

da Silva, Frederico Augusto Barbosa; Labrea, Valéria

Working Paper

As múltiplas redes do Programa Cultura Viva

Texto para Discussão, No. 2273

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: da Silva, Frederico Augusto Barbosa; Labrea, Valéria (2017) : As múltiplas redes do Programa Cultura Viva, Texto para Discussão, No. 2273, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177489>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2273

TEXTO PARA DISCUSSÃO

AS MÚLTIPLAS REDES DO PROGRAMA CULTURA VIVA

Frederico Barbosa da Silva
Valéria Labrea



ipea

AS MÚLTIPLAS REDES DO PROGRAMA CULTURA VIVA¹

Frederico Barbosa da Silva²

Valéria Labrea³

1. A pesquisa foi financiada pela Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura (SCDC/MinC).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Professora adjunta na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Faced/UFRGS).

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional,
Substituto**
Carlos Roberto Paiva da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O GT CULTURA VIVA	13
3 AS REDES TEMÁTICAS, AS REDES DE POLÍTICA E A TERRITORIALIDADE: O PROGRAMA ARTE, EDUCAÇÃO E CIDADANIA – CULTURA VIVA	29
4 CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	52
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	54

SINOPSE

A construção de políticas públicas é um processo social concreto que mobiliza atores e ideias. O Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva mobiliza um conjunto significativo de atores e, sobretudo, a ideia de que o programa funciona em rede. Este texto tem como material as discussões, os acordos e os desacordos conceituais desenvolvidos no processo de planejamento participativo do programa no Grupo de Trabalho (GT) Cultura Viva. Além disso, aborda os diferentes usos dados ao conceito de redes de políticas públicas no contexto do programa, do GT Cultura Viva e das análises de políticas públicas.

Palavras-chave: análise de política pública; rede de política pública; programa Cultura Viva.

ABSTRACT

The construction of public policies is a concrete social process that mobilizes actors and ideas. The Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva mobilizes a significant number of actors. The main idea under discussion is that the program works on a network. The following text discusses the conceptual agreements and disagreements on the concept of network within the program in the context of Grupo de Trabalho Cultura Viva and in the context of public policy analysis.

Keywords: public policy analysis; public policy network; programa Cultura Viva.

1 INTRODUÇÃO

A construção de políticas públicas é um processo social concreto que mobiliza atores e ideias. O Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva mobiliza um conjunto significativo de atores e, sobretudo, a ideia de que o programa funciona em rede.¹ Este texto tem como material as discussões, os acordos e os desacordos conceituais e estratégicos desenvolvidos no processo de planejamento participativo do programa no GT Cultura Viva, ou no também chamado simplesmente Redesenho do Cultura Viva.

Acreditamos que o fato de se associar a política a atores, princípios específicos, ideologias, ideias e normas de ação tem consequências. No processo avaliativo de programas de ação concretos podemos encontrar um conjunto de léxicos associados em quadros de significação complexos, devendo a própria linguagem ser analisada e reduzida a assertivas descritivas. Essas não são o fim último do processo, mas permitem o uso controlado da linguagem para descrever, empiricamente, o conjunto de ações em avaliação e planejamento. As redes do programa Cultura Viva, além de serem referências discursivas gerais, são redes vividas e estruturadas, ou seja, oferecem um léxico para dar significado ao programa e, ao mesmo tempo, são conjuntos de relações empíricas e estruturadas.

Gostaríamos, portanto, de compartilhar algo simples, que é a necessidade de delimitar formal e empiricamente, por mais difícil que seja, os sentidos da interpretação ou da atribuição de significados nos processos da pesquisa empírica e da avaliação de políticas públicas. Se o resultado do que faz a ciência social é posicional e pode ser reduzido aos seus efeitos de real e de imposição simbólica ou discursiva, há algo que escapa. Todo o procedimento de construção controlada do discurso permite que as “redes de conversas” propostas pela ciência social sejam controladas teórica e metodologicamente e racionais. Nesse caso, este estudo se apoia em um conceito difícil que foi usado de forma recorrente no processo de Redesenho do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva: o conceito de rede.²

1. Para uma melhor percepção do que é o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, remetemos o leitor para Barbosa da Silva e Araújo (2010); para a descrição da heterogeneidade dos grupos componentes, ver Barbosa da Silva e Ziviani (2011); e para os resultados do Grupo de Trabalho (GT) Cultura Viva, indicamos Barbosa da Silva e Labrea (2014).

2. O processo conhecido por Redesenho ou mais propriamente GT Cultura Viva tinha objetivos simples: rediscutir conceitos e estabilizá-los, na forma em que os atores achassem mais conveniente, até mesmo mantendo-os; e ao mesmo tempo resolver alguns problemas pontuais surgidos de pesquisas anteriores: comunicação, monitoramento e acompanhamento. Na prática, até mesmo o nome deste processo gerou conflitos a respeito dos seus significados. A desconfiança entre os atores, sintoma das dificuldades estruturais de diálogo, oferecia-se como marcador de significados.

Depois da primeira avaliação, quando o programa foi estruturado, com a elaboração de um modelo lógico para torná-lo avaliável,³ o interesse da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC)⁴ do Ministério da Cultura (MinC) era multiplicar o conhecimento do programa. A segunda rodada de aproximação incluía-se no rol da pesquisa e não da avaliação, continha imersões nos pontos de cultura e oficinas com pontões para conhecer sua atuação e atualização dos dados do programa por meio de questionário. Não era no seu conjunto uma pesquisa avaliativa, mas tinha como objetivo entender a dinâmica de alguns grupos e coletivos culturais e de que forma atuavam. A pesquisa com os pontos de cultura gerou um relatório que mostrava a complexidade de cada um (Barbosa da Silva e Ziviani, 2011). Elaboramos tipologias, mas nenhuma delas permitia inferir qualquer necessidade de mudanças conceituais, mostrando apenas certa instabilidade semântica ou usos diferenciados dos conceitos centrais do programa. Essa instabilidade é um fato, pois qualquer programa de ação pública é dinâmico, especialmente aqueles que ainda estão em processo de maturação.

As oficinas com os pontões foram muito ricas,⁵ e os problemas, enfatizados. O contexto do programa já era diferente dos primeiros anos heroicos, que permitiram a sua rápida expansão. Voltando aos objetivos da pesquisa, podemos dizer que a ideia era focar os problemas enfrentados pelos pontões em sua própria perspectiva e mapear as densidades das suas relações em rede. A partir desse componente levantaram-se informações sobre as relações em rede dos pontos de cultura entre si e com agentes locais, sejam comunitários, públicos, da sociedade civil ou de outros coletivos culturais. Essas informações serão apresentadas adiante na forma de mapas das redes dos programas em suas múltiplas camadas.

O terceiro elemento era o questionário. O nível de respondentes foi baixo, cerca de 10% do universo total, mas já era um número maior que o da primeira pesquisa. As tabulações mostraram um pessimismo e críticas importantes, o que nos levou a

3. A ordem das pesquisas é a seguinte: *i)* Barbosa da Silva e Araújo (2010); *ii)* Barbosa da Silva e Midley (2011); *iii)* Barbosa da Silva e Calabre (2011); *iv)* Barbosa da Silva e Ziviani (2011); *v)* Barbosa, Medeiros e Lyra (não publicado); e *vi)* Barbosa da Silva e Labrea (2014).

4. Manteremos SCDC como referência, embora seja uma mescla institucional entre Secretaria da Cidadania Cultural (SCC) e Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural (SID).

5. Barbosa, C.L.; Medeiros, R. C. F.; Lyra, V. M. G. *Avaliação dos pontões de cultura do programa Cultura Viva – o olhar dos gestores do programa Cultura Viva*. Relatório da Pesquisa Avaliativa do programa Cultura Viva. Brasília: Ipea. Não publicado.

descartá-las por razões simples e técnicas, por exemplo: a já assinalada porcentagem de retorno; a incompletude de muitos questionários, que nos obrigava a muitos descartes; e, finalmente, a incomparabilidade dos dados de uma pesquisa feita *in loco*, como na primeira e em outra feita pela internet e aparentemente contaminada com dúvidas e desânimos conjunturais em relação ao programa.

O processo de negociação do redesenho tem outro fato. O propósito operacional do redesenho implicava atacar problemas específicos do programa, como métodos de comunicação e organização de processos, em conjunto com atores da sociedade civil. No final, ganhou a forma de um GT em formato de assembleia, o que transformou profundamente os seus sentidos originais. A intenção inicial se desdobrou em poucas reuniões específicas, simultâneas e paralelas ao funcionamento do GT Cultura Viva, quando se discutiu a implementação de uma plataforma digital, mas sem sucesso prático. No momento, interessa-nos voltar à questão do papel do conceito formal na análise de política pública; neste caso, o conceito escolhido é o de rede.

Fizemos uma opção analítica já no processo de Redesenho do Cultura Viva, passo que não estava previsto inicialmente, que foi mostrar que a rede Cultura Viva não poderia ser totalizada pela multidão de redes, inclusive por estas advogarem a autonomia (fazer os planos de trabalho) e possuírem interesses divergentes do discurso *parafrásico* (Labrea e Barbosa da Silva, 2012). Discursos análogos não significam o mesmo, ainda porque são realizados de diferentes posições estruturais. Interessante que a opção analítica implicava o reconhecimento de conceitos que já faziam parte do próprio sentido do programa, especialmente aquele que se referia a atuar em rede. A questão controversa era a definição do tipo de agenciamento ou de qual seria a participação do poder público nisso tudo. Então, situávamo-nos no mesmo nível discursivo, embora em posição desconfortavelmente diversa, como objeto ou alvo de críticas.

O maior drama não era representado nesse teatro, mas no campo do imaginário político. Valores (ou conceitos) como autonomia, protagonismo, emancipação e rede fixavam sujeitos em um espaço de diálogo no qual os componentes constitutivos da linguagem eram compartilhados e configuravam os limites do que se podia dizer. A posição institucional, real ou imaginária – pouco nos importava –, e as desconfianças – ancoradas em comportamentos que as solidificavam, afinal o programa estava diante de inúmeros impasses, e eles não se relacionavam diretamente com o GT – diziam que

o diálogo seria politicamente impossível. A oposição entre discurso e prática jamais foi a nossa posição interpretativa. O simbólico e o prático são constituintes. O que estava comprometido era o diálogo, em parte pelo método desenhado (assumimos o erro), mas especialmente pela dificuldade de conversar, o que não assumimos.

Algo justificava nossas estratégias. Os trabalhos anteriores mostraram que muito do que se dizia a partir do discurso inaugural se realizava de forma limitada, não apenas por questões de gestão pública, mas também pelas dinâmicas específicas e, mesmo, insuficientes da sociedade civil.

A separação de tipos de rede e o apontamento da necessidade de demarcação empírica tinham um componente político, seja no sentido de se lançar mão de informações para que os processos de diálogo funcionassem, seja para se delimitar uma agenda pela qual se discutiriam e se travariam debates políticos.

A volta analítica para uma estratégia pragmática tinha uma razão. A colonização do redesenho pelo próprio discurso inaugural a interpelar-nos continuamente abria uma janela para a conversação com os pontos.

Abriam-se espaços para rearticular ações comuns e de interesse mútuo, do Estado e da sociedade civil, como o da construção de uma plataforma digital “dialógica”. As reuniões nesse caso foram muito interessantes e promissoras, visto que se realizaram com alguns pontos de cultura que já haviam trabalhado a questão de plataformas e da formação de redes. As dificuldades operacionais mais uma vez limitaram essas possibilidades, dependentes da ação dos próprios pontos, mas também do destravamento de limitações burocráticas. Esta linha, aparentemente promissora, não evoluiu.

Em certo momento, entretanto, a rediscussão das redes abria possibilidades de repensar estratégias factíveis. Na verdade, tratava-se de repor os princípios do programa em bases empíricas. O que eram de fato as redes?

Escrevemos o seguinte no Relatório Parcial-Resumo Executivo, em agosto de 2012:

longe deste ideal, falta clareza ao conceito de rede adotado pelo programa, tanto do ponto de vista descritivo quanto normativo. Nesse sentido, aproxima-se da ideia de rede como *metáfora*, proposto

por Gilles Massardier (1997), que registrou a abertura e indeterminação teórica do conceito de rede. Para o autor haveria, então, uma indeterminação no plano da construção das redes como objeto e fenômeno; ora as redes são construídas como referidas às relações nacional-local (que se transforma em uma crítica dissidente ao poder burocrático do Estado e mesmo do capitalismo global contra o Estado nacional); também estão nas relações entre segmentos administrativos e sociedade civil (que facilmente ganha uma face crítica e normativa que se traduz na necessidade de democratizar o Estado); também encontramos redes nas coalizões de interesses políticos e suas relações de interdependência com movimentos sociais (que é portador de um projeto contra-hegemônico); no caso do CV, ainda encontramos a ideia de rede associada à cultura digital, que não sendo apenas uma ferramenta, constrói potencialmente relações políticas e sociais mais abertas, democráticas e horizontais (Lyra *et al.*, 2011, p. 11).

Em outro plano, conceitual, as redes se definem como (Goldsmith e Eggers, 2006; Brasil e Ipea, 2012):

- configurações ou complexos de organizações ligadas umas às outras por relações de interdependência em termos de recursos;
- uma rede de política pública representa um conjunto de relações que compreende troca de informações, *expertise* e outros recursos políticos existentes entre membros de grupos estáveis de organizações públicas ou privadas, referenciados a interesses comuns em um domínio específico e reconhecidos mutuamente;
- evocam elementos de coordenação informal entre atores de um sistema político administrativo, que combinam aspectos culturais, variáveis psicológicas e políticas;
- remetem a um sistema de representações ou construções sociais sobre as quais as normas de ação são construídas; e
- remetem a estratégias de governança.

Acreditamos que essa abertura crítica para o discurso das redes permitiria o debate de ações estratégicas mais efetivas de cogestão a partir da elaboração de plataformas digitais que tornaria mais sensível e visível a existência de coalizões de interesses em torno de diferentes redes empíricas. Nada mais equivocado. O diálogo estava bloqueado, e as metáforas selvagens organizadas em torno do discurso original impediam qualquer avanço. Do ponto de vista analítico, entretanto, a delimitação analítico-empírica do que seriam as redes constituía-se em possibilidade ainda promissora. Mas havia outra barreira, que revelava que o uso de narrativas e metáforas selvagens constituía-se em uma verdadeira epistemologia, limite a partir do qual é possível fazer certas coisas e não outras.

Este texto, então, tem como objetivo a discussão da ideia de rede de políticas públicas e de como ela foi usada no Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, como foi recontextualizada no GT Cultura Viva e do uso que dela fizemos como estratégia de mediação e de saída para os impasses vividos no próprio processo do redesenho.⁶ Para atingir o nosso objetivo apresentamos o GT Cultura Viva em linhas gerais na segunda seção, e na terceira discutimos e apresentamos a reflexão e os dados a respeito das redes empíricas do programa, lembrando que estes dados foram construídos a partir de oficinas com os pontões de cultura em 2011 (Lyra *et al.*, 2011).

Enfim, o objetivo deste texto é identificar a ideia de rede de política no quadro do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva. As políticas públicas são constituídas de ideias gerais que se tecem em narrativas que orientam a ação, de elementos normativos que permitem a eleição de opções e, finalmente, de instrumentos de política. Não é incomum na ação pública que parte das ideias gerais se confunda com os instrumentos de políticas públicas e sirva de justificativa retórica das escolhas. A ideia de rede é, a uma só vez, uma narrativa persuasiva, uma descrição de como o programa funciona, uma escolha normativa e instrumento de política. Entretanto, a análise permite separar os elementos e tratar cada um deles a partir de critérios. As redes de políticas mobilizam atores, recursos e territorialidades específicas que devem ser tratadas empiricamente.

Este trabalho mostra como no Cultura Viva a função narrativa organizada em torno da ideia genérica de rede precede à rede como descrição empírica e como instrumento de política. A opção por fazer do programa uma rede, na ausência de uma descrição empírica das redes reais e na falta de instrumentos de ação por redes, é confusa – ou retórica – em suas escolhas normativas. Dessa forma, o texto descreve as narrativas do programa – isto é, como os atores se representam, como narram suas características, identidades e usam palavras, e como revelam suas experiências – e depois mapeia e especifica as suas “redes empíricas”. Por contraste ao complexo de imagens, emoções e sentimentos evocados pela ideia de “rede do Cultura Viva”, apresentam-se as heterogeneidades concretas das redes e a hipótese da inexistência de estratégias de políticas que levem a sério o instrumento conceitual das redes.

6. Para uma descrição crítica e autocrítica do processo, ver Barbosa da Silva (2016).

2 O GT CULTURA VIVA

O GT Cultura Viva foi uma instância de participação social que teve como finalidade repensar o Programa Arte, Cultura e Cidadania, estabilizando conceitos ambíguos e tendo como objetivo prepará-lo para a ampliação da descentralização e da expansão da sua territorialização. O GT funcionou em 2012 com o objetivo de redesenhar o programa Cultura Viva, considerado um dos carros-chefes do MinC e o mais representativo conjunto de ações culturais desde o governo Luiz Inácio Lula da Silva.

A subseção 2.1 descreverá as reformulações do programa Cultura Viva, as características e os problemas enfrentados pelo GT. Para isso, o programa foi tratado por analogia com os paradigmas, com suas camadas de crenças, orientações normativas, escolhas de alternativas de ações concretas e instrumentos de políticas públicas orientadas para a resolução de problemas públicos.

A subseção 2.2 volta-se ao programa Cultura Viva para analisá-lo como um conjunto de redes de política e de redes temáticas que apresentam uma ou várias lógicas territoriais. O desafio é discutir a territorialidade das redes culturais, ou no mínimo tematizá-las. A hipótese é que, embora as ações tenham como base as redes e os territórios, estes conceitos não são pensados como instrumentos de política, mas apenas como metáforas. As redes constroem territórios, mas o próprio território não é um instrumento conceitual que orienta a política. O conceito de redes é importante no desenho e no funcionamento do programa, mas elas são muito mais próximas da ideia de redes temáticas que de redes de política. Os territórios, quando tratados no programa, referem-se aos administrativos e não aos territórios produzidos nas relações sociais e culturais.

A subseção 2.3 traz a nossa narrativa particular sobre a história do programa, de suas representações dominantes e de como o GT se encaixava nela. Aqui o Cultura Viva, tal qual se descreveu na subseção anterior, se viu diante de novos contextos e foi enfrentando novos e diferenciados problemas. Já não era um momento de pura criatividade e expansão a partir do governo federal, mas envolvia a questão federativa, que se acumulava ao lado dos já conhecidos problemas políticos e, simultaneamente, de

gestão. O GT Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 45/2012.⁷ A sua intenção original era sedimentar conceitos, contextualizando-os diante dos problemas acumulados pelo programa e enfrentando questões relacionadas à gestão dos processos de descentralização. Na prática, o GT implicava o compromisso de elaborar proposições e estratégias para melhorar o desempenho do programa, tornando claras as suas necessidades e seus desafios de curto, médio e longo prazo.

Em termos da metodologia, a estratégia da SCDC envolvia a consulta aos participantes do programa, parceiros públicos e privados. Os objetos em discussão abrangiam problemas relacionados à expansão do programa e aos critérios para fazê-la de forma adequada e consistente.

Estavam, portanto, em questão os conceitos do programa, não para abandoná-los, mas para precisá-los diante de novos desafios e estabilizá-los na presença de atores que se incorporavam rapidamente ao programa no processo de descentralização.

Finalmente, a subseção 2.4 descreve os problemas tais quais foram formulados e apropriados para os fins dos processos de mediação do GT Cultura Viva.

Esta seção contém a descrição dos temas tratados pelo GT. Está separada da seguinte forma: *i*) a justificativa para o processo de redesenho; *ii*) descrição do que é o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva: visão geral, direção que pretendeu seguir e instrumentos de política pública mobilizados; *iii*) contextualização das transformações do programa e dos seus desafios; e *iv*) problemas enfrentados pelo GT Cultura Viva.

7. Participam do GT Cultura Viva, além do Ipea e da SCDC: demais secretarias do MinC – Secretaria do Audiovisual (SAV), Secretaria de Políticas Culturais (SPC), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), SID e Secretaria da Economia Criativa (SEC); Controladoria-Geral da União (CGU); representações regionais dos estados de Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Acre, e das regiões Norte e Sul; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura; Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec); Serviço Social do Comércio (Sesc) de São Paulo; Fórum Nacional dos Secretários de Cultura das Capitais e Regiões Metropolitanas; Colegiado Setorial de Culturas Populares no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC); Conselho da Juventude (Conjuve); Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj); e instituições vinculadas ao MinC – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Museu do Índio, Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e Fundação Nacional de Artes (Funarte). Também participam cinco representantes da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC).

A descrição vai mostrar que, apesar de o discurso político manter suas linhas gerais, os conceitos foram ressemantizados, não permanecendo estáveis, como é natural, em nenhuma das quatro gestões pelas quais o programa passou.

2.1 Por que redesenhar o Programa Arte, Cultura e Cidadania?

As instituições não são “dados” definitivos, mas sistemas de convenções históricas; como construtos sociais, as instituições se reinventam, experimentam valores, atualizam crenças e ajustam os instrumentos de ação a suas necessidades e seus atributos sociais, bem como aos objetivos que lhes são determinados e infinitamente negociados. Institucionalizar implica a internalização de sistemas de valores, crenças e visões de mundo e não simplesmente o domínio de certas técnicas (programação orçamentária, produção de editais, registro e confecção de documentos, por exemplo).

O GT apostava que seria possível melhorar o desempenho do programa Cultura Viva a partir da discussão dos seus pressupostos conceituais e instrumentos de gestão. O diálogo sistemático entre Estado e sociedade a respeito de premissas, escolhas, orientações e regras de funcionamento do programa implicaria o esclarecimento das possibilidades e sentidos da ação, além do aprendizado e do reconhecimento mútuo.

Fizeram-se opções teóricas e estratégicas ao longo do processo de redesenho. O programa foi construído a partir de uma malha conceitual organizada com base na oposição Estado-sociedade. Paradoxalmente, o Cultura Viva é parte de uma política pública e tem, portanto, presença decisiva do Estado na sua consolidação e dinamismo. Entretanto, o programa foi construído e representado como um movimento social, embora potencializado pela presença do poder público. Para traduzir esta discrepância entre a ideologia do programa e os instrumentos de ação pública, a coordenação do GT contou com a análise cognitivista de políticas públicas.

Essa referência teórica descreve a ação do Estado a partir das visões de mundo ou quadros de interpretação que atores envolvidos mobilizam e constroem em torno de problemas de políticas públicas. Também pressupõe que há multiplicidade de atores e uma fragmentariedade das ações estatais, e tem como premissa as sugestões de Surel (1995) e a sua analogia entre paradigmas e políticas públicas.

O termo paradigma está estreitamente associado a comunidades que compartilham formas de ver o mundo e de resolver questões. Refere-se aos exemplos aceitos na prática destas comunidades, que incluem ao mesmo tempo teoria, aplicação e instrumentação, proporcionando modelos dos quais brotam tradições coerentes e específicas da pesquisa científica. Os atores estão comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática política e raramente sofrerão um desacordo declarado sobre os pontos essenciais ou os fundamentos de suas ações. Na ausência de um corpo comum de crenças, está-se diante de algo menos que uma política, pois o resultado líquido das atividades é prejudicado pela necessidade de reconstrução constante dos fundamentos que dirigem as observações e as experiências. A ausência de um “conjunto padrão” de explicações, métodos e instrumentos de política a que cada ator se sinta obrigado a se referir ao tentar resolver problemas faz com que todas as opiniões, explicações e ações sejam tomadas como igualmente relevantes. Esta ausência torna difícil o acúmulo de estratégias consistentes, articuladas entre si e operacionais. Por sua vez, a presença de um corpo implícito de crenças metodológicas e teóricas interligadas permite a seleção, a avaliação e a crítica, tanto de ações quanto de ideias a respeito destas ações. Não é incomum que a ausência de paradigmas e, portanto, da capacidade de resolução de problemas implique crise e fragilização das comunidades de política.⁸

A coordenação do GT Cultura Viva fez a escolha de tratar a política pública como um paradigma. Esta escolha teve um duplo objetivo: *i*) descrever os planos do paradigma e sua potência na resolução dos problemas propostos; e *ii*) articular argumentos e visão de conjunto, e pensar nos instrumentos de política.

Surel (1995, p. 137, tradução nossa) sintetiza sua concepção de planos das políticas como paradigmas nos seguintes termos: “definir uma política pública como paradigma ou matriz setorial supõe considerar quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos”. Em sentido específico, da mesma forma que, para Kuhn (2003), apenas há verdadeira ciência “normal” em presença de um paradigma, para Yves Surel apenas há política pública normal quando os quatro elementos formam um sistema. O conjunto formado por estes quatro componentes é que fará sentido para os atores, que concordam sobre a legitimidade desta matriz setorial. “Nesse sentido, um paradigma não é apenas

8. Esse parágrafo é uma extensa paráfrase de Kuhn (2003).

uma imagem social, mas uma configuração de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores, que os fazem coerentes e duradouros” (Surel, 1995, p. 137, tradução nossa).

Como se depreende da citação, não basta uma visão geral de mundo, ainda que bem formulada, ao menos retoricamente, como no Cultura Viva. A ação pública desdobra-se em hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de ação. A retórica, os fóruns de atores e os debates são, sobretudo, métodos e instrumentos próprios da ação.

A julgar pelas narrativas e colocações dos coordenadores dos pontões de cultura que participaram das oficinas situacionais, a visão de mundo proposta pelos gestores do programa foi capaz de servir de referência obrigatória a tudo o que se disse e se imaginou ser o programa.⁹

Os planos das políticas públicas, contudo, com diferentes densidades institucionais e maleabilidades, penetram nas comunidades de políticas. Manejar o conceito de “ponto de cultura” é algo bem diferente de percorrer uma sequência de ações para conveniar os pontos ou aprovar uma prestação de contas. Entretanto, apenas as conexões entre estes elementos dão sentido ao conjunto. Os métodos e os instrumentos próprios da administração pública oferecem conteúdos ao plano dos princípios gerais e às hipóteses práticas presentes no discurso original – no espaço de formulação¹⁰ – que compõem os paradigmas. Elas condicionam, limitam e impactam. Há uma lógica na programação do orçamento, no fluxo de recursos, na prestação de contas, na celebração de convênios e no uso dos recursos. Do ponto de vista prático, o discurso do programa como parte de um movimento social, profundamente ambíguo, é também uma das suas forças.

9. Labrea e Barbosa da Silva (2012) mostram como o discurso do programa é uma contínua paráfrase do discurso original.

10. O espaço de formulação se compõe dos discursos materializados nos textos dos documentos e das publicações oficiais da SCDC. Dá visibilidade e faz circular os conceitos, constituindo o discurso institucional do Cultura Viva. O espaço de formulação tem como característica a paráfrase que garante a estabilidade e a repetição do mesmo discurso. A paráfrase é um recurso intertextual no qual um texto é elaborado a partir da temática de um texto anterior, mantendo, contudo, seu conteúdo semântico inalterado. Na perspectiva discursiva, a paráfrase garante a estabilidade dos sentidos, preservando no fluxo do discurso a atualidade de referências já antes mencionadas. Identifica-se como a origem desta memória discursiva a publicação *Cultura Viva – Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária* (Brasil, 2005) como a principal referência do discurso do programa. Uma versão atualizada desta publicação foi lançada no Encontro Nacional dos Pontos de Cultura (Teia Nacional) de 2010 sob o título *Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva: autonomia, protagonismo e fortalecimento sociocultural para o Brasil* (Brasil, 2010), conforme Brasil e Ipea (2012).

Nesse quadro, os consensos a respeito dos valores e das regras básicas do Cultura Viva – mesmo marcados por conflitos em torno de procedimentos, símbolos, ideologias administrativas, modelos morais, conceitos e instrumentos de política – convertem-se em aspecto importante na sua institucionalização e estabilização.

Institucionalizar uma política pública significa estabelecer processos que conformem visões de mundo e formas de compartilhamento pelas comunidades de política, que justifiquem recursos e orientem seus usos. A operacionalização e a eficácia das políticas públicas dependem da capacidade de regulação coletiva das transformações organizacionais, de ajustes finos entre estruturas, sistemas de ação e visões de mundo.

O programa tem sido redesenhado desde o seu início. A proposta do GT é redefini-lo com método e ampla participação dos atores públicos e da sociedade civil, mobilizados nas redes e nas reuniões temáticas, estabelecendo consensos e esclarecendo sobre o uso potencial dos instrumentos de política, ajustando ou sugerindo mudanças para institucionalizar o programa.

2.2 O que é o programa Cultura Viva – imagens das redes e do movimento social no quadro das políticas públicas

Os agenciamentos entre a dimensão simbólica e os processos concretos – e, portanto, entre articulação de ideias, plano normativo, métodos e instrumentos – se constituíram na preocupação central dos coordenadores do GT Cultura Viva. Para efeitos da análise, cabe destacar os componentes próprios para a descrição dos planos da ação pública.

Esta subseção apresenta o programa Cultura Viva em seus vários planos, preparando uma recontextualização histórica e a análise dos problemas que estão sendo enfrentados pelo GT. Ao final, comparam-se as referências básicas do programa, elaboradas pelo Ipea em 2008 e em 2012 nas oficinas do modelo lógico e sintetizadas em linhas gerais no quadro 3, o que permitirá interpretar as mudanças ocorridas, mesmo que o Cultura Viva tenha mantido sua identidade conceitual.

O quadro 1 resume o conjunto dos componentes para a descrição das políticas públicas entendidas como paradigmas e faz uma síntese dos planos do Cultura Viva como parte de um paradigma de política pública.

QUADRO 1

Rede conceitual – quadro sintético do paradigma do programa Cultura Viva

Componentes	Conceito	Cultura Viva
Princípios gerais	Visão de mundo forma o horizonte de compreensão.	O Estado deve atuar a fim de dar visibilidade e reconhecer a experiência cultural de grupos que atuam nas periferias urbanas, nas zonas rurais e em áreas de vulnerabilidade econômica e social, valorizando a diversidade cultural, promovendo a democracia e garantindo os direitos culturais. A sociedade civil tem autonomia e é protagonista das ações de políticas públicas.
Hipóteses práticas	Conjunto de axiomas e raciocínios estabelecem uma tradução dos princípios para a ação concreta, permitindo a operacionalização destes princípios.	Direcionamento dos recursos humanos e orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos baseados no direito ao acesso a bens, produtos e serviços culturais e à democracia cultural. As instituições beneficiadas devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. A diversidade é um direito cultural, referenciado aos direitos humanos.
Metodologia	Procedimentos e protocolos de ação aplicados à resolução de problemas.	Pontos e pontões de cultura. Acesso aos recursos financeiros por meio de editais públicos. Proposta de criação de redes temáticas e territoriais. Instituição de espaços de participação social ampliada.
Instrumentos e ferramentas	Dispositivos técnicos (jurídicos ou tecnológicos), documentos, cartilhas, procedimentos etc. que permitem traduzir princípios de ação e atividades coordenadas entre atores de diferentes tipos.	Editais de prêmios, bolsas e convênios foram sendo desenhados e implementados a partir de necessidades práticas e das experiências da SDCD e do MinC como um todo. Redes virtuais e presenciais são formadas por pontos, pontões, grupos informais, ações transversais, Estado e outros atores da sociedade civil. Avaliações, visitas, relatórios, sistemas de monitoramento e acompanhamento fazem parte do repertório de instrumentos e ferramentas.

Elaboração dos autores.

Como ideias gerais, normativas e operacionais estão intimamente associadas, elaborou-se o quadro 2 para traduzir os valores centrais do programa, que recortam o quadro 1: *i)* gestão cultural compartilhada – conceito que expressa a necessidade de democratizar o Estado; *ii)* o complexo “autonomia, protagonismo e empoderamento”, que fixa a centralidade da política na potência dos atores sociais e não no Estado; e *iii)* gestão em rede, que traduz a premissa da horizontalidade, em contraste às relações entre desiguais da política focada no Estado.

QUADRO 2

Planos de análise do paradigma do Cultura Viva

Planos de análise das políticas e planos conceituais dos movimentos sociais	Princípios – ideias gerais	Plano normativo – hipóteses práticas	Plano operacional – metodologias e instrumentos
Identidade	Constituição de sujeitos, direito, democracia cultural, reconhecimento das culturas e diversidade cultural.	Empoderamento, protagonismo, autonomia, sustentabilidade, horizontalidade, transversalidade, transparência. Potencialização e encantamento social. Compartilhar e transformar.	Gestão compartilhada.
Oposição	Estado burocrático.	Centralização, verticalidade da gestão.	Padronização e imposição de ações.
Projeto	Movimento de democratização política e social.	Sustentabilidade, estabilidade e operatividade do programa.	Plano de ação adequado às atuais necessidades do programa e dos seus limites institucionais. Redes.

Elaboração dos autores.

Organizado a partir da análise das narrativas (Lyra *et al.*, 2011) e de documentos institucionais (Labrea e Marchão, 2010), o quadro certamente não expressa todas as complexidades da visão de mundo, das escolhas feitas no âmbito do programa e da sua historicidade, mas permite situar o programa no panorama analítico dos movimentos sociais. A partir da análise que Touraine (1969) faz dos movimentos sociais, pode-se demarcar o programa em três princípios.

O *princípio de identidade*, que configura o direito cultural, diz respeito ao complexo democracia, diversidade cultural, autonomia, protagonismo, empoderamento e gestão compartilhada. O *princípio de oposição* se refere ao conjunto Estado burocrático, verticalidade, centralização e padronização. Por fim, o *princípio de projeto* envolve uma visão de futuro, caracterizada pelo grupo democratização ampla, sustentabilidade do programa e redes, e organizada em torno de um plano de ação adequado ao programa. O projeto se contrapõe a *status quo ante*, isto é, à atual organização política centralizada e burocrática, e imagina como projeto um plano de ação que garanta a autonomia e o funcionamento do programa pelas suas articulações horizontais em rede.

Outra questão diz respeito ao programa como espaço de articulação de redes temáticas e de políticas públicas no contexto da gestão compartilhada. Para construir as redes, foram direcionados recursos orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos. As instituições beneficiadas, os pontos e pontões de cultura devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. Os recursos chegam aos participantes por meio de editais, que os selecionam para receber prêmios, bolsas ou firmar convênios para realizar um plano de atividades ou projetos.

O programa Cultura Viva certamente não organiza uma visão inteiramente nova. Tal visão já se realizava antes no Brasil e em outros lugares, mas, anteriormente, ela sequer se configurava com conceitos organizados em torno de um discurso coeso e não se traduzia na forma de um arranjo institucional, tal como o promovido depois de 2004, com as ênfases e os níveis de recursos orientados para grupos e comunidades excluídos. Esta visão aparece e ganha força no cenário de um governo popular, carregado por um discurso de transformação e equidade social.

2.3 Historicizando o Cultura Viva: um programa que se imagina como um movimento social

O Cultura Viva foi ponta de lança e ao mesmo tempo resultado de um processo que ocorreu simultaneamente em várias secretarias do MinC. Também encontra exemplos em várias outras políticas, inclusive do próprio ministério, e se nutre de conceitos amadurecidos em outras experiências locais e internacionais.¹¹

O programa provocou deslizamentos de sentido no discurso das políticas culturais e se apoiou em uma maneira peculiar de concebê-las. Não se trata, nesta visão, de focar o equipamento cultural, mas a própria dinâmica da cultura, sua capacidade criativa e potência. Consiste em valorizar as culturas populares e a diversidade cultural.

O quadro 3 apresenta uma proposta de interpretação da mudança de paradigmas promovida nas políticas culturais federais, e seu objetivo é mostrar a historicidade de todos os planos das ações. O centro de gravidade das preocupações dos gestores muda. Da expansão do programa até 2010, passou-se à preocupação com organizar passivos, sanear erros e articular de forma mais ativa o novo pacto federativo proposto pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC).

No plano dos princípios, a ação muda de sentido. Da questão do acesso (democratização), passa-se para a do exercício da cultura (democracia cultural). O núcleo conceitual do programa continua a ser a ação cultural, mas, no Cultura Viva, esta ação é realizada por grupos e associações que não se movimentam usualmente nos circuitos de mercados culturais mais dinâmicos. Direciona-se a ação a grupos excluídos, em situação de vulnerabilidade social e cultural.

Quanto às hipóteses práticas, o programa deslocou a ação da criação de centros culturais para o fomento das atividades realizadas por associações culturais, os pontos e pontões de cultura; ao mesmo tempo já se falava das redes e circuitos culturais. O Estado “simplesmente reconhece e fortalece as experiências estéticas e artísticas produzidas por grupos sociais historicamente excluídos do circuito cultural” (Labrea *et al.*, 2010, p. 59-60).

11. A consolidação de um complexo discursivo e da “arquitetura de princípios e valores” do MinC está em Abreu e Barbosa da Silva (2012).

QUADRO 3

Planos dos paradigmas das políticas culturais federais e mudanças promovidas pelo Cultura Viva

Problemas	Princípios gerais	Hipóteses práticas	Metodologia	Instrumento
Oferecer espaços públicos para a produção e a fruição cultural (1995-2002).	Acesso à cultura. Ação cultural.	Criação de centros culturais.	Repasses de recursos para estados e municípios. Emendas parlamentares.	Recursos orçamentários em parcela única ao estado ou município. Editais, convênios, bolsas, repasses a estados, Distrito Federal e municípios.
Dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades (2004-2010). Crise (2007-2010).	Democracia cultural. Ação cultural.	Fomento a associações. Criação dos pontos de cultura. Mais tarde, vieram os pontões de cultura e as redes culturais.	Repasses de recursos. Manutenção das atividades de um a três anos para pontos e dois anos para pontões. Depois utilizou-se da descentralização para estados, municípios, instituições vinculadas e universidades.	Editais. Recursos orçamentários de uma a três parcelas. Convênios com associações. Repasse via estados e municípios, que conveniam com associações. Redes.
Dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades. Valorizar a diversidade cultural e ajustar a fusão dos programas Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva e Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural (2010-2012). Crise (2007-2010).	Democracia cultural. Ação cultural. Diversidade cultural.	Fomento a associações e às redes culturais. Redes de políticas, circuitos, percursos etc.	Repasses de recursos. Manutenção das atividades de um a três anos para pontos e dois anos para pontões. Depois utilizou-se da descentralização para estados, municípios, instituições vinculadas e universidades. Descentralização. Criação do SNC. Qualificação da gestão.	Editais. Recursos orçamentários. Convênios com associações. Conveniência e repasse via estados e municípios, que celebram convênios com associações. Redes. Redesenho dos conceitos e adequação dos instrumentos de políticas. Linha de base para a expansão do programa.

Elaboração dos autores.

No plano metodológico do programa, os repasses continuaram, mas mudaram de sentido, isto é, foram direcionados para as associações – que passaram a ser chamadas de pontos de cultura – e não para os estados e os municípios.

Essa mudança, na prática, é uma questão de grau. O que muda efetivamente é o discurso que agrupa todos esses elementos e o processo de mobilização que atinge um número significativo de agentes culturais. Receber a identificação de ponto de cultura representa um diferencial essencial, sobretudo porque é por meio desta identificação que se vão estabelecer posteriormente as conexões com os pontões de cultura e com a ideia dos encontros periódicos (Teias – Encontros Nacionais dos Pontos de Cultura).

No processo de descentralização, iniciado em 2007, os repasses voltaram a ser feitos pelo governo. Entretanto, os sentidos mudaram, pois o quadro de referência passou a ser o da expansão do programa a partir de conceitos consolidados e, gradualmente, também a partir da ideia de um sistema nacional de cultura. Os repasses financeiros, em vez de serem destinados a prefeituras e governos estaduais com base em propostas de emendas de deputados e senadores, ou mesmo por meio de demandas diretas ao ministério, passaram a ser realizados da seguinte forma: primeiro, por meio de seleções via editais

e, posteriormente, via descentralização de recursos – que pressupõe também edital, não apenas federal, mas também discutido com os entes federados. Em todo caso, o objetivo foi financiar as atividades de grupos e associações da sociedade civil. Mesmo assim, em certo momento, os convênios significaram repasses para que secretarias municipais ou estaduais funcionassem como parte do programa e se transformassem em pontões de cultura. É natural que programas em maturação tenham opacidades conceituais e incoerências, por mais que estas possam ser justificadas discursiva e estrategicamente.

O uso de instrumentos tradicionais de ação da administração pública mudou do plano discricionário, isto é, das escolhas do gestor, para a estratégia de lançar chamadas públicas com comissões de avaliação de projetos. Os repasses passaram a ser feitos por editais e convênios com associações; também aqui é necessário ressaltar que se manteve espaço de escolha para o gestor nos projetos especiais. Esta possibilidade, exercida ao longo da existência do programa, pode ser questionada na sua legitimidade, mas é perfeitamente razoável e legal. Em seguida, foram feitos os repasses para estados, Distrito Federal e municípios, e, ao mesmo tempo, implementadas ações de fomento e formação por intermédio de bolsas e transferência de recursos para premiar e reconhecer pessoas, mestres, associações e práticas.

Dois critérios foram utilizados para periodizar a história do programa. O primeiro critério é dado pela concepção de gestão, que, entre 2004 e 2010, era tratada como parte de uma concepção de política. Este período foi marcado pela recusa, por parte dos integrantes do programa, dos instrumentos tradicionais de ação da administração pública. O programa deveria tensioná-los para provocar mudanças. Depois de 2010, o discurso destaca a gestão como um conjunto de ferramentas que oferecem as condições para o desenvolvimento das ações, sendo necessário, contudo, conhecer seus alcances e limites. Os usos equivocados teriam sido uma das razões para os problemas decorrentes da expansão do programa.

O segundo critério é marcado pela presença da ideia de potência. Nesse quadro, os instrumentos serviam ao fazer político, o que gerou uma série de contradições. O programa não desconstruiu as necessidades de controle e transparência na seleção dos projetos apresentados pela sociedade civil e no uso de recursos públicos. Em 2007, a crise se iniciou com a finalização dos primeiros convênios, pelo atraso na liberação dos recursos, com o contingenciamento e com a não aprovação dos relatórios de prestação

de contas. A saída encontrada, para dar continuidade aos trabalhos já iniciados, foram os prêmios. A ideia de potência significou um descuido com os usos adequados dos instrumentos de política pública, gerando uma crise do programa, só traduzida como crise de gestão em 2010.

Os sentidos do programa foram mudando ao longo das gestões e até na mesma gestão. Certamente, o Cultura Viva ganhou seus contornos na tensão com princípios gerais e hipóteses práticas. Embora todos os instrumentos e métodos já fossem disponíveis e utilizados pelo poder público, as mudanças de direção em termos da formulação dos problemas, dos princípios de visão de mundo (ideias gerais e cultura política), das hipóteses práticas e da forma como se desdobraram significaram uma transformação no paradigma. O GT Cultura Viva cristaliza o foco na gestão na intenção de enriquecer a dialética que vai do “encantamento” com a proposta do programa até a consistência política e administrativa de sua realização.

Os alcances e os significados dessas mudanças são abordados na subseção seguinte.

2.4 Os problemas enfrentados pelo GT Cultura Viva

2.4.1 Necessidade de ampliar o campo de diálogo entre Estado e sociedade civil

O GT Cultura Viva teve como objetivo ser o *mediador* e o *tradutor* das perspectivas da administração e da sociedade civil.

Os discursos relacionados a autonomia, protagonismo, redes, empoderamento, gestão compartilhada etc. são muito importantes para a dinâmica global do programa, mas tem-se a pergunta, sem resposta muito clara, a respeito da capacidade da SCDC e dos atores que compõem o programa em ajustar operações concretas de planejamento às necessidades reais tanto da administração quanto dos seus participantes.

Em uma perspectiva instrumental, mais ligada à relação de meios e fins, típica da administração, dir-se-ia que o programa convive com dificuldades em selecionar formas organizacionais e alocar recursos de maneira racional e segundo critérios explícitos. Muitos dos conceitos são opacos e por demais fluidos, impossíveis de serem avaliados ou de se tornarem objeto de uma reflexão estratégica.

Em outra perspectiva mais compreensiva, mais ligada aos processos de mobilização social, ao encantamento coletivo e à produção de significados alternativos no campo das políticas, dir-se-ia que o programa é completamente exitoso e gerou uma rede imensa de atores mobilizados para produzir cultura e promover a diversidade cultural.

Do primeiro ponto de vista, talvez se dissesse serem necessários ajustes finos nos processos de produção de editais, programação orçamentária, organização dos fluxos de pagamento, prestação de contas, definição de critérios de elegibilidade, objetivos e linhas de base para a expansão do programa etc. Para o segundo ponto de vista, provavelmente nenhuma destas preocupações pareceria necessária, contanto que cada edital definisse seus parâmetros segundo as necessidades da política. Não haveria razão em gastar demasiada energia para seguir uma lógica e organizar um desenho de política, afinal, a política é processo.

Metodologicamente, para fins dos objetivos do GT, considerou-se a dicotomia como falsa. As visões instrumental e compreensiva foram tomadas como complementares. Era necessária uma aproximação e diálogo entre ambas, em um espaço especialmente destinado à troca e à ponderação sobre as experiências e percepções a respeito da potência do Cultura Viva.

2.4.2 Necessidade de pensar a partir dos instrumentos de política

Os gestores em geral preferem a liberdade, real ou aparente, para tomar decisões, o que pode significar consequências não desejadas. Os problemas advindos da ação mal planejada podem ser fatais; por isso, a decisão de demorar a agir, preparando adequadamente a ação, deve estar no campo de possibilidades do gestor.

O intuito aqui não é superenfatizar os processos de institucionalização em detrimento dos processos criativos de elaboração e formulação de políticas. O programa segue encantando o país pelo caráter inovador de sua proposta. Todavia, a aposta na ampliação do número dos pontos e pontões de cultura, sem preparo adequado do terreno, gerou uma crise persistente.

A decisão de promover a extensão das ações no território, como no caso do Cultura Viva, para consolidar posições institucionais, foi uma estratégia política que gerou consequências. O recurso a decisões deste tipo faz parte do repertório disponível aos gestores.

Há um cálculo político, uma aposta. Se, entretanto, muitas políticas não sobrevivem à falta de ousadia, outras tantas não sobrevivem à incapacidade de previsão controlada dos problemas que decorrem das opções realizadas. Estas decisões deixaram heranças, e o olhar de curto prazo significou a necessidade de gastos de tempo, energia e recursos no longo prazo, recursos ainda hoje mobilizados para resolução de pendências históricas.

Uma aproximação ligeira à atuação da SCDC, do período que vai de 2004 a 2010, suscita um estranhamento imediato, pois há algo fora de lugar no postulado geral, recitado como mantra, segundo o qual “política é processo”. A política pública é uma assembleia de coisas diferentes e combinadas: raciocínio complexo, raciocínio contextual e limitado, raciocínio formal e técnico. As frações – para não dizer mesmo que as ações são fragmentadas – se completam, em um mosaico. O Estado só pode ser entendido como esta composição caleidoscópica, mas fazem parte deste mosaico a ação intencionada e os procedimentos institucionais.

Sabe-se que, em qualquer enfoque abrangente (ou sinóptico), a generalidade dos pressupostos adotados revela-se quase sempre precária para descrever o que acontece empírica e localmente. Mas é de se imaginar que os esforços para elaborá-los – isto é, os quadros sinópticos – criam capacidades para pensar tática e estrategicamente a ação e os problemas. O fato é que, no caso da administração pública, há sempre estruturas que recortam os processos e a necessidade de simplificação para entender e agir (Barbosa da Silva e Ziviani, 2011).

A ação pública é processual, evidentemente, mas só isso não explica o que acontece de fato na administração e nas longas séries de decisões e eventos que a compõem. Para citar um exemplo, sabe-se que cada uma das unidades e coordenações da SCDC possui metas reais formalizadas para suas atividades, tem necessidades de informações, de apoios e recursos, e se compõe de seus próprios processos de decisão, protocolos de ação e procedimentos.

Vários mecanismos são necessários na gestão desses processos: mecanismos para evitar e contornar conflitos, controle da aleatoriedade das decisões, justificativa para elas, delimitação de dispositivos sociais para resolução de problemas, busca e registro de soluções. Estes elementos, aparentemente triviais, são centrais para a aprendizagem institucional, mas há uma formalização e uma simplificação.

Assim, optou-se por um raciocínio de entremeio: a formalização de conceitos e critérios ajuda a pensar a política, sem que isso signifique torná-la rígida e dogmática. Por sua vez, a historicização e a complexificação dos raciocínios são imprescindíveis, especialmente para delimitar aliados e antagonistas, valores, princípios e crenças a serem mobilizados, e para reconhecer o enraizamento dos problemas; mas a complexificação em geral carece de uma organização analítica e normativa que lhe dê orientação e defina linhas de base para a ação. A complexificação por si mesma pode gerar paralisia da ação pelo excesso de análise.

Para formular uma proposta que integrasse essas dimensões – tanto a análise e a formalização quanto a complexidade e a historicização –, mapearam-se e organizaram-se os problemas que acompanhavam sua gestão, os quais estão sintetizados no quadro 4.

QUADRO 4
Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do problema
Marco jurídico	Reflexão sobre a conveniência de institucionalizar o Cultura Viva por meio de uma lei, na expectativa de torná-lo uma política pública de Estado, estabilizando-o. Enfrentar o problema dos significados do Projeto de Lei Cultura Viva, que propõe atualmente o desenho de uma política nacional e não apenas a institucionalização do programa, conforme a proposta original. Relatórios da CGU apontam falhas no processo de gestão e na prestação de contas, bem como gargalos nos fluxos burocráticos.
Recursos orçamentários e financeiros	Atrasos sistemáticos nos repasses de recursos; contingenciamento orçamentário e financeiro. Dificuldade na aprovação de relatório de prestação de contas. Defasagem de registro no Sistema de Convênios (Siconv) e no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SalicWeb).
Recursos humanos	Fragilidades quanto à estrutura interna burocrática de fluxo e de pessoal para o acompanhamento dos editais e convênios. Número insuficiente de funcionários estáveis e alta rotatividade.
Convênios	Inexperiência quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Ausência de diagnóstico quanto à demanda real da sociedade por recursos. Ausência de sistema eficiente e contínuo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos planos de trabalho de convênios diretos e de convênios com entes parceiros. Necessidade de vincular as políticas descentralizadas a sistema de monitoramento do programa. Necessidade de construção de espaço de participação social ampliada.
Editais de prêmios	Instruções precárias quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Utilização do prêmio em substituição aos convênios – prêmios híbridos, em parte restritos aos pontos.
Editais de bolsas	Instrução precária quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais.
Sustentabilidade do programa	Estrutura burocrática inadequada e insuficiente para garantir um fluxo operacional ao programa. Estrutura burocrática inadequada, provocando operacionalidade deficiente e inabilitando organizações da sociedade civil.
Redes	Indefinição sobre quem integra as redes e quais os papéis de cada ator que as integra. Definição de plano de comunicação. Instrumentos de coordenação de atividades. Necessidade de construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores.

Elaboração dos autores.

Certamente as organizações públicas podem ser descritas adicionalmente como arenas, onde os aspectos conflitivos e competitivos despontam com força e onde as

informações circulam de forma regulada, fluindo por redes internas específicas. Foi o que se viu no funcionamento e no processo discursivo do GT. Houve grande dificuldade em priorizar e estabelecer linhas de ação mínimas.

Esse fato corrobora a necessidade de criar canais, disposição de trocas mais estáveis e meios institucionais que permitam estabelecer referências globais comuns para a ação. Rotinas e formalização de fluxos são imprescindíveis, mesmo que se reconheça que mudanças institucionais importantes não são planejadas nem são objeto de discussão prévia (*a priori*), mas de justificativas *ad hoc*.¹² No vocabulário antropológico, seriam necessários rituais e mecanismos de trocas e reciprocidade, sejam internos à SCDC ou com a sociedade civil. Estes são fatores de integração, exposição de identidades e focalização da atenção para questões específicas. As reuniões do redesenho tentaram fazer com que os atores externos estivessem sintonizados e dividissem referências comuns, inclusive compartilhando problemas envolvidos nos processos e nas complexidades administrativas.

Entretanto, a fragmentação, a heterogeneidade estrutural e o contexto de desconfiança entre os atores acabaram por determinar que pouco esforço fosse feito para reconhecer politicamente os desafios a serem enfrentados por cada ator, inclusive a administração.

Para sanar esse problema são necessárias muitas mediações institucionais, criação de instâncias de agenciamento de ações e fóruns de debate. Planejar significa, no contexto do Cultura Viva, conferir atenção aos processos interativos, verificando a disposição dos atores para conciliar os esforços a fim de reformar e aumentar a efetividade da ação pública, e para ajustar comportamentos, expectativas e, de fato, coordenar ações.

Algumas vezes isso não se aplica, pois muitos atores, especialmente quando os protagonistas são os movimentos sociais, têm como princípio não se responsabilizar pela organização de ações de políticas públicas, e, como estratégia, procuram se posicionar, criticar e demandar ações do Estado. Esta posição cria um espaço potencialmente conflitivo e, ocasionalmente, de apatia. Em outros casos, é inteiramente eficaz.

12. As semelhanças com os postulados das mudanças de paradigmas são evidentes.

Por seu turno, as apostas e os riscos para o gestor público participar de um grupo de trabalho com presença das redes da sociedade civil são altos. O gestor público elabora estratégias que envolvem alto grau de imprevisibilidade e não tem controle mínimo dos rendimentos simbólicos de suas opções. Errar ou não aceitar demandas pode significar forte embate político. No pior dos casos, pode significar perda de legitimidade e de capacidade de conduzir as ações. Por esta razão é necessário ao gestor saber esgrimir as armas e agir a partir de instrumentos.

3 AS REDES TEMÁTICAS, AS REDES DE POLÍTICA E A TERRITORIALIDADE: O PROGRAMA ARTE, EDUCAÇÃO E CIDADANIA – CULTURA VIVA

A análise de políticas pressupõe a delimitação de um espaço de conceitos, questões e modelos heurísticos. Esta seção apresenta o Programa Arte, Educação e Cidadania – Cultura Viva a partir da ideia de que ele é uma política pública constituída por três níveis – cognitivo, normativo e instrumental –, que se articulam intimamente.

A afirmação de que a política é constituída por esses planos implica dizer que ela produz significações, uma orientação para a ação, dada pelo nível normativo e por instrumentos concretos de ação. O plano cognitivo é composto de representações coletivas ou referenciais de política, explicações dos problemas, descrições do mundo e imagens. A orientação para a ação define o que é bom e qual a direção a seguir, considerando-se o desenho geral do quadro de mundo. Os instrumentos concretos de ação são constituídos de recursos orçamentários, tecnológicos, editais, agências, fóruns, entre outros itens.

A ideia de rede no programa Cultura Viva manifesta-se nos três planos. Ela permite descrever como se dão as relações no campo político: em redes temáticas e em redes de política. O conceito do programa também permite determinar como as redes devem ser: horizontais ou verticais, abertas ou fechadas, longas ou curtas, autônomas ou heterônomas, relacionadas ao Estado ou independentes. Por fim, a ideia de rede contida no programa indica como agir em rede: por meio de desenvolvimento de projetos autônomos; pela consolidação de espaços de discussão (Teias, fóruns nacionais e locais); pelo agenciamento político pela Comissão Nacional de Pontos de

Cultura; e pela articulação em rede nacional, bem como em redes locais, temáticas, territoriais, políticas ou sociais. Portanto, a ideia de rede se desloca entre os planos cognitivo, normativo e instrumental, constitutivos do programa Cultura Viva.

O problema aqui é: *i)* conceituar as redes; *ii)* dizer o que são as redes, temáticas ou de políticas, o que pressupõe, no quadro das políticas públicas, estabelecer informações empíricas, visto que as redes não podem ser apenas metáforas situadas no plano discursivo sem tratamento em termos de instrumentos de política; e *iii)* demonstrar que as redes do programa são muito heterogêneas e descrever sua distribuição territorial.

Serão discutidos os seguintes pontos:

- o conceito de rede;¹³
- a fragilidade conceitual e o papel discursivo da ideia de rede no Cultura Viva;
- a predominância da ideia de redes temáticas em contraposição às redes de políticas;
- a existência estrutural de várias redes que não mantêm conexões transversais entre si;
- a necessidade de descrição empírica de redes; e
- a territorialidade das redes.

O conceito genérico de rede, a ideia de rede temática e a ausência de disposição política para pensar e acompanhar as conexões empíricas entre as redes estabeleceram um horizonte e um limite cognitivo. Fizeram com que o programa não tivesse desenvolvido estratégias alternativas claras e coerentes de expansão em função da fragilidade conceitual da ideia de rede.

As redes se relacionam com ideias, valores, crenças e conceitos, com o que chamamos de *referenciais de política*. Dessa forma, a ideia de rede conecta os atores discursivamente; entretanto, não se sabe, no caso específico do Cultura Viva, como eles se relacionam ou como interagem, se a ideia de rede funciona como instrumento de política pública ou se não é apenas uma metáfora que os movimenta, sem consistência operacional. A subseção 3.1 terá como objetivo organizar a discussão sobre a ideia de rede.

13. Para uma história das noções e conceitos de rede consultar Mercklé (2004). Para os usos do conceito de redes no Brasil, ver Marques (2006).

3.1 Redes temáticas ou redes de políticas

Como assinala Smith (1995), dois conceitos podem ser concebidos em estreita articulação para pensar a questão das redes: referencial e mediação. Os referenciais de políticas são conjuntos de representações em torno das quais se organizam e se hierarquizam atores. São constituídos por valores, crenças, imagens, metáforas que permitem orientar a ação. Os mediadores são aqueles atores capazes de ligar diferentes espaços de ação e representações diferenciadas em um conjunto relativamente coerente de representações coletivas. Com efeito, o conceito de rede permite descrever como as ideias se associam e se conectam a sistemas de ação em processos de hierarquização de concepções de ação e na configuração dinâmica de atores.¹⁴

Essas ferramentas de análise permitem descrever os deslocamentos dos atores e ideias pelos espaços discursivos e a mobilização de conceitos pelos grupos e comunidades políticas. São dois níveis: o discursivo – das representações e do imaginário coletivo – e o empírico – das práticas e das relações sociais efetivas. O pressuposto é que a sociedade contemporânea é pluralista e formada por um número grande de atores que se movimentam no espaço público. A ênfase das análises de rede política é dada na produção argumentativa, na comunicação e nos processos de troca de significados, mas há um nível estrutural e empírico na análise. Para melhor explicitação da ideia de rede, vale tecer considerações a respeito do conceito de redes na literatura das ciências sociais e políticas.

As abordagens de rede oferecem instrumentos para descrever a complexidade das relações entre grupos múltiplos, os dinamismos das relações entre eles e também o processo de trocas simbólicas. Entreveem as mais ou menos intensas trocas e reagrupamentos contínuos dos atores das sociedades contemporâneas, permitindo relativizar e recontextualizar as oposições tradicionais entre Estado-sociedade, centro-periferia, política-administração (Smith, 1995, p. 109). As análises de rede de políticas contribuem para retirar o Estado do centro da descrição dos processos

14. Smith (1995, p. 109, tradução nossa) afirma que "o desenvolvimento dos conceitos de rede política e comunidade política relaciona-se inextricavelmente à emergência de um paradigma de pesquisa, o neopluralismo. Nascido no fim dos anos 1970 de uma dupla insatisfação com as simplificações do pluralismo e a rigidez do neocorporativismo, o neopluralismo é caracterizado por uma vontade de superar as oposições categóricas do tipo Estado-sociedade civil, centro-periferia, política-administração, para demonstrar a complexidade dos agrupamentos de atores que constituem os sistemas sociais contemporâneos".

de políticas públicas e deslocá-lo para as relações que ele tece com múltiplos atores, e para mostrar como estes permeiam as ações públicas e mesmo o próprio Estado.

O conceito de rede, entretanto, não é unívoco. Gilles Massardier registrou a abertura e a indeterminação teórica deste conceito e apontou a necessidade de estabelecer uma construção conceitual mais precisa. É indispensável dizer que os usos metafóricos da rede podem ser objeto de análise, pois a ideia é parte do imaginário dos atores, mas, como instrumento de descrição teórica e de planejamento, ela carece de certa precisão formal. Aqui se faz uma interpretação livre do autor, selecionando as questões que mais interessam e registrando aquelas que se repetem como parte das formulações discursivas apresentadas nas oficinas situacionais realizadas em 2010 (Lyra *et al.*, 2011).

Haveria, então, uma indeterminação no plano da construção das redes como objeto e fenômeno. Ora as redes são construídas como referidas às relações nacional-local, ora são referidas às relações entre segmentos administrativos e sociedade civil. O primeiro tipo de construção se transforma em uma crítica dissidente ao poder burocrático do Estado e mesmo do capitalismo global contra o Estado nacional. O segundo tipo facilmente ganha uma face crítica e normativa que se traduz na necessidade de democratizar o Estado. Também se encontram redes nas coalizões de interesses políticos e suas relações de interdependência com movimentos sociais, que são portadores de um projeto contra-hegemônico. No caso do Cultura Viva, ainda se encontra a ideia de rede associada à cultura digital, que, não sendo apenas uma ferramenta, constrói potencialmente relações políticas e sociais mais abertas, democráticas e horizontais (Lyra *et al.*, 2011).

Mesmo na cultura, as conexões com a política estão no horizonte do mapa cognitivo, embora no cotidiano ela possa se deslocar para abrir passagem às práticas culturais propriamente ditas e a uma recusa sutil da lógica administrativa e, paradoxalmente, do Estado. Ou seja, as redes do programa Cultura Viva agrupam elementos muito diversos, estruturas diferenciadas, relações inesperadas e, apesar da paráfrase contínua representada pelos conceitos do programa, compõem-se de lógicas políticas múltiplas, direções e objetivos diferenciados. Todos estes elementos são ricos, mas devem ser submetidos à análise, antes de realizarem conquistas pelos seus sons e cores hipnóticas. É necessário indagar quais são as condições sociais, políticas e institucionais de constituição das redes. Parte da resposta é seguramente dada pela

presença do Estado, mesmo que rejeitado no plano ideológico e recusado no horizonte conceitual das redes temáticas.

Esse deslocamento deve ser compreendido, pois é da natureza das associações culturais atuar e despender muito tempo nas suas vocações. As conexões com a política se fazem para viabilizar estas atividades e elas se distribuem de forma muito heterogênea entre os atores. As assimetrias de recursos também se observam na estruturação dos atores (pontos e pontões de cultura) que demandam recursos financeiros e tecnológicos, equipamentos, espaços etc. muito diferenciados. Se não se pode responder diretamente à questão das *condições de possibilidade* para a constituição da rede Cultura Viva, pode-se efetuar uma aproximação dela a partir dos dados disponíveis.

A propósito dos sentidos das redes, Rhodes e Marsh (1995) construíram uma tipologia baseada em um *continuum*. Os dois polos deste modelo são as *redes temáticas* – especialmente pluralistas, caracterizadas como redes de troca de informações em que cada organização é relativamente livre das outras – e as *redes ou comunidades de política* – mais oligárquicas, nas quais os membros e suas relações são bastante estáveis, a interdependência é forte e há um grau elevado de distinção da rede em relação ao exterior.¹⁵

Em outro plano, as redes se definem como configurações ou complexos de organizações, ligadas umas às outras por relações de interdependência em termos de recursos. Uma rede de política pública representa um conjunto de relações que compreende troca de informações, *expertise* e outros recursos políticos existentes entre membros de grupos estáveis de organizações públicas ou privadas, referenciados a interesses comuns em um domínio específico e reconhecidos mutuamente. As redes evocam ainda elementos de coordenação informal entre atores de um sistema político administrativo, que combinam aspectos culturais, variáveis psicológicas e políticas, e remetem a sistemas de representações ou construções sociais sobre as quais as normas de ação são construídas. Por fim, as redes remetem a estratégias de governança (Goldsmith e Eggers, 2006).

15. Ver também Smith (1995).

Entre as redes temáticas e as redes de política, a preferência dos principais atores do programa Cultura Viva é pelo primeiro tipo. As redes temáticas são mais abertas e flexíveis, mais coerentes com a ideia de que a política é um processo complexo, dinâmico, aberto, com resultados incertos, e de que o ponto forte do programa é a sua potência para transformar a realidade no sentido da equidade e do reconhecimento das riquezas culturais. Além disso, também são coerentes com o conceito de cultura como um conjunto de circuitos culturais móveis, instáveis e dinâmicos, que permite demarcar uma distância segura em relação ao Estado e uma evidente aposta na capacidade da sociedade civil de se auto-organizar.

Antes de passar à subseção 3.2, convém enfatizar que uma política que se apoia em redes tem desafios no que se refere à comunicação e à coordenação de atividades. Estas exigem planejamento cuidadoso por parte dos atores, “a criação de infraestrutura e condições que apoiem a construção de relacionamentos de longo prazo é um trabalho delicado” (Goldsmith e Eggers, 2006, p. 138). A argamassa que une todos os seus componentes são as relações de confiança. Enfatizam-se aqui as condições estruturais do governo, do MinC e da SCDC, mas a sustentabilidade é mais abrangente e pressupõe a formação de redes horizontais – comunicação, coordenação e estruturação de atividades – entre as associações culturais.

3.2 As metáforas da rede no Cultura Viva

Como já se evidenciou, a ideia de rede se movimenta no campo gravitacional das formulações a respeito do Cultura Viva. As escolhas feitas nos processos de implementação do programa pressupõem associações densas entre gestão compartilhada, rede, estabilidade e operatividade, bem como o desenho destas correlações em planos de ação articulados e debatidos. Empiricamente estas redes se articulam no dia a dia e, em momentos especiais, nas Teias, nos fóruns, nos encontros regionais, na Comissão Nacional de Pontos de Cultura, nos planos de ação conjuntos e nas redes virtuais. Portanto, as redes do programa pressupõem os encontros presenciais e a relação densa destes elementos, embora se saiba, a partir de viagens de campo, de oficinas situacionais e da tabulação de questionários, que as conexões entre os atores que participam do programa têm características singulares, a depender das atividades, localidade e recursos.

No Cultura Viva, as redes se relacionam com a ideia de valorização e reconhecimento da diversidade cultural e de democratização cultural e equidade. Há uma preocupação em aumentar as capacidades e a visibilidade dos excluídos, com

um tratamento baseado no igual respeito pelas suas potencialidades, realidades culturais e sociais. As redes também se relacionam com a ideia de que a sociedade civil se articula para defender posições políticas e realizar atividades culturais. Estes elementos juntos seriam potencializados pelas redes do programa, as quais permitiriam uma articulação de projetos políticos comuns e sua defesa.

O programa dialoga com uma ideia *a priori* de política pública que afirma que ela poderia vitalizar o movimento social no campo da cultura, democratizando Estado e sociedade. A política pública dos pontos de cultura reconhece as diversas e diferentes formas e linguagens da cultura brasileira e direciona suas forças na vitalização de redes culturais; estas, por sua vez, constituem sujeitos e projetos políticos, que se relacionam às transformações democratizantes do Estado e da sociedade.

A curta história do programa é pródiga na criação de imagens, metáforas e ideias. O conjunto mais conhecido é o *do-in* antropológico. O *do-in* é uma técnica milenar de massagem que atua em pontos específicos do corpo, alterando, estimulando, deslocando e direcionando seus fluxos energéticos. O campo energético se organiza como uma malha ou rede fina de meridianos, na qual distribuem-se os pontos de massagem. A metáfora do *do-in* associa a cultura em sua dimensão antropológica à ideia de estímulo e sedação da vasta “rede energética” que constitui o corpo cultural do Brasil. Os pontos de cultura foram imaginados em associação com a ideia de que a cultura seria uma rede e poderia ser energizada por meio de pressões leves, profundas, intensas ou até mesmo doloridas sobre seus centros mais importantes. A ideia dos pontões criou mais uma camada de significado para esta metáfora: a de que os próprios criadores e produtores poderiam, se devidamente incentivados, realizar uma automassagem com resultados duradouros. Provavelmente, os pontões têm funções similares aos pontos de *do-in*, que são aqueles que permitem o toque curativo, estratégico para o estímulo ou para a sedação, para enfim reequilibrar a dinâmica energética do corpo cultural.

Usando a analogia de Yves Surel das políticas como paradigma, pode-se dizer que a figura do *do-in* antropológico situa-se no plano metafórico. Está presente na visão mais global do programa, no seu imaginário, mas se desdobra também no plano normativo e instrumental. Sem abandonar o plano das ideias gerais, importante em qualquer política, pode-se também acrescentar que o problema da “massagem cultural” proposto pelo programa envolve hipóteses causais, mas também práticas, ou seja,

técnicas e instrumentos de ação. Como no *do-in*, a ação em termos de política pública envolve saber encontrar os pontos de alarme, descobrir quando sedar e quando estimular, compreender como um ponto se relaciona com o outro, identificar a circunstância em que o próprio aplicador do *do-in* deve ser objeto de cuidados etc.

No caso do *do-in*, esses mapas energéticos estão estabelecidos, e as estratégias de cura, estabilizadas. As práticas de cura e os conhecimentos do corpo energético e dos seus meridianos são milenares; ao massagista resta o uso criativo e informado das conexões entre os pontos. Similarmente, a política envolve o desvendamento do mapa cultural, critérios de fomento, estratégias de formação, regras de alocação de recursos, critérios territoriais, ênfase em grupos de práticas e escolha entre públicos diferenciados. Há, sem dúvida, a necessidade de reconhecer, consultar e estabelecer estratégias a partir das práticas experimentadas, mas também é preciso fazer escolhas. A metáfora do *do-in* pode estender-se à política pública, lembrando que quem aplica a técnica deve ter qualidades próprias, conhecimentos e instrumentos adequados para agir, tal qual o administrador e o político.

3.3 As redes empíricas e as práticas sociais

Esta subseção discute a necessidade de conhecer empiricamente as redes e demonstra que o Cultura Viva não é constituído por uma única rede, mas por várias, que mantêm entre si diferentes níveis de relacionamento e articulação. Também se deve lembrar que os arranjos conceituais do programa estendem suas conexões às diversas camadas institucionais que compõem o poder estatal, impactando as escolhas e as estratégias (Labrea e Barbosa da Silva, 2012). Isto tudo condicionou os processos de redefinição do programa e a maneira de se olhar para as redes como política pública.

Em *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões* (Barbosa da Silva e Ziviani, 2011), viu-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las associando-as ao discurso geral do programa, mas os grupos têm interesses e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado. Mesmo as coalizões de defesa do programa são marcadas por diferentes intensidades no engajamento, sendo temporárias e contingentes. Cabe perguntar quais são as condições sociais de constituição das redes.

A antropologia (Mercklé, 2004) aportou contribuições conceituais importantes para a análise de redes – *grafo, densidade, conectividade, grupabilidade, multiplexidade*, por exemplo –, que permitem formalizar algumas das propriedades das redes e ajudam na sua descrição. O instrumental metodológico é bastante complexo e permite analisar os efeitos das redes sobre os comportamentos individuais e dos grupos. Utilizam-se certas pistas deixadas pelos conceitos, em especial as que permitem descrever algumas das propriedades e relações das associações culturais (pontos de cultura e pontões) entre si e com o programa (Estado).

BOX 1

Conceitos antropológicos utilizados na descrição empírica das redes

Densidade – é a relação entre todas as relações possíveis (arcos) e as efetivamente realizadas.

Clique – conjunto de atores em que existe biconexão para cada um deles. Quando todas as relações possíveis são realizadas, tem-se um “grafo completo” ou um “clique”. O contrário de um “clique” é uma rede de densidade nula cujos elementos não estabelecem nenhuma relação. No entanto, ainda aqui se pode apontar que há redes, pois existe alguma relação entre seus elementos constituintes. Há ainda a possibilidade de redes com diferentes níveis de conectividade e densidade em relação ao conjunto da rede.

Conectividade – propriedade de um conjunto de atores em que há pelo menos um ator dominante. Onde não existe esta propriedade não há conectividade. Há conectividade forte se todos são dominantes. As redes podem ser também caracterizadas pela sua conectividade, o que significa que há canais que permitem ligar potencialmente os elementos no conjunto.

Densidade e conectividade são conceitos diferentes. Uma rede não conexa pode ser densa, isto é, pode ser formada por um clique importante e poucos elementos isolados; e pode ser densa, mas sem conectividade – por exemplo, há poucos atores dominantes ou eles não têm conectividade com outros atores.

Fonte: Mercklé (2004, p. 15); Lemieux e Ouimet (2008).
Elaboração dos autores.

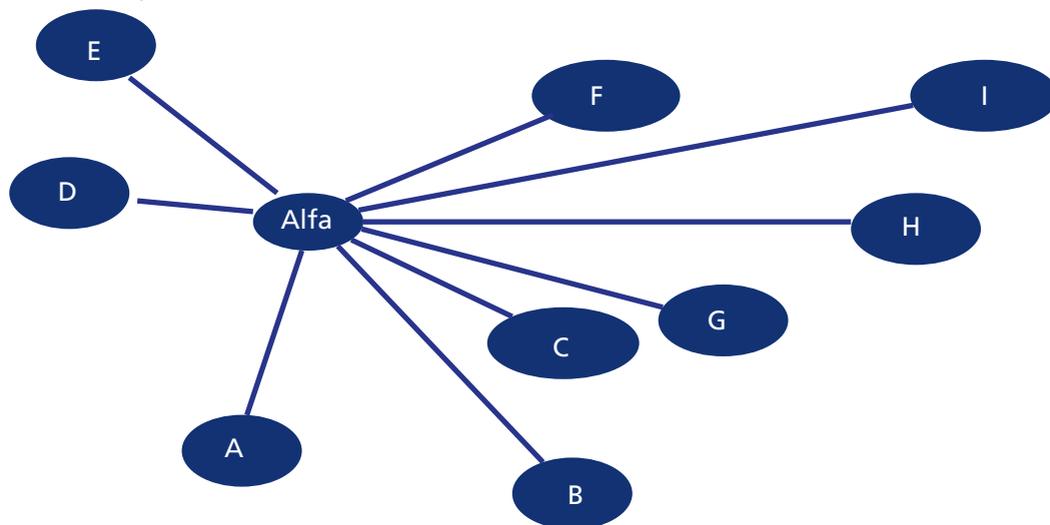
Como afirma Mercklé (2004, p. 13),

de uma parte, os *grafos* permitem uma representação gráfica das redes de relações, o que facilita a sua visualização, permitem explorá-las e colocar foco em certo número de suas propriedades estruturais; de outra parte, a teoria dos *grafos* não consiste apenas em método de representação gráfica, mas desenvolve de maneira sistemática e articulada um corpo extremamente rico de conceitos formais, e possibilita qualificar, distinguir e classificar as estruturas relacionais em função de certo número de propriedades fundamentais de distribuição e agenciamento das relações entre os elementos.

A figura 1 representa o grafo que tem apenas uma ordem ou nível: as relações primárias de um pontão de cultura *alfa*, que se relaciona com h pontos de cultura. As linhas maiores ou menores mostram conectividades mais ou menos intensas. As relações são densas, uma vez que, neste exemplo, *alfa* se relacionaria com todos os pontos do seu universo. Entretanto, no caso empírico, poucas são as relações entre os *pontos*, $a...n^1$, então a densidade da rede, se calculada, cairia, sendo menor que 1 (o máximo). Neste exemplo, toma-se um pontão como referência para construir

a primeira ordem de relações, mas pode-se tomar outros recortes da rede, como o grafo construído a partir do ponto de cultura f como referência (figura 2).

FIGURA 1
Grafo de primeira ordem
(Alfa = pontão)



Elaboração: Ipea.

A figura 2, representada pelo grafo de segunda ordem, recorta e mostra a extensão das relações de f . Este ponto se relaciona com outro ponto (g) da rede de $alfa$ e estabelece uma série de relações com atores de outras redes.

Esse conjunto de relações de n ordens, densidades e conectividades é que permite falar não apenas de uma rede, mas de n redes com múltiplas e diferenciais possibilidades de concretização, no que se refere ao valor “sustentabilidade” dos pontos dentro destas redes.

Da mesma forma, pode-se complexificar a ideia de protagonismo e autonomia dos pontos em função de suas inserções e dos papéis diferenciais que desempenham em cada uma das redes nas quais se movimentam.

Uma rede se caracteriza, portanto, por n ordens que podem ser representadas graficamente. O programa Cultura Viva é atualmente formado, do ponto de vista

descritivo, por uma rede ou grafo da ordem de 3.600 pontos de cultura (pontos, pontos de rede e pontões) e se desdobra em várias outras redes que possuem diferentes graus de conectividade e densidade.¹⁶ Na subseção 3.4, há uma reflexão a respeito da territorialidade das redes.

FIGURA 2
Grafo de segunda ordem
(F = ponto de cultura)



Elaboração: Ipea.

Em redes de políticas, caracterizadas por serem bem estruturadas, mesmo sendo complexas, a atuação do poder público implicaria a consecução de estratégias estáveis e objetivos claros, não apenas no que se refere aos planos de trabalho de cada participante individual, mas também às condições de interação e desenvolvimento das atividades das redes enquanto coletivos.

Nesse tipo de dinâmica, o poder público deve ser capaz de dialogar com os atores, estabelecendo objetivos e resultados e oferecendo recursos institucionais e cognitivos para o desenvolvimento de estratégias comuns, a exemplo dos circuitos, percursos, processamento de projetos coletivos etc. Seria mais complexo estabelecer os objetivos

16. Outros termos se associam a este direta ou indiretamente: integração, estabilidade e tipos de atores presentes nas redes. Pode-se dizer que a ampliação e as novas dinâmicas do programa produzem grandes dificuldades, mesmo que contornáveis, para a mobilização das redes e politização das redes.

da política quanto às suas n ordens, algo impensável para as capacidades atuais do programa. Outra questão de relevo seria considerar as redes em termos de estratégias de territorialização claras, para se pensar o território de forma mais dinâmica e qualificada, não o aceitando nos termos administrativos em que é pensado correntemente (Grandes Regiões, estados e municípios).

No entanto, as redes do programa são predominantemente temáticas, com participações mais intensas dos atores da própria sociedade civil. São redes que vão se construindo em um jogo social menos formalizado, mais aberto e fortemente dependente da criatividade situacional dos participantes. Estas redes no programa são bastante heterogêneas, engendram-se empiricamente no território, adquirindo diferentes forças e recursos. A subseção 3.4 procura descrever graficamente por meio de mapas a distribuição dos pontos e pontões e as relações entre eles. Densidades e intensidades de relações são reveladores da presença de redes.

3.4 Redes e territorialidade

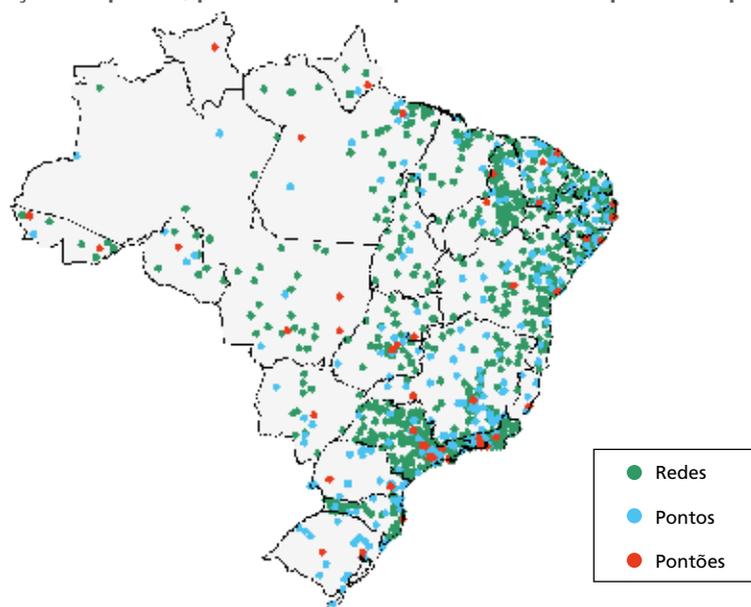
As redes de política se desenvolvem e fazem parte do quadro geral de reorganização e produção social de territórios. Os grupos se articulam, desenvolvem atividades, produzem arte, criam identidades e dialogam com seu contexto histórico e institucional. Redes e territórios são interdependentes. Redes são relações sociais; territórios são resultados de relações sociais de poder. Neste quadro, as redes implicam a organização de ações seletivas no território, no que se refere aos grupos que ali atuam.

As políticas públicas produzem significações ao escolherem grupos, bem como ao se desdobrarem territorialmente. O programa Cultura Viva produz significados, ao direcionar recursos e ao estimular e potencializar a ação de grupos a princípio excluídos e situados em territórios menos atendidos por outras políticas culturais. Assim, o programa valoriza a diversidade, tanto do ponto de vista daqueles que fazem a cultura e são reconhecidos quanto do ponto de vista da abrangência territorial da política, que deixa de se concentrar em poucas cidades e territórios, mais bem-dotados econômica e politicamente, e se espalha pelo território nacional.

O território não é da ordem da natureza, mas resultado das relações sociais, das intervenções políticas, sociais e econômicas e dos impactos que estas relações causam no

espaço e no meio ambiente. Portanto, o território, além de construído socialmente, é objeto de disputa. Assim como as relações sociais e culturais dão-lhe forma, as ações de políticas públicas também lhe conferem novos dinamismos e lhe atribuem significados. A figura 3 mostra a distribuição territorial dos pontos de cultura – conveniados com o governo federal –, pontos de rede – conveniados com estados, Distrito Federal e municípios – e pontões.

FIGURA 3
Distribuição dos pontos, pontos de rede e pontões de cultura por municípios (2012)



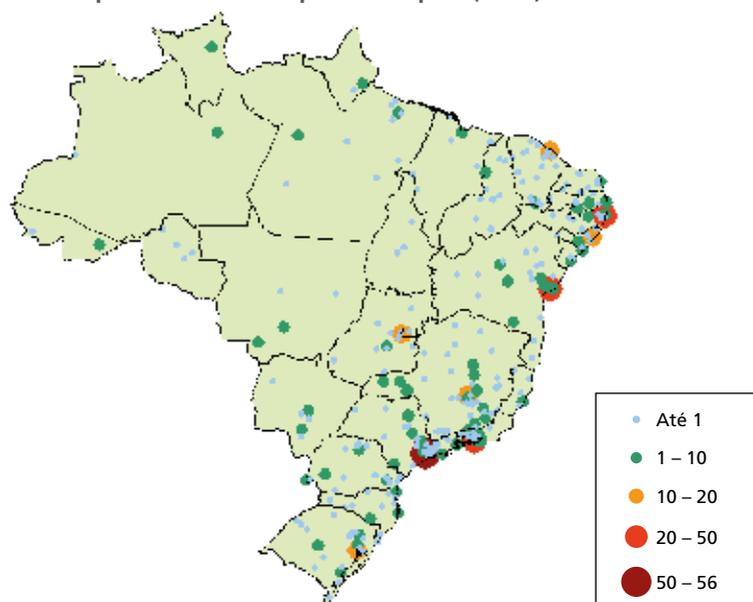
Elaboração: Ipea.

A figura 4 estabelece a densidade e a distribuição dos pontos de cultura nos municípios brasileiros. Entretanto, a ideia de território nacional, embora delimite uma ordem político-administrativa, não expressa a heterogeneidade de ordens territoriais demarcadas pelo Cultura Viva.

Os pontos de cultura representados na figura 4 correspondem aos conveniamentos diretos feitos com o MinC. Há grande número de municípios com um ponto de cultura e outro conjunto significativo de municípios que possui de um até dez pontos de cultura. Não há como saber com precisão o grau de interatividade, conectividade e densidade das relações. É razoável imaginar que a pequena distância facilita as relações mais fortes,

que as interações virtuais são ferramentas para as redes permanecerem vivas superando distâncias espaciais e que a multiplicação do espaço de fóruns e agenciamentos entre as associações conecta as redes.

FIGURA 4
Densidade de pontos de cultura por municípios (2012)



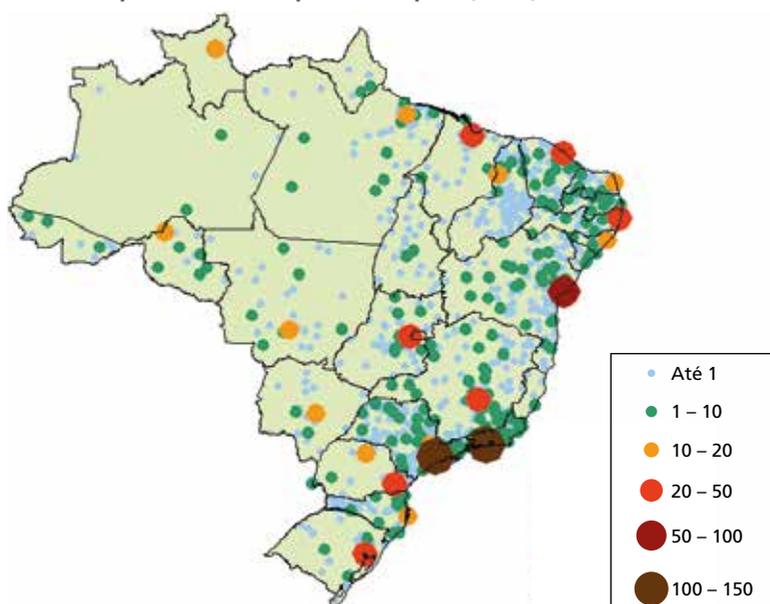
Elaboração: Ipea.

As estratégias para a expansão do programa se transformaram e também alteraram o próprio programa. Os processos de transferência de recursos, os quais se convencionou denominar “descentralização”, permitiram a ampliação do número e da abrangência territorial dos *pontos de cultura*. A descentralização permitiu que estados, municípios e Distrito Federal recebessem recursos e, então, implementassem ações de reconhecimento, de dinamização da produção e das trocas culturais pela via do reconhecimento dos *pontos e pontos de cultura* e transferência de recursos para eles. Esta mudança de estratégia política alterou a distribuição dos *pontos de cultura*, conforme se pode visualizar na figura 5, que apresenta a densidade, o número de pontos de cultura descentralizados pelos municípios.

A figura 5 se torna mais contrastante e inteligível se comparado com a figura 4. A descentralização permitiu um salto para mais de 3.600 pontos de cultura espalhados

pelo Brasil. Não é possível imaginar que a mudança nas estratégias de expansão e, portanto, na forma de gestão do programa não implique também mudanças nos seus significados. Não se “exportam conceitos” sem consequências; a gestão por secretarias estaduais e municipais acarreta outro jogo político e outros significados. Um sentido que salta aos olhos é a conexão que poderá ser feita com o federalismo e com o SNC. Os interlocutores mudaram, e as capacidades e os recursos de gestão, também. A extensão, a conectividade e a densidade das relações deslocam-se em direções e sentidos, talvez, diferentes.

FIGURA 5
Densidade de pontos de rede por municípios (2012)



Elaboração: Ipea.

É interessante adiantar algumas conclusões. A conectividade do programa é alta, dado o fato de seu espaço de formulação permitir um processo de colonização das visões de mundo e reconhecimento mútuo dos pontos e pontões. Todavia, a sua densidade é baixa, determinada não apenas pelas distâncias espaciais, mas também pelas distâncias sociais e políticas aumentadas pela natureza das atividades realizadas pelos pontos e pontões. Estas vão desde interações estéticas, passando por expressões populares e tradicionais, até a cultura indígena e quilombola, atravessando um mundo riquíssimo de expressões da cultura brasileira. Também são ampliadas pelas relações

pluralizadas e fragmentadas com os poderes públicos e, finalmente, pelo limitado grau de interdependência institucional e política do programa.

Em relação a argumentos de política pública, a heterogeneidade, mais uma vez, salta aos olhos, sobretudo porque a construção e a reinvenção permanente desta política devem acompanhar os atores-rede, capazes de se expressarem e se mobilizarem politicamente.

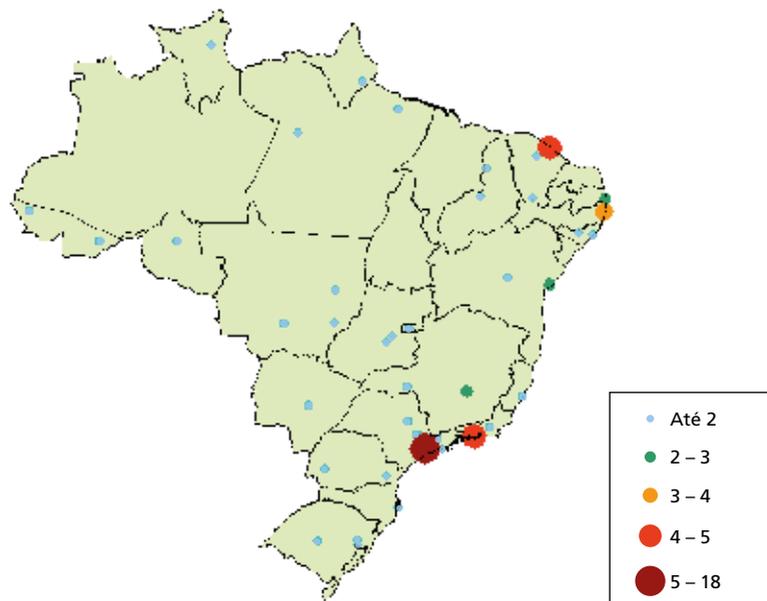
Nem todos os atores têm as mesmas capacidades políticas e nem a legitimidade para vocalizar demandas. A lógica das redes corresponde ao pluralismo, e a abertura, à participação independentemente dos recursos disponíveis; mas a prática mostra que há diferenças de mobilização nas diversas redes, o que pode reduzir a vocalização nos espaços de troca e diminuir a circulação de informações que orientam a ação política.

Eventos articulados de hierarquização política também influenciam as redes e determinam processos de fechamento relativo de umas em relação a outras e ao contexto externo. É comum a existência de coalizões de defesa das redes entre grupos que as compõem, defesa de um princípio de identidade que pode unir as redes em movimento social e cultural ou que poderia distingui-las interna e relacionalmente de outras.

Há em qualquer programa ou política desse tipo o risco da presença de discursos hegemônicos e de apropriação elitista dos espaços das redes. Estes elementos escapam à pretensão de análise empírica aqui esboçada a partir das experiências de pesquisa, avaliação e planejamento do Cultura Viva, mas são problemas que se acumulam nas experiências de outras redes, descritos na literatura pela disjuntiva “saída, voz e lealdade”. Os que não podem ou não encontram canais de expressão e reconhecimento político simplesmente se voltam às atividades de interesse privado e abandonam o espaço público (“saída”).

Vejam-se, por exemplo, as condições estruturais de possibilidade da mobilização de redes do programa. Os pontões, cuja distribuição pelo território está representada na figura 6, articulam-se com pontos e pontos de redes (figura 5) em diferentes formas e abrangências. Não há padrões para as relações entre os dois tipos de associação, nem em termos de números articulados, nem quanto ao tipo de rede articulada. A evidência mostra que o programa não produz nada de forma padronizada: ele é o reino da “diferença”.

FIGURA 6
Densidade de pontões por municípios (2012)



Elaboração: Ipea.

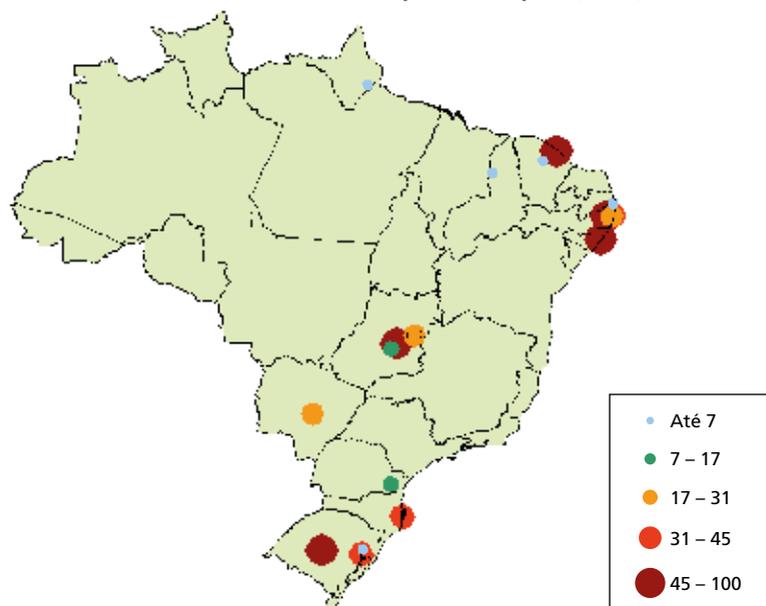
Cada situação específica conta com um conjunto de atores dotados de diferentes recursos e orientações para a ação. Isto explica as variedades e a heterogeneidade das redes. Este conjunto de atores é dinâmico e suas relações são instáveis. A ideia de permanência é contraditória e estranha à dinâmica dos grupos e redes. Há também laços fortes e fracos estabelecidos entre estes atores, que se relacionam com o envolvimento com o tema, os objetos, as habilidades e mesmo afinidades entre os gestores e participantes do programa.

Uma pesquisa realizada em 2011 solicitava aos coordenadores de pontões, por meio de questionários (Lyra *et al.*, 2011), que indicassem as redes articuladas por eles. A figura 7 organiza as respostas dos pontões presentes às oficinas e, simultaneamente, dos respondentes de questionário, com exceção da região Sudeste, para a qual não há informações sistematizadas. Os círculos correspondem a pontões. Note-se que alguns municípios têm mais de um pontão organizando mais de uma rede.

Alguns pontões se unem e promovem a articulação com pontos de cultura dentro de um mesmo município. Outros articulam pontos de várias Grandes Regiões, ou de

regiões do mesmo estado ou de estados próximos; neste conjunto observado, o número de pontos articulados vai de sete a cem. Na média, cada pontão articula trinta pontos.

FIGURA 7
Pontões de cultura e suas redes efetivas por municípios (2012)



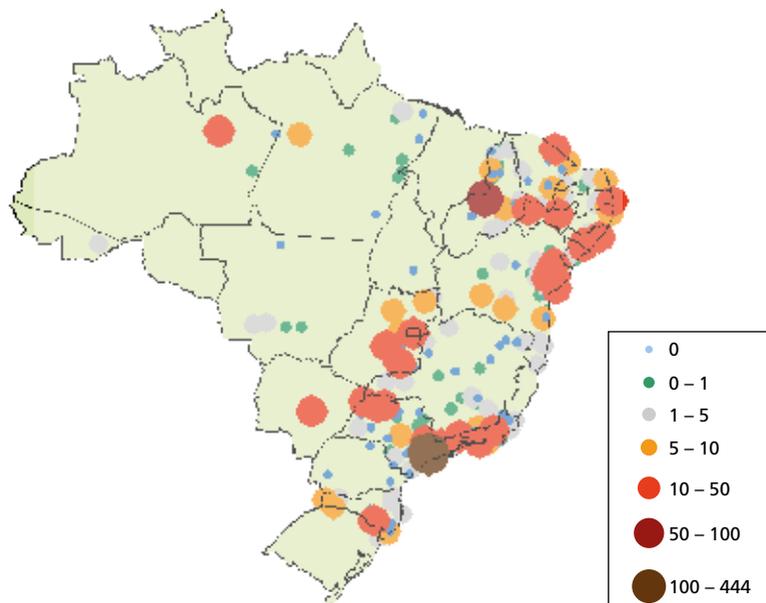
Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

As redes também se organizam em torno de pontos de cultura que se associam em grande medida a redes locais, comunitárias, profissionais, políticas e econômicas. As figuras 8, 9 e 10 apresentam o número de relações entre os pontos de cultura e outros pontos, pontões e agentes culturais.

Não se trata exatamente do conceito de densidade das análises estruturais de redes sociais, pois seria necessário estimar de forma mais precisa os arcos de relações possíveis para cada ponto. A visualização, contudo, permite dar uma ideia da rede estabelecida pelo programa e também da sua heterogeneidade.

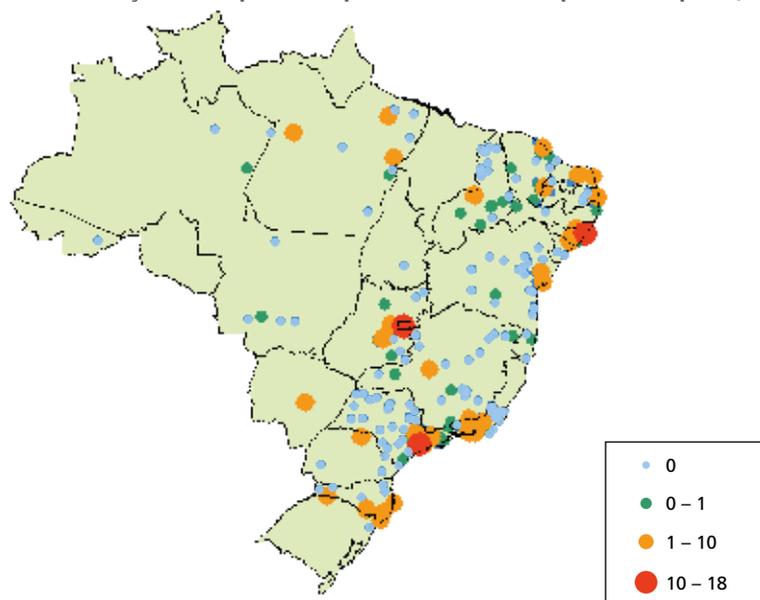
Mesmo sem a possibilidade de calcular as densidades, a questão é relevante para traçar estratégias de política e entender as dificuldades de qualquer tentativa de elaboração de critérios gerais substantivos para o Cultura Viva. Dessa maneira, valem as tentativas de aproximações, que, mesmo imprecisas, permitem continuar a contextualização fazendo-se uma rápida síntese.

FIGURA 8
Densidade de relação entre pontos e pontos de cultura por municípios (2012)



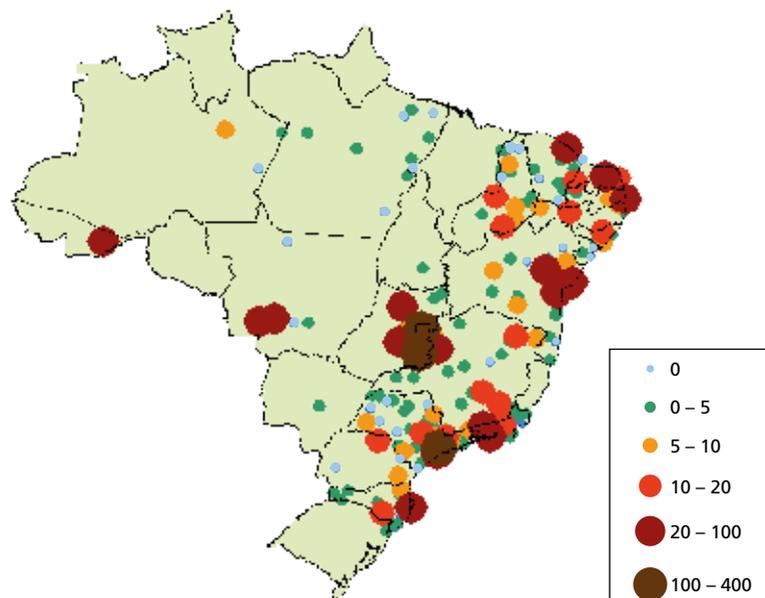
Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

FIGURA 9
Densidade de relação entre pontos e pontões de cultura por municípios (2012)



Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

FIGURA 10
Densidade de relação entre pontos e agentes culturais por municípios (2012)



Fonte: Lyra *et al.* (2011).
Elaboração: Ipea.

A partir das figura 9 e 10, pode-se perceber certo padrão na distribuição territorial das ações do programa: as manchas mais fortes correspondem às áreas em torno das capitais dos estados. Além disso, as figuras apresentam uma mesma distribuição de localização e intensidade das manchas, o que, em certa medida, permite supor que as relações geram relações: onde, por exemplo, há intensa relação dos pontos de cultura entre si, há também intensa relação entre tais pontos e um pontão de cultura ou entre eles e agentes culturais. As figuras registram que o programa Cultura Viva possui múltiplas redes. Conceitualmente, é possível afirmar que há uma rede que conecta todas as outras, o que não implica dizer, contudo, que ela realiza todas as potencialidades de relações entre atores. Pode-se perguntar se é útil em termos de política pública trabalhar com um conceito de rede que tem uma função descritiva e não tem intenções normativas, isto é, que não produz ações e operações que conduzam os atores em determinadas direções.

3.5 Redes temáticas e redes de políticas: estratégias complementares

Pode-se, quanto às redes, pressupor três argumentos, conforme a seguir.

- 1) A rede é conectada apenas pelas ideias gerais do programa.
- 2) Reconhecem-se apenas as redes temáticas, sem que se tenha necessidade de traduzi-las na forma de ações de política pública. O Estado apenas transfere recursos, monitora de forma passiva, dá condições para encontros periódicos dos atores e controla o uso dos recursos e a realização dos planos de trabalho.
- 3) As redes são múltiplas e cada uma delas exige um tipo de ação pública diferenciada. A conexão entre elas responde a diferentes objetivos. Há possibilidade de ampliação das redes temáticas, mas há a necessidade de qualificar o Estado e sua ação como componente das redes.

O programa Cultura Viva é formado por pontos, pontões e redes, ou seja, é constituído por um número indeterminado de grupos e pessoas que mantêm relações, papéis e expectativas de comportamento quanto aos objetivos de sua associação. O número é indeterminado em razão da mutabilidade dos vínculos, em grande parte informais, e em virtude de sua organização ser difusa, mesmo existindo um núcleo jurídico formal bem definido para cada caso.

O conceito de rede é bastante controverso. No programa Cultura Viva, ele tem inúmeros sentidos (Labrea e Barbosa da Silva, 2012). É um termo usado na antropologia como próximo ao de estrutura: a antropologia britânica caracteriza a estrutura social como a rede de relações sociais efetivamente existentes (Mayer, 2009). Aliás, o conceito de instituição é exatamente o de estrutura social sustentada por uma convergência na direção de certos objetivos.¹⁷

Para o programa Cultura Viva, essa definição não é suficiente. As redes conceitualmente não têm fronteiras limitadas e não carecem de agências coordenadoras. Entretanto, a presença do poder público apresenta possibilidades inusitadas, pois, em função dos seus recursos, sobretudo financeiros, permite que as redes possam funcionar em determinadas direções temáticas e, em especial, territorialmente. Também podem

17. "Grupos e, às vezes, organizações são estruturas para preencher as contingências básicas da vida biológica e social. (...) aquelas estruturas que são criadas para resolver problemas humanos básicos e organizacionais são denominadas instituições" (Turner, 2000, p. 55).

dispor, por incentivo dos poderes públicos, de ferramentas que facilitem a coordenação das atividades de pontos e pontões. As ferramentas que apresentam maiores potenciais são as digitais, que permitem a conectividade e também o registro de operações, atividades e memória dos grupos, elementos potencializadores das atividades das associações.

Dessa forma, as redes são conjuntos de relações que os grupos ou associações mantêm com os outros grupos e associações, mesmo que estes não façam parte direta do programa. As redes do Cultura Viva incluem entidades públicas e privadas: órgãos públicos, museus, teatros, casas de cultura, centros culturais, financiadores públicos e privados, grupos, movimentos sociais etc.

O programa conta com redes virtuais, que dialogam com as ideias da cultura digital. O papel do poder público e da sociedade civil é fundamental, dado que a construção de sistemas integrados que façam sentido e tenham utilidade para os agentes envolvidos carece de ação coordenada e muito planejamento.

Seja como for, não é possível falar de uma rede única no Cultura Viva, visto que as redes tendem a aglomerar-se territorial e tematicamente, nutrindo identidades, interesses e motivações próprias, mesmo que sejam integradas a movimentos políticos específicos. Portanto, três são os critérios para definir redes: *i)* compartilhamento de ideias gerais e intenções comuns; *ii)* natureza sistemática e relativamente estável das relações e papéis desempenhados pelos grupos; e *iii)* as conexões virtuais.

Certamente a presença da política pública coloca desafios conceituais e práticos. As redes de políticas públicas têm alguma presença do Estado e contêm a ideia de realização de projetos comuns. Os papéis que o Estado pode adquirir são os mais variados: animador de redes virtuais, simples financiador, articulador de fóruns, coordenador de ações políticas, ofertante de estruturas de comunicação, de ações em que aconteçam trocas de conhecimentos e capacidades, organizador ou incentivador de relações em que ocorram transações envolvendo trocas econômicas etc.

A comunicação e a coordenação de atividades exigem planejamento cuidadoso por parte dos atores, bem como “a construção de infraestrutura e condições que apoiem a construção de relacionamentos de longo prazo é um trabalho delicado” (Goldsmith e Eggers, 2006, p. 138). No entanto, a agamassa que mantém unida essa estrutura

são as relações de confiança, recurso nem sempre presente nas relações entre Estado e movimentos sociais.

4 CONCLUSÃO

Para finalizar a reflexão, é necessário lembrar a definição de rede aqui proposta: as redes de ação pública se constituem em quadros mais ou menos estáveis de interação social e política, que se caracterizam pela cooperação não hierárquica entre grupos, associações e instituições que se reconhecem, trocam experiências e recursos, desenvolvem atividades e defendem valores, normas e interesses comuns. Tal definição é problemática, pois, em termos concretos, implica uma série de questões que serão respondidas de forma diferenciada pelos atores, dado que estes são heterogêneos territorial, social e politicamente. Estas questões são: *i)* quem integra as redes; *ii)* quais os papéis de cada ator; *iii)* como estabelecer canais de comunicação; *iv)* como coordenar as atividades; *v)* como construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores; e *vi)* como transformar e formar relativamente as relações políticas e os espaços de relações.

Nos processos de discussão das redes do Cultura Viva, constatou-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las, associando-as ao discurso geral do programa, entretanto, os grupos têm interesses, ideologias e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado.

É possível sintetizar essas diferenças em cinco dimensões: *i)* muitos pontos e pontões atuam sem conexões e articulações densas de redes; *ii)* há muita heterogeneidade de formas e configurações de redes; *iii)* há grande dispersão territorial nas redes; *iv)* as diferenças de atividade geram afinidades e antagonismos particulares nas redes e entre elas; e *v)* há redes locais comunitárias que, se não articulam pontos e pontões entre si, articulam atividades nas comunidades.

Em resumo, as redes fazem parte do plano das representações do programa Cultura Viva. Não há apenas uma forma de rede que seja passível de um tratamento padrão, mas há necessidade de conhecimento e institucionalização capaz de promover ações tempestivas e cooperativas entre Estado e sociedade.

As redes empíricas têm formas variadas, e recursos e estruturas singulares. É possível abstrair estes elementos, mas sob pena de deixar as redes se organizarem de forma autônoma. Isto, por um lado, pode ser positivo; por outro, sem a participação ativa do poder público na sua dinamização e qualificação, as redes podem ser prejudicadas quanto ao aproveitamento de oportunidades políticas e ao acesso a relevantes recursos estratégicos.

Há uma indecisão em tratar as redes como redes temáticas ou como redes de política. É possível que a dicotomia conceitual não ofereça uma boa descrição das realidades e das opções abertas, mas imponha uma norma ideológica entre maior ou menor participação do Estado no enriquecimento e na institucionalização de processos culturais. Nesse caso, a dissolução ou esclarecimento das opções pode beneficiar o programa no sentido de pluralizar suas estratégias e adequá-las às realidades.

Esses elementos, se considerados como relevantes, exigiriam desenhos e estratégias diferenciadas para a articulação de redes do programa. Esta tarefa, por ora, está aparentemente fora do alcance político dos gestores e participantes do programa, dadas as complexidades do problema e as diminutas capacidades organizacionais da SCDC.

Os territórios de cultura são produzidos pelas redes. O programa, apesar de falar de redes territoriais, não processa o problema “território” como instrumento de política. Tratar o território como parte das estratégias é um desafio.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. E.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Levando a sério o que nos dizem**: notas sobre narrativas e avaliação nas políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1730). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1730.pdf>.

BARBOSA DA SILVA, F. A. Os sentidos do sem sentido: lembranças do “redesenho”. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 7., 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. (Org.). **Cultura Viva** – avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CALABRE, L. **Pontos de cultura** – olhares sobre o programa Cultura Viva. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LABREA, V. V. (Org.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; MIDLEY, S. **Políticas públicas culturais** – a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. (Org.). **Cultura Viva**: as práticas de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_culturaviva_pontos.pdf>.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva** – Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária. Brasília: MinC, 2005. Disponível em: <http://semanaculturaviva.cultura.gov.br/linhadotempo/pdf/publicacoes/SPPC/Cultura_Viva_Programa_Nacional_Arte_3ed_2005.pdf>.

_____. **Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania** – Cultura Viva: autonomia, protagonismo e fortalecimento sociocultural para o Brasil. Brasília: MinC, 2010. Disponível em: <http://semanaculturaviva.cultura.gov.br/linhadotempo/pdf/publicacoes/SCC/Programa_Nacional_Cultura_Educacao_Cidadania_2010.pdf>.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Redesenho do Cultura Viva** – relatório parcial – resumo executivo. Brasília: SCDC/MinC; Ipea, ago. 2012.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: Enap, 2006.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 8 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LABREA, V.; BARBOSA DA SILVA, F. A. A rede imaginada e as redes vividas do Cultura Viva: a distância entre o dizer e o fazer. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 8., 2012, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012.

LABREA, V.; MARCHÃO, M. Histórico do Programa Arte, Cultura e Cidadania. **Cultura Viva**, Brasília, 2010.

LABREA, V. *et al.* **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva**: novos mapas conceituais. Brasília: SCDC/MinC/Pnud, 2010.

LEMIEUX, V.; QUIMET, M. **Análise estrutural das redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

LYRA, V. M. G. *et al.* **Pesquisa avaliativa do Programa Arte, Educação e Cidadania – Cultura Viva**: o olhar dos pontões de cultura. Brasília: Ipea, abr. 2011.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>>.

MAYER, A. C. A importância dos quase grupos no estudo das sociedades complexas. *In*: FELDMAN-BIANCO, B. (Org.). **Antropologia das sociedades contemporâneas**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux**. Paris: La Decouverte, 2004.

RHODES, R.; MARSH, D. Les reseaux d' action publique en Grande-Bretagne. *In*: LE GALES, P.; THATCHER, M. **Les réseaux de politique publique**: débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.

SMITH, A. Les idées en action: le referentiel, sa mobilization et la notion de policy network. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

TOURAINÉ, A. **Sociologia de la acción**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.

TURNER, J. H. **Sociologia** – conceitos e aplicações. São Paulo: Makron Books, 2000. p. 55.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Cultura. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, v. 1, n. 19, p. 165-195, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap05.pdf>.

_____. Cultura. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, Brasília, v. 1, n. 20, p. 159-195, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_cap05.pdf>.

MASSARDIER, G.; LE GALÈS, P.; THATCHER, M. Les réseaux de politique publique – débat autour des policy networks. **Politix**, v. 10, n. 37, p. 177-183, 1997.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

