimentos*: procedimentos isonômicos, igualitários



# Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 nos garante direitos políticos e sociais. Esses direitos não são materializados na vida das pessoas automaticamente, eles dependem de políticas públicas para serem concretizados.

*Políticas públicas são um conjunto de decisões, de diferentes atores políticos, que selecionam objetivos, e meios para alcançá-los, desde que isso esteja dentro das capacidades do Estado*



“





## Elementos das **políticas públicas**

- Orientação para objetivos: “problemas” e “soluções” de políticas públicas
- Resultado de conjunto de decisões
- Capacidade para decidir e implementar decisões: limitações de recursos, pessoal, informação, legislação, resistências internas.



## *O Ciclo de Políticas Públicas*





## Atores envolvidos na construção de Políticas Públicas



Políticos



Burocratas



Movimentos sociais



Pesquisadores



ONGs



## Atores do Estado envolvidos nas políticas públicas

### Visão tradicional

Entende que políticos tomam a decisão e os burocratas apenas executam. Ou seja: o político formula e o burocrata implementa a política pública e ponto final.

### Visão contemporânea

Reconhecimento de que ao longo da implementação das políticas públicas, muitas decisões são tomadas, inclusive por burocratas. Podemos entender que burocratas, ou agentes públicos, também são produtores de políticas públicas.

---

2

# Agentes Públicos

---



## Agentes Públicos e suas características

- Impessoalidade, técnica e procedimentos rotinizados: garantia da separação entre público e privado
- Corpo permanente do Estado, não eleito por voto popular, mas que está no setor público como concursado em carreiras públicas ou nomeados em cargos de confiança
- Muitas das figuras com quem a gente se conecta pela função/profissão, são **burocratas**



## Ingresso no serviço público

### Concurso público

Seleção padronizada, que estabelece competição igualitária e seleção dos candidatos mais capacitados.

### Livre nomeação

Escolha para funções que demandem confiança, habilidade relacional ou uma expertise técnica que a burocracia ainda não adquiriu.

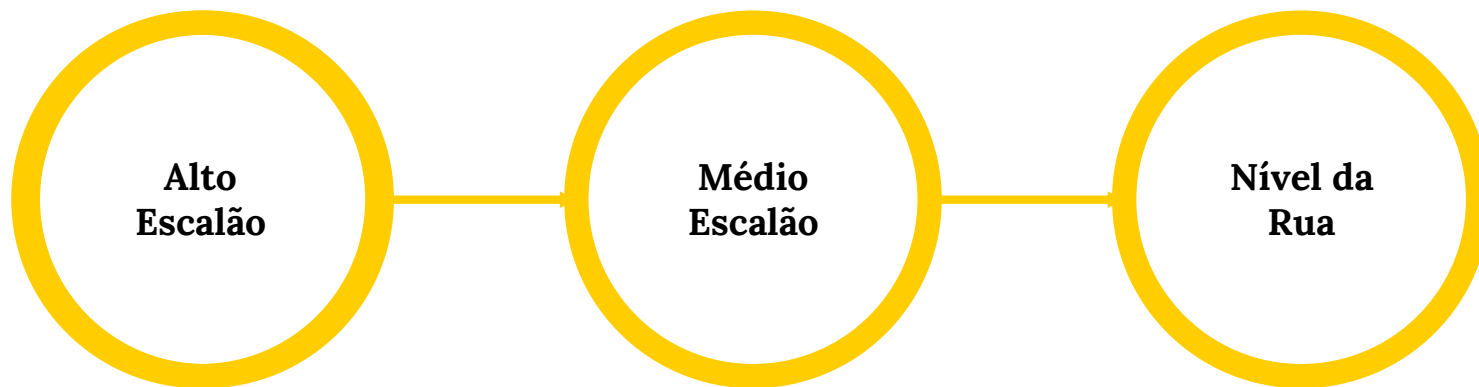
### Concurso + comissionamento

Nomeação, em cargos de confiança, de servidores que ingressaram por meio de concurso. Sinaliza uma valorização da profissionalização na burocracia.



## Escalões da Burocracia

+ OPERACIONAL ou “Back office”



Burocratas que ocupam altos cargos, em geral comissionados. Diretamente abaixo dos políticos eleitos ou os seus indicados.

Burocratas que ocupam posições intermediárias, conectam o alto escalão e os executores das políticas públicas nas pontas.

Burocratas que interagem diretamente e cotidianamente com o público beneficiário das políticas públicas, os profissionais “das pontas”.

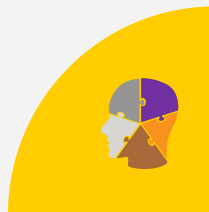




## Características desejáveis da Burocracia

### Profissionalização

Boa formação, com seleção criteriosa, habilidades específicas e educação permanente



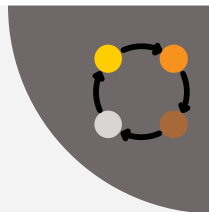
### Autonomia

A burocracia deve atuar de acordo com a sua designação



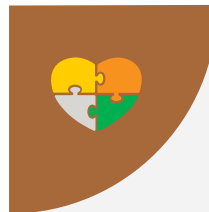
A burocracia deve permanecer no Estado independentemente de quem governar

### Estabilidade



Devem existir mecanismos para conter perseguições

### Proteção





## **Burocracia e Democracia: uma relação necessária**

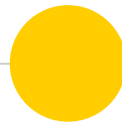
### **Políticos eleitos**

Os políticos são legitimados pelo povo, pelas eleições; é dali que vem sua legitimidade para a ação. São responsivos ao povo.

### **Burocratas**

A burocracia é legitimada pela lei, sua existência e suas funções estão previstas na legislação e aquela é a fonte do seu poder de atuar no Estado.

- **Ter uma burocracia weberiana é importante para o Estado:** possui a marca da impessoalidade, do afastamento de vieses políticos, da racionalização do serviço público e do cumprimento das regras.
- A burocracia evita alguns problemas para o Estado, como o patrimonialismo, a mistura de vínculos pessoais com o aparato estatal, o uso do Estado para fazer ofertas pessoais.
- A separação entre o público e o privado é essencial para a garantia da democracia





## **Insulamento Burocrático no Brasil**

- No Brasil, considerando que o mundo da política teria muitos problemas relacionados a patrimonialismo e clientelismo, a solução seria proteger ao máximo a burocracia do reino da política.
- Ideia de preservar todo o espaço da técnica: separação entre burocracia e a política, para a política não “contaminar” a burocracia.
- A solução seria criar um núcleo técnico do Estado protegido de interesses e demandas populares para combater relações clientelistas e garantir a racionalidade do Estado.



## Riscos da **Burocracia**

Sobreposição à política e atuação em interesse próprio



## Controle da Burocracia

O processo eleitoral é um meio de controle: elegemos representantes que vão comandar a burocracia

Controles internos dos órgãos executivos: controladorias, corregedorias

Controles externos: parlamentares (CPIs, sabatinas, inquéritos), judiciais (ações civis públicas, constitucionalidade) e administrativo (Tribunal de Contas)



## Mecanismos de Governança Democrática

### Coordenação Federativa

Protagonismo do nível federal nas decisões sobre as políticas públicas e promoção de incentivos para que os municípios as implementem.

### Intersetorialidade

Coordenação de diferentes setores governamentais para construção de soluções que resolvam problemas sociais complexos

### Participação social

Espaços de participação social institucionalizados além das eleições. Ex: conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos participativos

3

# **Sistema Nacional de Cultura**

---





## Sistemas Nacionais **políticas** **públicas**

- ◉ Construções institucionais que nasceram com as reformas de políticas, ocorridas a partir dos anos 1990, as quais aumentaram o poder de coordenação federativa da União.
- ◉ Definem macroparâmetros nacionais para implementação de políticas e baseiam-se em repasses de recursos federais condicionados à execução de agendas federais, financiamento fundo a fundo, espaços institucionalizados para participação social, negociação federativa e controle social.



## Sistemas Nacionais

Os caso mais conhecido de sistema nacional é o Sistema Único de Saúde (SUS) e depois o Sistema Único de Assistência Social.





## Por que **Sistemas Nacionais** são importantes?

O Brasil é um país grande, heterogêneo e desigual

Os Sistemas Nacionais possibilitam que uma política tenha padrões mínimos semelhantes na região metropolitana de São Paulo, no sertão da Bahia e no interior da Amazônia



# Sistema Nacional de Cultura

O principal objetivo deste sistema é fortalecer institucionalmente as políticas culturais da União, estados e municípios, com a participação da sociedade.



## Marcos Legais do SNC

Artigo 216-A da  
Constituição  
Federal

Lei nº  
12.343/2010,  
institui o Plano  
Nacional de  
Cultura (PNC) e o  
Sistema Nacional  
de Informações e  
Indicadores  
Culturais

Portaria nº  
123/2011 do  
Ministério da  
Cultura, que  
estabelece as 53  
Metas do PNC

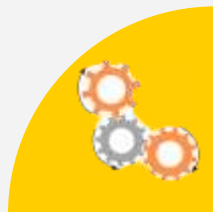
Documento Básico  
do SNC Sistema  
aprovado pelo  
Conselho Nacional  
de Política Cultural



## Elementos do SNC

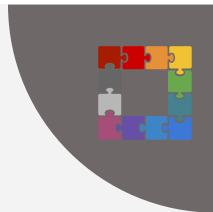
### ORGÃO GESTOR

É responsável por fazer a gestão das políticas de cultura nos três níveis de governo



Plano de Cultura, Sistema de Financiamento, Sistema de Informações e Indicadores

### INSTRUMENTOS



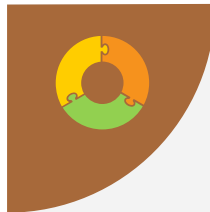
### DELIBERAÇÃO

Conselhos, conferências e comissões intergestores para fins de articulação, pactuação e deliberação



Sistema de Bibliotecas, Sistema de Museus, Sistema de Patrimônio Cultural

### SISTEMAS SETORIAIS





## Sistema Municipal de Cultura

- ◉ Órgão gestor da cultura
- ◉ Conselho Municipal de Política Cultural
- ◉ Conferências Municipais de Políticas Culturais
- ◉ Plano Municipal de Cultura
- ◉ Fundo Municipal de Cultura



*O sucesso do Sistema Municipal de Cultura depende da atuação dos servidores públicos municipais da cultura.*







## Reflexões Finais

### Burocracia e democracia

Não há ordem democrática sem uma estrutura administrativa burocratizada, baseada em regras e procedimentos

### Valorização do serviço público

Contraposição às ideias de que o serviço público é “ineficiente” e os funcionários são “desqualificados”

### Boa seleção de profissionais

Precisamos de boas seleções de profissionais, planos de carreira, capacitação e formação continuada

### Cultura e setor público

Combater a desinformação na discussão sobre agentes públicos e políticas culturais

### Estabilidade da burocracia

Temos que investir em uma burocracia qualificada, protegida, estável, bem formada

### Sistema Municipal de Cultura

Valorizar o papel do Estado na promoção de políticas culturais e implementar o Sistema Municipal de Cultura



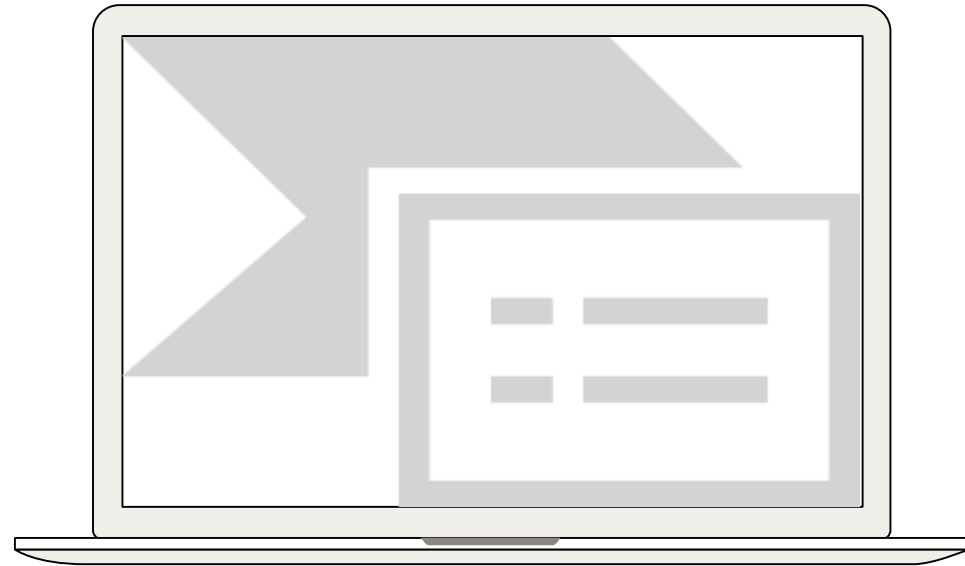
## Para saber mais

### Livros:

- Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.
- Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no Século XXI
- Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas
- Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde

### Podcast:

- Por que a burocracia pega mal. E por que ela é importante. Nexo.





# Obrigada!

*Alguma **dúvida?***

Contato

- [jurochamiranda95@gmail.com](mailto:jurochamiranda95@gmail.com)