

A metodologia de elaboração dos Planos Estaduais de Cultura fomenta a coprodução do bem público?

Clenia De Mattia¹

RESUMO

Para que o Plano Nacional de Cultura, criado pela lei 12.343/2010, seja alcançado, é preciso a contribuição dos Estados e municípios. Para isso, foi criado o Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura, uma parceria entre o Ministério da Cultura e a Universidade Federal de Santa Catarina, que objetivou fornecer apoio técnico e metodológico aos Estados, para construção de seus planos de cultura. A orientação era contribuir para que os planos fossem elaborados com base em valores democráticos e participação social. Este trabalho busca analisar a metodologia sugerida, à luz das características da coprodução do bem público.

Palavras-chave: Políticas culturais. Coprodução do bem público. Planos de cultura. Participação.

ABSTRACT

For the National Culture Plan, created by law 12.343/2010, is reached it takes the contribution of states and municipalities. For this, was created the Project to Support the Elaboration of State Plans for Culture, a partnership between the Ministry of Culture and the Federal University of Santa Catarina aimed to provide technical and methodological support to states in establishing their culture plans. The orientation was to contribute to the plans were constructed with democratic values and social participation. This work aimed to analyze the methodology suggested in the light of the characteristics of the co-production of the public good.

Keywords: Cultural policy. Co-production of the public good. Culture plans. Participation.

¹ Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.
cleniademattia@gmail.com

Introdução

No Brasil, as políticas culturais foram pouco pensadas de forma articulada, assim como as ações culturais realizadas desde o Império não representam experiências que demonstrem uma valorização do setor cultural, por parte dos governos brasileiros (RUBIM, 2013). Para Rubim (2013), na esfera federal, é somente a partir do governo Lula, em 2003, que começa a existir um enfrentamento do abandono a que estava relegado este setor. É quando se inicia a base de um movimento em direção a uma política pública de Estado, que hoje se constitui no chamado Sistema Nacional de Cultura – o SNC. Os esforços do Ministério da Cultura – MinC, para a articulação de uma política cultural de Estado, ocorrem também nas esferas estaduais e municipais, incentivadas à construção de seus próprios sistemas de cultura. Um dos elementos do Sistema é o plano de cultura e o processo de construção dos planos estaduais de cultura, na maioria dos Estados brasileiros, desenvolvidos no período de 2012 a fevereiro de 2013, através de parceria entre o MinC e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É neste contexto que surge o Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura – a que nos referiremos, no decorrer do artigo, pela sigla PAEPEC.

A construção de sistemas e planos de cultura configura uma grande mudança nas políticas de cultura. Além disso, a orientação dada pelo MinC ressalta a importância da participação social na elaboração do plano, envolvendo os diversos atores e instituições. Os resultados esperados com este projeto vão além da construção do Plano de Cultura dos Estados, pois requerem também o fortalecimento da democracia participativa.

Para verificar se a metodologia criada pelo PAEPEC foi um instrumento cujas orientações fomentam a coprodução do bem público, no processo de elaboração dos planos estaduais de cultura, primeiramente, faz-se um breve resgate do conceito de coprodução, bem como de suas principais características. Em seguida, são apresentadas as fases propostas na metodologia e, posteriormente, confrontam-se as características de coprodução com o processo metodológico do PAEPEC, o que nos permitiu verificar se o PAEPEC sugere uma metodologia que serve de orientação aos Estados na elaboração de seus planos de cultura, de maneira coprodutiva e com a participação da sociedade.

1. O Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura (PAEPEC)

A parceria entre MINC e UFSC que resulta no PAEPEC aconteceu no período de janeiro de 2012 a fevereiro de 2013. A UFSC, como Unidade Gestora Nacional, funcionou como instância de planejamento e assistência técnica, cujas responsabilidades foram: administração geral, geração de metodologias, conteúdos e material técnico de apoio, controle de qualidade² e da entrega dos produtos elaborados pelos Estados, além de cuidar dos prazos e metas (TERMO DE REFERÊNCIA MINC/UFSC, 2011).

Cada Estado participante constituiu um Núcleo Executivo Estadual, composto por um Articulador (representando o órgão gestor de cultura do Estado), um coordenador técnico e um analista técnico em políticas culturais e gestão cultural. Participaram do PAEPEC 17 Estados, incluindo o Distrito Federal; são eles: Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins.

Este projeto representou o incentivo e a oportunidade para que os Estados dessem uma maior atenção à cultura e, juntamente com a população, realizassem a elaboração de um plano estadual que representasse os anseios e o futuro da política cultural do Estado.

1.1. A metodologia utilizada

Para alcançar os objetivos do PAEPEC, a equipe da UFSC construiu uma metodologia que envolvesse a população de cada Estado, possibilitando a construção do Plano Estadual de Cultura – que chamaremos de PEC –, de forma democrática e participativa.

Uma das primeiras ações sugeridas aos Núcleos Executivos Estaduais foi a criação de instâncias de governança, quais sejam: Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura, cada Fórum Territorial composto por Grupos de Trabalho Setoriais e Grupo Técnico de Planejamento Territorial; Fórum Estadual de Planejamento da Cultura, composto por uma Câmara Técnica de Planejamento da Cultura e Grupo Técnico de Planejamento Estadual. Este modelo de governança foi criado com o intuito de possibilitar o envolvimento do maior número de pessoas em cada Estado, não apenas do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativamente. Além da constituição de espaços de governança, outro importante trabalho que iniciou o processo sugerido no PAEPEC foi o de Sensibilização e Mobilização da sociedade em prol da elaboração do Plano de Cultura. Após, foram sugeridas as fases

² Faz-se a ressalva de que este controle de qualidade de forma alguma se refere ao conteúdo dos planos, pois este representa o anseio da população de cada Estado, cuja autonomia nas decisões deve ser um princípio a ser preservado.

necessárias para a construção do PEC: Diagnóstico; Prognóstico e Monitoramento e Avaliação.

Estes cinco elementos: (1) Instâncias de governança, (2) Processo de sensibilização e mobilização, (3) Diagnóstico, (4) Prognóstico e (5) Monitoramento e Avaliação constituem a metodologia sugerida para a construção dos planos estaduais de cultura. Eles serão detalhados no item quatro deste artigo, quando se faz a análise de confluência com as características da coprodução.

2. Coprodução do bem público

A ideia de coprodução tem origem a partir das constatações de estudiosos de que a produção unilateral de serviços de segurança pública, realizada pelo Estado, não era tão eficiente quanto a feita em conjunto com quem recebia os serviços (BRANDSON; PESTOFF, 2006). O termo é atribuído a Elinor Ostrom, e descreve o relacionamento potencial que pode haver entre os agentes públicos e os usuários do serviço.

No contexto da crise fiscal da década de 1970, as primeiras concepções de coprodução eram voltadas para uma perspectiva econômica, em que a coprodução era defendida como uma vantagem, cujo objetivo se destina à redução de custos. Como esclarecem Schommer et al, a coprodução vista dessa forma busca “lidar com restrições fiscais e com dificuldades do Estado para responder à diversidade de demandas dos cidadãos/consumidores” (2011, p. 42). Desse modo, podemos afirmar que é uma perspectiva mais alinhada à teoria da nova gestão pública (*new public management*), cujo principal objetivo é absorver valores e técnicas de empresas privadas na administração pública, visando reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços para os “consumidores” (DENHARDT, 2012).

Um entendimento mais recorrente do termo coprodução é o de que ele contribui para a participação ativa do cidadão nas questões de interesse público, não como um meio para alcançar maior eficiência econômica, mas com um fim em si. É trazer a sociedade para uma participação mais ativa, simplesmente porque é para ela que as políticas públicas existem e, portanto, é dela o direito e o dever subjetivo de demandar e contribuir na produção de bens e

serviços públicos. A ideia de coprodução vista dessa forma tem uma relação mais coerente com as abordagens da Governança Pública e do Novo Serviço Público.³

Nesta perspectiva, o ideal de coprodução representa o envolvimento do cidadão ou grupos de cidadãos, o Estado e até mesmo atores do mercado que, numa relação de confiança, compartilham responsabilidades, produzindo juntos um bem ou serviço público. Para Nadir, Salm e Menegasso é função da coprodução “mobilizar diversas instâncias da sociedade em torno da solução de um problema de interesse público cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do estado.” (2007, p. 65). Este argumento mostra uma primeira aproximação do conceito de coprodução do PAEPEC, já que esta parceria entre o MINC e a UFSC foi selada na perspectiva de que o processo de construção do plano de cultura deveria ser conduzido através de intensa participação da sociedade interessada nas políticas culturais.

A coprodução do bem público então pode ser considerada como uma estratégia. Não é simplesmente uma estratégia para reduzir gastos do governo, mas, sobretudo, busca unir Estado e cidadão em uma iniciativa que, para além de produzir bens e serviços públicos, possa fomentar a democracia.

3.1. Tipos de Coprodução

Os tipos de coprodução mais conhecidos são os de Whitaker (1980) e de Brudney e England (1983).⁴ Whitaker (1980) define tipos de coprodução segundo a forma de participação do cidadão. Assim, a atividade coprodutiva em que a prestação de serviço público parte da necessidade do cidadão, Whitaker chama de **Cidadãos solicitam assistência**. Quando é o cidadão que coopera voluntariamente na prestação do serviço, o autor chama de **Cidadão prestam assistência aos servidores públicos** e, por último, quando a atividade coprodutiva vem do apoio do cidadão, ativamente, ao setor público, **Cidadãos e servidores interagem para ajustar suas expectativas em relação ao serviço público**.

Já Brudney e England (1983) definem tipos de coprodução segundo o modo de organização das pessoas. Esse modo cria uma hierarquia de atividades coprodutivas conforme

³ Governança Pública e Novo Serviço Público, como resposta à *New public management*, são concepções que buscam resgatar o aspecto político da Administração Pública, através da importância dada aos conceitos de participação social, cidadania, democracia participativa. Ver Rhodes (1996), Bevir (2010) e Bovaird e Löffler (2003), para Governança Pública; e Denhardt (2012), para o Novo Serviço Público.

⁴ Como visto anteriormente, estes autores veem a coprodução como uma oportunidade de aproximar cidadão e governo, para melhorar a qualidade dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se reduzem os custos do governo. Porém, embora esta seja a concepção deles de coprodução, mesmo assim é possível utilizar sua tipologia, pois, de fato, importa conhecer o grau de relacionamento entre cidadãos e servidores públicos, já que esta relação é a base da coprodução.

seus benefícios. Essa hierarquia é feita verificando-se o grau de sobreposição entre cidadãos e servidores públicos. Os tipos são: (i) **Coprodução individual**, que consiste no envolvimento individual nas atividades coprodutivas. Em geral, trata-se de um pequeno esforço coprodutivo, cujos benefícios são maiores para o indivíduo do que para a sociedade; (ii) **Coprodução de grupo**, que se trata de vários cidadãos, cujas atividades coprodutivas envolvem trabalho voluntário e participação ativa. Além disso, este grupo pode requerer mecanismos de coordenação formal do relacionamento entre cidadãos e servidores públicos. O benefício, apesar de atingir um maior grupo de cidadãos, ainda se restringe a uma comunidade; (iii) **Coprodução coletiva**, aquela em que há envolvimento de vários cidadãos, e a produção do bem ou serviço é um benefício de todos, independente de quem participa. O grau de envolvimento entre servidores públicos e cidadãos é alto, assim como os benefícios que esta atividade coprodutiva gera.

3.2. Características da coprodução

As características da coprodução apresentadas neste trabalho foram definidas conforme a utilização mais usual dos autores indicados no referencial teórico.

3.2.1. Participação do governo

O conceito de coprodução surgiu da percepção de que a qualidade dos serviços públicos seria maior se não fosse o governo o único envolvido, mas se envolvesse também a participação da sociedade. Desse modo, tem-se que:

Na coprodução desaparece a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades. (RONCONI; DEBETIR; DE MATTIA, 2012, p. 55)

Todos os estudiosos da coprodução (na abrangência deste estudo) concordam que não se trata de excluir o Estado, mas sim de lhe oferecer uma nova perspectiva. As tipologias de coprodução criadas jamais excluem a participação do governo. Além de Whitaker e Brudney e England, já citados, Bovaird (2007) também cria um quadro comparativo, para verificar a relação entre usuários do serviço/comunidade e os servidores públicos na prestação dos

serviços públicos. Ou seja, os representantes do estado estão presentes. A coprodução então entende o Estado como possuidor de um novo papel, que é o de compartilhar com os cidadãos a produção do bem público.

3.2.2. Participação ativa do cidadão

Tão importante quanto a participação do governo é a participação da sociedade, para que haja coprodução. Ribeiro, Salm e Menegasso sustentam que “a coprodução do bem público envolve a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem comum” (2008, p. 232).

Salm e Menegasso (2010), procurando contribuir para o debate, desenvolveram cinco modelos, de acordo com o nível de participação dos cidadãos, onde o grau de participação do cidadão é escalonado em níveis que, por sua vez, definem diferentes patamares de coprodução, segundo o quesito participação. O tipo ideal de participação corresponderia a um modelo de coprodução para a mobilização comunitária, neste caso é possível concordar que sua prática auxilia a formulação e a implementação de políticas públicas, de acordo com as necessidades do cidadão, aumentando a transparência e a *accountability* e ampliando a confiança no governo.

3.2.3. Redes

As redes vêm se tornando cada vez mais relevantes, já que são uma forma de administrar políticas e projetos que envolvem problemas complexos, recursos escassos, diversos atores e a interação de agentes públicos e privados (RONCONI, 2008). Nesta perspectiva, alguns autores correlacionam os conceitos de coprodução e de redes, conforme podemos perceber em Schommer et al, que entendem a produção do bem público “como estratégias de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, contando com engajamento mútuo de governos e cidadãos, individualmente ou em torno de organizações associativas ou econômicas” (2011, p. 40). A coprodução pressupõe a formação de redes, quando o envolvimento dos diversos atores é tal que há conflito de interesses, mas há valores compartilhados que vão além de objetivos particulares, o que predispõe para a

negociação e o ajuste dos interesses a favor de um bem comum (RONCONI, 2008; HEIDEMANN; KISSLER, 2006).

3.2.4. Confiança

Para Ribeiro, Salm e Menegasso (2008), sentimentos como confiança afloram nas trocas sociais que acontecem na coprodução. Bovaird (2007) defende que, na coprodução, tanto representantes da sociedade quanto do poder público assumem riscos, por isso seu relacionamento deve ser baseado na confiança de um no outro. Para este autor, a viabilidade política e a prática da coprodução requer que os servidores públicos confiem mais nas decisões tomadas pelos cidadãos. Salm e Menegasso (2010) chamam a atenção para a sugestão de Levine (1984 apud SALM; MENEGASSO, 2010), de que o Estado deve adotar mecanismos que possibilitem o envolvimento do cidadão, não por motivos econômicos, mas tendo em vista promover a confiança na administração pública. A coprodução é entendida por este autor como uma estratégia para chamar e envolver o cidadão para a participação na esfera pública. Para Schommer, Bueno e Kunzler (2010), quanto mais houver confiança entre os atores, melhor será a realização do trabalho conjunto. Mas os autores fazem a ressalva de que o aumento da confiança não elimina os conflitos e a diversidade de opiniões.

3.2.5. Responsabilidade compartilhada

Na coprodução, o envolvimento de dois ou três setores – Estado e mercado, Estado e sociedade ou Estado, mercado e sociedade – geram uma expectativa entre estes atores de quem é afinal a responsabilidade pelos resultados, sejam positivos ou negativos, da produção do bem público? Os estudiosos da coprodução entendem que ela deve ser de todos os envolvidos. Schommer et al afirmam que “a coprodução pressupõe práticas compartilhadas (que tornam os cidadãos) corresponsáveis pelas políticas públicas” (2011, p. 40). Esse comprometimento pressupõe um envolvimento do cidadão nas questões de interesse público, que se observa na decisão subjetiva do cidadão em participar.

3.2.6. *Accountability*

Para entender a perspectiva da *accountability* na coprodução, é preciso seguir a sugestão de Denhardt e reconhecer que a “*accountability* não é simples” (2012, p. 267). No caso do Brasil, o problema é ainda maior, ao se verificar, conforme constatou Pinho e Sacramento (2009), a inexistência do termo no país até o final do século XX. Não se trata apenas de não possuir uma tradução da palavra em português, mas também de não existir aqui uma cultura de *accountability* (CAMPOS, 1990). Ana Maria Campos, ao publicar, em 1990: “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” – traz a questão à tona, no Brasil. Vinte anos depois, Pinho e Sacramento perguntam se “já podemos traduzi-la para o português” (2009) e, apesar de não apresentarem uma resposta definitiva, esses autores mostram os avanços do país em direção à *accountability*. Outros autores vêm indicando esta mesma conclusão, é o caso de Rocha et al, que a chamaram de categoria político-cultural, em referência às formas de incorporação da *accountability* na cultura política brasileira. Para os autores, “a incorporação da noção de *accountability* na democracia brasileira é dificultada por características históricas que marcam a relação Estado-sociedade e por fragilidades da cultura política” (2012, p. 10).

Nesta mesma direção caminham as práticas de coprodução no país e, para alguns autores, os conceitos – coprodução e *accountability* –, embora sempre em fase de construção, estão inter-relacionados. Rocha et al afirmam que a produção de informações confiáveis é essencial para a *accountability*, ao mesmo tempo que essa produção é um desafio que “depende da ação de órgãos e mecanismos de controle estatais e de mecanismos de controle social, os quais podem interagir entre si em maior ou menor grau” (2012, p. 5). Os autores concluem que é justificável então fazer a coprodução do controle para promover a *accountability*. Neste sentido, podemos constatar que a coprodução promove a *accountability* e a *accountability* promove a coprodução.

Ao verificar as características da coprodução, em linhas gerais, verificamos que a ideia guarda-chuva, que sustenta a concepção de coprodução do bem público, é a da participação ativa dos cidadãos, em vários momentos do ciclo de construção de políticas públicas. Desse modo, constatamos que as características aqui apresentadas são importantes para compreender como se constrói essa participação na coprodução do bem público. Na próxima seção, analisamos como cada uma dessas características está (ou não) contemplada nos princípios que norteiam a metodologia criada pelo PAEPEC.

4. Características da coprodução e a metodologia de construção do plano de cultura

A construção de um Plano Estadual envolve mecanismos de gestão e arranjos institucionais, que podem ou não favorecer a existência de coprodução. Sendo assim, foi analisada cada uma das fases da metodologia sugerida no PAEPEC, para verificar a existência de características da coprodução.

4.1. Instâncias de governança

Conforme informado no item 2.1, os espaços de governança criados foram o Fórum Estadual e os Fóruns Estaduais de Planejamento da Cultura, descritos a seguir.

4.1.1. Fórum Estadual de Planejamento da Cultura

Trata-se da instância de maior nível de coordenação e validação do processo. Sua constituição deve ser ampla, envolvendo os diversos atores do setor cultural, bem como representantes do poder público, do Conselho Estadual de Cultura se houver, e demais órgãos do setor. Este fórum foi concebido para ser uma instância “de pactuação de iniciativas em favor da construção do plano e deve representar parcerias e união de esforços entre governo, Estado, sociedade civil e iniciativa privada” (DELLAGNELO et al, 2012, p. 19).

A estruturação do fórum tem a seguinte forma:

Plenário Geral: congrega todos os participantes e é responsável pelas discussões e deliberações sobre os itens que compõem o PEC:

Câmara Técnica de Planejamento da Cultura: é a responsável pelas funções administrativas que irão possibilitar a realização das atividades previstas no cronograma; e

Grupo Técnico de Planejamento Estadual: formado por poucas pessoas designadas pela Câmara Técnica, este grupo é responsável pela coordenação das etapas do processo de planejamento.

4.1.2. Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura

Constituídos por representantes do setor público e da sociedade civil, são espaços políticos e técnicos criados para ampliar a discussão do PEC, através de uma abordagem territorial. É composto por:

Grupos de trabalho setoriais: cada fórum territorial constituído no Estado é composto por grupos de trabalhos setoriais, que representam os diversos setores da cultura (teatro, música, artesanato...). “Estes grupos são as instâncias de governança onde ocorrem as discussões sobre a realidade da cultura no território e são definidas as proposições que servem de base para a elaboração do PEC” (DELLAGNELO et al, 2012, p. 24); e

Grupo Técnico de Planejamento Territorial: as discussões, demandas e interesses dos Fóruns Territoriais são levados ao Fórum Estadual através deste grupo.

4.2. Característica da coprodução presente nas Instâncias de Governança

A atividade coprodutiva já pode ser verificada na instauração das instâncias, pois todas requerem o envolvimento da sociedade, e nenhuma instância é exclusiva do poder público. A abordagem territorial sugerida proporciona uma participação mais ampla e diversificada da população, evitando-se uma concentração na capital do Estado.

A relação dos membros do poder público e da sociedade fica fortalecida, já que as instâncias são espaços de discussão, coordenação e deliberação, de todos os membros, sem prevalecer autoridade. Ao mesmo tempo, é o espaço de responsabilidade compartilhada pelo que é decidido em cada instância. Além disso, as instâncias podem contribuir para a formação de redes de atores, que compartilham valores e negociam interesses coletivos. Outra característica é a possibilidade de *accountability*, pois as instâncias de governança são o espaço em que, não apenas há interação entre representantes da sociedade e do governo, como há o controle, por parte dos atores sociais, tendo em vista a responsabilização do governo.

Podemos classificar os tipos de coprodução discutidos no item 3.1, na etapa de Instâncias de Governança, já que esta se refere à forma de organização das pessoas. Desse modo, verificamos que, na tipologia de Brudney e England (1983), as atividades coprodutivas para a elaboração do PEC se adequam em **coprodução de grupo**, no caso dos Grupos Setoriais, e se elevam à **coprodução coletiva**, quando as instâncias são os Fóruns Territoriais e o Fórum Estadual. Ao fazer essa análise, verificamos que, nas instâncias de governança, há a possibilidade de se ter um avançado processo coprodutivo, no qual a coletividade ganha espaço.

Na classificação de Whitaker (1980), o projeto de construção dos planos é o terceiro tipo de coprodução, aquele em que cidadãos e poder público interagem para ajustar

mutuamente as expectativas, tendo em vista a produção do bem público que, no caso, é a construção de um plano de cultura do Estado.

A criação de instâncias de governança é a proposta de metodologia do PAEPEC, que mais une as características atinentes à coprodução. Com a participação do governo e a participação ativa dos cidadãos, estas instâncias possibilitam um ambiente de confiança, e de responsabilidade compartilhada, onde tanto indivíduos, artistas e outros atores da cultura, instituições privadas e públicas, e os diversos parceiros, bem como os próprios integrantes do órgão gestor de cultura, representando o Estado, são partes de arranjos institucionais criados para cumprir um objetivo comum. Assim, embora o Estado se apresente como um coordenador do processo, não define uma hierarquia de poder sobre os participantes, gerando, portanto, uma rede coprodutiva.

É possível verificar que o Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura é uma proposta que avança nestes modelos de coprodução. Na medida em que este Projeto sugere instâncias de governança que favorecem a participação popular, e o comprometimento dos Estados com a participação da população, inclusive realizando consultas públicas virtuais, mostra que se trata de um caso de coprodução. Salm e Menegasso citam Ostrom (1996), para argumentar que a sinergia entre governo e cidadãos acontece quando há relações horizontais entre estes atores, pois o sucesso da coprodução depende disso.

4.3. Sensibilização e Mobilização

A sensibilização e a mobilização atravessam o processo, pois, sensibilizar e mobilizar a sociedade para participar da construção do Plano de Cultura é um movimento que não se esgota. No âmbito do PAEPEC, sensibilizar significa “ir além de transmitir uma ideia, é levar as pessoas à reflexão, a sentirem necessidade de mudança” (DELLAGNELO et al, 2012). Por isso, diz-se que a sensibilização se caracteriza pelo envolvimento emocional, ou seja, é capaz de fazer as pessoas sentirem que a questão cultural é importante e que por isso precisam se envolver. No entanto, para transformar a vontade de mudança em ação é preciso mobilizar as pessoas. A mobilização é, portanto, uma próxima etapa, após a sensibilização. Significa levar as pessoas a agir. Este processo é de extrema importância, afinal é somente com as pessoas agindo que será possível elaborar o PEC.

Esclarecidos estes conceitos, a metodologia apresenta os seguintes objetivos específicos do processo de Sensibilização e Mobilização: (a) divulgar o propósito do processo de elaboração do plano estadual de cultura; (b) identificar e articular parceiros regionais representativos e instituições estaduais e federais que apoiem o processo; e (c) Sensibilizar e comprometer a sociedade política e civil na participação das atividades, a partir de oficinas realizadas em cada região.

4.4. Característica da coprodução no processo de Sensibilização e Mobilização

A etapa de Sensibilização e Mobilização, como proposta pelo PAEPEC, é o momento ideal para se iniciar uma atividade coprodutiva, inspirada numa atmosfera de confiança. Os objetivos colocados para esta etapa contribuem para chamar o cidadão a participar. Quando, além de sensibilizar, se consegue mobilizar o cidadão, então é porque este indivíduo começa a acreditar no que pode ser feito, no âmbito da cultura em seu Estado, e este é o indício de que o governo conseguiu gerar uma confiança inicial, que poderá aumentar à medida que se abrem mais espaços de igualdade de discussão e se mostra comprometimento com o resultado pelo qual o cidadão foi chamado a participar, a construção do PEC.

É possível também verificar os esforços para o compartilhamento de responsabilidades, não apenas com cidadãos, mas com as parcerias que o PAEPEC sugere criar, principalmente quando reforça a importância de se articularem parceiros, que possuam um interesse genuíno no tema da cultura e que compartilhem os mesmos valores.

4.5. Diagnóstico

Do ponto de vista do produto, diagnóstico e prognóstico são coisas distintas, embora dependentes. O diagnóstico mostra “quem somos” e “para onde queremos ir”, enquanto o prognóstico da cultura utiliza essas informações para construir o caminho de como chegar lá. Porém, o processo de construção destes produtos é o mesmo.

4.6. Prognóstico

Um Plano de Cultura é formado pelos anseios da população que almeja um futuro programado para o setor cultural. Estes anseios são estruturados em estratégias, ações e metas,

e compreendem o prognóstico da Cultura. As estratégias são concebidas a partir dos objetivos e das diretrizes definidas no diagnóstico. As ações referem-se às etapas a serem realizadas para o atendimento das estratégias. E, por fim, as metas representam a quantificação das ações necessárias.

4.7. Característica da coprodução nas fases de Diagnóstico e Prognóstico

A metodologia de construção de diagnóstico e prognóstico é uma atividade coprodutiva, porque envolve cooperação, confiança e responsabilidade compartilhadas. Isso tudo deve considerar, claro, a participação ativa dos cidadãos. Embora algumas etapas do diagnóstico correspondam a um trabalho técnico, em que o próprio Núcleo Executivo Estadual pode colher informações já existentes sobre o Estado, é também um esforço coprodutivo, já que necessita da discussão dos atores sociais para definir quais são os desafios e oportunidades, as diretrizes, e então os objetivos pretendidos para o setor cultural. Essas discussões exigem a construção de redes de coprodução. No caso do prognóstico, ocorre um fato interessante, a construção de metas é algo bastante técnico. Infelizmente, a meta não pode resultar apenas de um anseio social, mas precisa representar esse desejo segundo as possibilidades reais dele ser alcançado. Num processo tradicional de formulação de políticas públicas, esta situação gera conflito entre a sociedade e o Estado (a sociedade demandando aquilo que o Estado não se propõe a fazer). Na coprodução, estes conflitos, que também ocorrem, tendem a ser minimizados, pois, na medida em que há espaço para a discussão e a participação ativa, a possibilidade de comunicação cria confiança entre representantes do Estado e da sociedade, possibilitando a cooperação e conduzindo ao compartilhamento de responsabilidades por aquilo que foi decidido. Todo esse processo de construção do diagnóstico deve ser realizado utilizando-se os espaços de governança criados, sobretudo a partir dos territórios. Desse modo, todos que participam, opinando, demandando, agindo, construindo, são corresponsáveis pelos produtos gerados.

4.8. Monitoramento e Avaliação

O monitoramento e a avaliação são importantes em quaisquer atividades de interesse público, sendo considerados um processo indispensável à construção de um Plano de Cultura. A proposta metodológica para a fase de monitoramento e avaliação sugere a elaboração de

indicadores – entendidos como um parâmetro que fornece informações relevantes e simplificadas sobre a situação de uma realidade. Tais indicadores servem para “comunicar ou informar acerca do progresso em direção a um determinado objetivo ou meta” (DELLAGNELO et al, 2012, p. 110). Para a construção destes indicadores, aconselha-se a busca por dados e ressalta-se a importância de saber compilá-los, de forma a superar o desafio de interpretação destas informações. O monitoramento objetiva avaliar as ações, verificando se alcançaram os resultados esperados. Ele também possibilita correção dos desvios do Plano. Assim, é imprescindível que a construção do plano possibilite o monitoramento.

4.9. Característica da coprodução no processo de Monitoramento e Avaliação

A sugestão chave nesta fase é a criação de indicadores. A orientação para que se criem informações qualificadas e fidedignas demonstra que se trata de uma preocupação com a *accountability*. No entanto, entendemos que a *accountability* não é uma prioridade do processo de monitoramento e avaliação, pois a metodologia não aborda toda a complexidade que o termo representa. Percebemos que a orientação é voltada para os resultados, mais que para o processo. Ou seja, o cidadão pode exercer o controle sobre o PEC, que já é o resultado do planejamento, mas a metodologia não evidencia que isso possa ser feito durante todo o processo que se percorre até chegar ao PEC. Se não há participação do cidadão no monitoramento do processo, reduz-se a chance de uma atividade coprodutiva nesta fase. Mas, como vimos na literatura, o Brasil ainda está criando uma cultura política de *accountability*, e isso se refletiu também no PAEPEC, que, na construção de uma metodologia, como tipo ideal, se mostrou pouco preocupado com essa questão.

Após essa análise, podemos verificar que a maioria das características da coprodução do bem público está presente em quase todas as fases da metodologia proposta pelo PAEPEC para a elaboração dos planos de cultura nos Estados. O quadro a seguir é um resumo desta conclusão.

Fase	Característica da Coprodução					
	Participação do Governo	Participação ativa da sociedade	Redes	Confiança	Responsabilidade compartilhada	<i>Accountability</i>

Instâncias de Governança	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sensibilização e Mobilização	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Não
Diagnóstico	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Prognóstico	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Monitoramento e Avaliação	Sim	Parcialmente	Não	Não	Parcialmente	Parcialmente

Figura 1 – Resumo da análise da metodologia com as características de coprodução.

5. Considerações finais

Este trabalho buscou analisar a metodologia e os princípios propostos pelo Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura para a construção dos planos de cultura, à luz das características da coprodução do bem público. Para tanto, procedeu-se a uma revisão conceitual da noção de coprodução do bem público. Ainda que considerada a imprecisão e a diversidade de noções existentes, optou-se por uma conceituação híbrida, a partir dos autores analisados e do confronto entre as concepções econômica e de participação política, dando ênfase a esta última.

Um aspecto que não pode ser desconsiderado é o papel relativo de cada ator no processo de coprodução. Destacamos, no presente debate, que a metodologia ressalta uma autonomia dos planos de cultura quanto às suas bases territoriais/locais. Assim, a noção de coprodução precisa ser avaliada criticamente, tendo como parâmetro norteador a coparticipação cidadã dos vários atores envolvidos.

Foram analisadas as cinco fases que compõem a metodologia proposta pelo PAEPEC aos Estados. O confronto feito entre estas fases e as características da coprodução nos permite afirmar que a metodologia traz orientações e princípios que possibilitam, aos Estados que a adotem, construir seus planos de cultura por meio de um processo coprodutivo. A fase que mais une características da coprodução é a que sugere a construção de Instâncias de Governança. Trata-se de espaços colaborativos, em que os diversos atores se unem, construindo uma grande rede para discutir e construir políticas de cultura para o Estado. Nestes espaços, os interesses particulares são minimizados a favor de um interesse coletivo. A fase de sensibilização e mobilização sugerida é essencial para iniciar uma atmosfera de confiança entre o governo e a sociedade. As fases de diagnóstico e prognóstico indicam que a

metodologia se preocupa com a questão da responsabilidade compartilhada, e com o estabelecimento de confiança mútua entre o Estado e a sociedade. Monitoramento e avaliação é a única fase que focaliza muito mais o tecnicismo do que acentua a importância do controle social.

Uma observação final que podemos fazer é que, sob um olhar de resultados imediatos, se pode afirmar que o PAEPEC não se alinha aos defensores da coprodução, sob o aspecto econômico. Isso porque elaborar um PEC de gabinete parece mais viável, do ponto de vista econômico, do que a criação de um PEC com todo o tempo e recursos investidos para que a sociedade participe. Mas defendemos que essa é uma visão precipitada, pois um PEC de gabinete, que não reflita os anseios sociais, pode se mostrar uma catástrofe em sua execução. Já um PEC que aborde a metodologia proposta no PAEPEC consome mais tempo e recursos iniciais, porém ganha em legitimidade pelas demandas do setor cultural. Além disso, depois de um longo processo em que a sociedade está unida, atuando, participando ativamente, as chances de que a execução do PEC conte também com a participação da sociedade é muito maior do que no caso da PEC de gabinete. Esse aspecto político, de resgate da participação social, de fomento à democracia participativa, é um importante alcance da coprodução do bem público.

Uma vez que a metodologia do PAEPEC se mostra como um instrumento para a coprodução, resta verificar se, na prática, os Estados que seguem a orientação do PAEPEC na construção de seus planos de cultura, de fato, o fazem num processo coprodutivo.

Referências

BEVIR, Mark. *Democratic governance*. New Jersey: Princeton, 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC)/Secretaria de Articulação Institucional (SAI). *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Nov. 2010. Disponível em: <<http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2011/12/Documento-B%C3%A1sico.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

BOVAIRD, Tony. Beyond Engagement and Participation: user and community coproduction of public service. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, sep./oct. 2007.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, v. 43, n. 1, p. 59-65, 1983.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

DELLAGNELO, E.; SILVA, R.; VAN BELLEN, H.; TURNES, V.; PEREZ, F.; DE MATTIA; C. LUCENA, J.; BRUCIAPAGLIA, M.; STROBEL, A. Planos Estaduais de Cultura: Estratégias Metodológicas para um processo participativo. 2. ed. Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura, UFSC. 2012.

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 40, mai/jun. 2006.

NADIR Jr., A. M.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Estratégias e ações para a implementação do ICMS ecológico por meio da co-produção do bem público. *Revista de Negócios*, Blumenau, v. 12, n. 3, p. 62-73, jul./set. 2007.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

PESTOFF, V. Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 47, n. 11, p. 5-24, jan./abr. 2011.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, University of Newcastle-upon-Tyne, n. XLIV, p. 652-667, 1996.

RUBIM, A. A. C. Plano Nacional de Cultura em Debate. *Políticas culturais em revista*, v. 2, n. 1, p. 59-72, 2008.

RONCONI, L. F. A. *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de Governança Pública*. 2008. 279 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

RIBEIRO, R. de M.; MENEGASSO, M. E.; SALM, J. F. Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. *Revista Alcance*, Univali, v. 14, n. 2, p. 231-46, mai./ago. 2007.

ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; SCHOMMER, P. C.; SOUZA, A. D. de. A coprodução do controle do bem público essencial à Accountability. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD, 36., set. 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Enanpad, 2012. p. 1 -16.

RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; DE MATTIA, C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas - Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, DF, v. 14, n. 3, p. 46-59, set./dez. 2011.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD, 34., set. 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. p. 1 -17.

SCHOMMER, P. C.; BUENO, R. U. H; KUNLER, R. Coprodução de serviços públicos e gestão de resíduos sólidos: caminhos e obstáculos na experiência de um município catarinense. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – EnAPG, 4., 2010, Vitória. *Anais...* Vitória: ANPAD 2010.

SCHOMMER, P. C.; ANDION, C.; PINHEIRO, D.; SPANIOL, E.; SERAFIM, M. Coprodução e Inovação Social na Esfera Pública em Debate no Campo da Gestão Social. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, 5., Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 2011. p. 8-23.

TERMO DE REFERÊNCIA MINC/UFSC. Programa nacional de fortalecimento institucional dos órgãos estaduais/municipais de cultura. *Projeto de apoio à elaboração dos planos estaduais de cultura*, 2011.

WHITAKER, G. P. Coproduction: citizen participation in service delivery. *Public Administration Review*, v. 40, p. 240-246, may/jun., 1980.