

Análise da Implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades

RENNER COELHO MESSIAS ALVES

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

JANAÍNA MACHADO SIMÕES

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

Análise da Implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades

Resumo

Em 2016, o Ministério da Cultura estabeleceu uma parceria com o Ministério da Educação com o fim de desenvolver e consolidar o campo das artes e da cultura no país (BRASIL, 2013). Em conformidade com a Portaria MinC nº 37/2016, criou-se o Programa Mais Cultura nas Universidades (PCMU). Com isso, esta pesquisa objetiva analisar como os Planos de Cultura contemplados pelo Programa Mais Cultura nas Universidades são implementados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Para tanto, são discutidos os modelos teóricos de análise de implementação de políticas públicas. Além disso, o percurso metodológico se baseou em coletar dados por meio de documentos e entrevistas com dirigentes responsáveis pela implantação do Programa nas 18 IFES contempladas pela seleção do edital de financiamento. Assim, utilizou-se a análise de conteúdo para a compreensão dos dados. Dessa forma, notou-se que a implementação do PMCU ocorreu a partir do encadeamento de múltiplas relações entre instituições e atores distribuídos pelo território nacional. Por estar suscetível às condições delineadas pelo Estado, a implementação do Programa não se manteve ao passar do tempo em razão das dificuldades de execução orçamentária, de forma que a consecução dos Planos de Cultura fosse substancialmente comprometida.

Palavras-chave: Políticas Culturais; Programa Mais Cultura nas Universidades; Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

Cabe ao Estado a formulação de políticas públicas que assegurem a cidadania de seus membros, sendo a dimensão cultural uma das vertentes da cidadania (EAGLETON, 2003; RUBIM, 2007a). Em seu artigo 215, a Constituição prevê que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 2016). O Estado, assim, é agente propulsor de fomento no campo das artes e da cultura no país, propiciando-se a inclusão social, o respeito e o reconhecimento da diversidade cultural.

Nesse sentido, as políticas públicas de cultura assumem os rumos delineados pelos governos, na tentativa de propiciar aos cidadãos o acesso aos bens imateriais e intangíveis proporcionados pela cultura. Pesquisadores como Rubim (2007b), Rubim e Barbalho (2007) e Souza (2000), ao refletirem sobre a conjuntura brasileira, apontaram um cenário em que a tradição de políticas culturais brasileiras consiste em ações tardias e descontinuadas. Por isso, estudar temas relacionados à cultura envolve a compreensão de intervenções conjuntas e multidisciplinares de diversos atores.

Além disso, a respeito da estrutura institucional, a máquina administrativa pública brasileira conta com o Ministério da Cultura (MINC, 2016) para desenvolver “ações específicas no reconhecimento da importância da cultura para a construção da identidade nacional”. Criado em 1985, o MinC realiza políticas culturais para incentivar as áreas de letras, artes, folclore, bem como outras formas de expressão cultural, como o patrimônio histórico, arqueológico, artístico e nacional. Suas ações também são orquestradas com outras instituições públicas, a exemplo das parcerias realizadas junto ao Ministério da Educação.

Nessa perspectiva de ações interorganizacionais, o governo federal brasileiro iniciou uma proposta de desenvolver práticas culturais através das Universidades Federais e da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as quais estão distribuídas por todo o território nacional. Assim, essa adoção de políticas culturais culminou no Programa Mais Cultura nas Universidades, o qual foi instituído em 2013, a partir da parceria entre o Ministério da Cultura (MinC) e o Ministério da Educação (MEC).

A principal finalidade do Programa consiste em desenvolver e consolidar o campo das artes e da cultura no País, propiciando-se a inclusão social, o respeito e o reconhecimento da diversidade cultural (BRASIL, 2013). Além disso, as instituições foram selecionadas a partir de critérios estabelecidos em edital público de seleção, por intermédio do qual se apresentou o planejamento da execução do projeto cultural a ser desempenhado pelas universidades. Assim, foram contempladas 18 Instituições Federais de Ensino Superior, sob o limite de execução orçamentária total de R\$20.000.000,00, repassado em duas parcelas anuais às instituições contempladas.

Diante dessa problemática, examinar um programa de fomento à cultura torna-se uma oportunidade para explorar esse campo, de modo a contribuir para a gestão de políticas públicas (RICCUCCI, 2008). Situada nos conceitos supramencionados, esta pesquisa objetiva analisar como os Planos de Cultura contemplados pelo Programa Mais Cultura nas Universidades são implementados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

2. ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para melhor compreender o complexo sistema social presente na implementação de políticas públicas, recorreremos à análise de campos estratégicos de ação, com destaque aos estudos que privilegiem a presença de atores e condições estruturais multiníveis. Essa opção teórica se deu em razão de as políticas públicas na área de cultura serem voltadas para a aplicação social, a partir de uma série de órgãos governamentais, instituições privadas e cidadãos. Essa multiplicidade de instituições e atores está presente no Programa Mais Cultura nas Universidades.

Com base nessa perspectiva, para a construção de um quadro analítico que englobasse uma política semelhante ao Programa Mais Cultura nas Universidades, optou-se pelos estudos de Sandfort e Moulton (2015) e Moulton e Sandfort (2017). Com ênfase na implementação de políticas, os preceitos teóricos utilizados por essas pesquisadoras foram baseados na admissão de elementos-chave indicados por Fligstein e McAdam (2011), de maneira a ressaltar a existências de uma teoria nova institucional, ou neo-institucional, conforme Hall e Taylor (1996). Em outros termos, Fligstein e McAdam (2011) concebem que todos os “campos” são conectados a uma complexa rede de outros campos. Nesse sentido, os autores atribuem o conceito de “campo” à ação estratégica coletiva, em outros termos, organizações e movimentos sociais interessados no mesmo fenômeno.

A partir dessa perspectiva, Fligstein e McAdam (2011), ao analisar um campo de ação estratégica, apontaram que outros campos de ação estratégica seriam imediatamente descobertos. Por definição, os autores conceituaram campos de ação estratégica como “uma ordem social de nível intermediário em que os atores (que podem ser individuais ou coletivos) interagem com conhecimento uns dos outros sob um conjunto de entendimentos comuns sobre os propósitos do campo, as relações no campo (incluindo quem tem poder e por que) e as regras do campo (FLEGSTEIN; MCADAM, 2011, p. 3).

Essa visão de ordem social de nível intermediário, de acordo com Fligstein e McAdam (2011), tem sido implícita em outras versões da teoria institucional. Nessas distintas versões teóricas, a ordem social de nível intermediário também foi denominada como *setor* (SCOTT; MEYER, 1983), *campos organizacionais* (DIMAGGIO; POWELL, 1983), *domínios políticos* (LAUMANN; KNOKE, 1987), *campos* (BOURDIEU; WACQUANT, 1992), *jogos* (AXELROD, 1984; SCHARPF, 1997) ou *redes* (POWELL et al., 2005). As concepções variam em razão do olhar de cada pesquisador, no entanto, na visão de Fligstein e McAdam (2007, p. 64), “as teorias neo-institucionalistas se interessam pelo modo como os campos de ação surgem, permanecem estáveis e podem ser transformados”.

Diante dos campos de ação, os atores sociais passam a induzir a cooperação de outros atores. Os atores sociais mais hábeis, portanto, compreendem “a percepção dos conjuntos de

atores de seu grupo em relação às suas múltiplas concepções de interesse e identidade, bem como a percepção dos atores dos grupos externos” (FLEGSTEIN, 2007, p. 67). Assim, os grupos de atores conseguem manter ou alterar a influência das estruturas sociais sobre o poder de agência das pessoas dentro das estruturas. Em outros termos, ao tratar especificamente o processo de implementação de políticas públicas, na teoria exposta por Sandfort e Moulton (2015) há a análise de atores multiníveis, a exemplo de formuladores de políticas, administradores públicos, prestadores de serviços, financiadores, funcionários de nível de rua (LIPSKY, 1980), além de potenciais atores civis.

Ao investigar o poder de atores específicos em determinados pontos na rede de implementação de políticas públicas, Sandfort e Moulton (2015) conceituaram esse sistema como campos estratégicos de ação multinível (ou *strategic action fields* – *SAFs*). Esse sistema multinível permeia a prestação de serviço público, principalmente a implementação de políticas públicas. Para Moulton e Sandfort (2017, p. 145), a implementação de políticas públicas é definida como “mudança deliberada e institucionalmente sancionada para uma intervenção de serviço público legitimada em parte pela autoridade política”. Com isso, as autoras reforçam que as políticas também passam por um conjunto de processos e métodos de coordenação significativamente influenciados por instituições públicas formais ou por outras instituições privadas ou civis.

Assim, a partir da compreensão de multiníveis sociais, cada integrante da estrutura exerce habilidades e influências sobrepostas para interpretar, persuadir e alterar uma intervenção pública. Segundo Moulton e Sandfort (2017), a multiplicidade sobreposta de atores promove uma dinâmica social variada em termos de resultados das políticas públicas. As autoras avaliaram esses atributos de maneira a aprimorar a articulação de campos de ação estratégica desenvolvida por Fligstein (1997, 2001). Nesse sentido, de acordo com Moulton e Sandfort (2017), ao discutirem as premissas apresentadas por Fligstein e McAdam (2011), as estratégias e influências dos atores são empregadas por meio do uso da autoridade formal, da observação de oportunidades e da celebração de acordos e parcerias.

Ainda que as pesquisas sobre campos estratégicos de ação sejam recentes, a discussão já foi alvo de debates em investigações realizadas em diversos países. No cenário brasileiro, por exemplo, houve trabalhos que exploraram, por exemplo, a dinâmica das interações ao redor das políticas públicas de produção e consumo de dados abertos governamentais (BARBALHO, 2014). Em outros casos, foram estudados as práticas da gestão das cadeias de suprimentos (SOULÉ; CANDIDO; SACOMANO NETO, 2015). Além disso, os conteúdos e práticas da política de combate à corrupção na política fiscal também foram pesquisas brasileiras sobre campos estratégicos de ação (SOUZA, 2015), assim como os estudos relacionados à ação estruturante do Estado na prática da democracia digital no Rio Grande do Sul (BAUMGARTEN, 2016). No setor cultural, no entanto, ainda não foram encontradas investigações com essa perspectiva teórica.

A proposta de Moulton e Sandfort (2017) detém algumas características distintas da anunciada por Fligstein e McAdam (2011). Segundo a teoria apresentada por Fligstein e McAdam (2011, p. 3), são combinados “os aspectos sociais construcionários da teoria institucional com foco em como, em seu núcleo, os processos de campo estão relacionados sobre quem obtém o que”. Adicionalmente a essa visão, Moulton e Sandfort (2017), ao estudarem o curso de implementação de políticas, perceberam que há mais de um campo social com a influência de instituições e atores sociais.

Nesse sentido, ainda em referência à discussão das autoras, as estruturas sociais e a agência humana impactam, de forma concomitante e sobreposta, na determinação dos processos de implementação de políticas. Assim, Moulton e Sandfort (2017) apresentam componentes de campos estratégicos de ação para pesquisa de implementação. Esses campos

estão relacionados à intervenção do programa, escala de análises e aos condutores de mudança e estabilidade, conforme apresentado no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Componentes de campos estratégicos de ação para pesquisa de implementação.

Componente	Elementos	Exemplos de Variação
Intervenção do programa	Processos de transformação	Grau de complexidade conforme indicado pelo número de etapas ou previsibilidade; mudanças direcionadas
	Métodos de coordenação	Grau de confiança em conhecimentos técnicos; variação na execução de tarefas, ferramentas em uso com coerção variável, franqueza, automação e visibilidade
	Mudança nas operações do sistema	Alterações nos processos utilizados pela agência, bem como o grau de integração de intervenção nas práticas diárias
	Mudança no comportamento ou condições do grupo-alvo	Alterações nas experiências dos grupos-alvo, bem como o grau de mudança em seu comportamento ou condições
Escala de análises	Campo político	Tipos de estruturas em uso, relações históricas, novidade do campo
	Operacionalização	Nível de alinhamento de intervenção com outros processos de programa e tecnologias
	Linha de frente (adoção)	Grau de descrição do trabalhador; grau de engajamento com a população-alvo
Condutores de mudança e estabilidade	Recursos de autoridade	Grau de influência (percebida) de autoridade política, autoridade econômica, normas, crenças e valores
	Habilidades sociais	Grau de uso de táticas como interpretação, enquadramento, intermediação e ligação
	Choques exógenos	Grau de estabilidade ou instabilidade; mudanças de financiamento, legislação ou atores de campo

Fonte: Adaptado de Moulton e Sandfort (2017, p. 148).

Ao analisar o papel dos componentes de campos estratégicos de ação para pesquisa de implementação, percebem-se três vertentes de verificação da política pública, segundo Moulton e Sandfort (2017). Assim, observa-se: a) “a intervenção do serviço público com variação em processos, coordenação e resultados”; b) os “múltiplos níveis de ação estratégica que enquadram a escala de análise, incluindo atores, recursos e papéis em uma escala específica”; e, c) “a ativação de diversas fontes de autoridade através de habilidades sociais que fornecem o mecanismo de mudança ou estabilidade na intervenção do serviço público” (MOULTON; SANDFORT, 2017, p. 147-148). O reconhecimento desses elementos conduz para premissas utilizadas na investigação do processo de implementação de política pública.

Dentro de cada configuração sobreposta, “existem várias fontes potenciais de autoridade que podem fornecer aos atores de campo um raciocínio para as práticas que implementam” (MOULTON; SANDFORT, 2017, p. 155). Logo, a estrutura de implementação de política pública envolve tanto instituições como atores. Assim, é necessário evidenciar papel dos burocratas na influência sobre a alteração dos rumos e resultados das políticas públicas (LIPSKY, 1980; MATLAND, 1995; HILL, 2003).

No caso específico da administração pública (WEBER, 1947; PAINT; PIERRE, 2005), com a observação de como a estrutura burocrática pode favorecer a organização de recursos para o alcance das metas estipulados pela estrutura estatal, destaca-se o papel do burocrata de nível de rua, o qual, segundo esses autores, é o representante do Estado em contato com o cidadão, de forma a determinar o acesso do público a direitos e benefícios governamentais.

Evidencia-se, portanto, a importância do estudo desses atores, já que, em sintonia com as exposições realizadas por Lipsky (1980), pode ser compreendida a partir destes principais motivos: a) os burocratas de nível de rua estão na base da hierarquia estatal e são numerosos; b) os custos destinados ao pagamento desses servidores são elevados; c) esses atores são

mediadores entre o Estado e seus cidadãos; e, d) esses profissionais são sindicalizados e dotados de substancial espírito corporativista. Dessa forma, são facilmente detectáveis os impactos dos burocratas de nível de rua sobre a etapa de implementação de políticas públicas, pela qual são mencionados alguns dos atores de influência, como a elite política, a elite burocrática, a burocracia implementadora, a comunidade receptora, os partidos políticos e as associações civis (LOTTA, 2012).

Assim, a percepção do poder que esses representantes do Estado possuem, sobretudo ao exercerem a discricionariedade em suas decisões relacionadas aos cidadãos (LOTTA, 2012). Esse conceito, a discricionariedade, diz respeito, em termos sucintos, como o servidor interpreta as diretrizes estatais (lei, normas e outros instrumentos de regulação) e as aplica diante dos cidadãos, o que lhes garante determinada autonomia para uma margem de manobra na decisão de como implementar as políticas públicas (LIPSKY, 1980).

Posteriormente às explanações aqui estudados, nota-se que a resolução de questões políticas se dá em razão de decisões tomadas por grupos de interesse com influências sobre o processo de escolha (MOULTON; SANDFORT, 2017). Nessa medida, torna-se elementar a compreensão dos múltiplos níveis de atores e instituições e, por fim, a articulação de diversas fontes de recursos e habilidades sociais presentes na implementação de política pública.

4. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Este trabalho envolve a compreensão qualitativa do fenômeno (MINAYO, 2012), pois a dimensão deste estudo favoreceria a discussão de conceitos admitidos como itens socialmente construídos, em sintonia com as exposições realizadas por (DEMO, 1985). Assim, o Programa Mais Cultura nas Universidades é uma política elaborada pelo MinC e pelo MEC, conforme a Portaria Interministerial MinC/MEC nº 18, de 18 de dezembro de 2013.

As instituições selecionadas para implementar o Programa foram: a) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; b) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; c) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; d) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; e) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense; f) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Triângulo Mineiro; g) Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; h) Universidade de Brasília; i) Universidade Federal da Paraíba; j) Universidade Federal de Integração Latino-Americana; k) Universidade Federal de Ouro Preto; l) Universidade Federal de Viçosa; m) Universidade Federal do Amazonas; n) Universidade Federal do Paraná; o) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; q) Universidade Federal do Rio Grande do Norte; r) Universidade Federal do Triângulo Mineiro; e, s) Universidade Federal Rural da Amazônia.

Para melhor exposição dos processos estudados, foram empregados esquemas de representação simbólica das etapas do Programa Mais Cultura nas Universidades, conforme as contribuições de Assunção e Mendes (2000) e Vital, Floriani e Varkakis (2010). Posteriormente a prévios levantamentos realizados no âmbito da administração pública federal, percebeu-se a existência do Programa Mais Cultura nas Universidades, com o financiamento de 18 propostas. Por isso, para melhor compreender os objetivos desta pesquisa, a técnica de coleta de dados se baseou na pesquisa documental (LAKATOS; MARCONI, 2003) realizada entre 2016 e 2017. Assim, buscaram-se informações oficiais registradas em documentos, como os atos administrativos e a proposta de trabalho financiada em cada instituição de ensino.

Adicionalmente, foram estabelecidos contatos com o MinC, especificamente, com a Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC), unidade administrativa responsável por desenvolver ações e projetos voltados para a cultura na sociedade brasileira

(MINC, 2016). Assim, foram realizadas 11 entrevistas com representantes das instituições, no período de setembro a outubro de 2017. Por fim, o tratamento dos dados ocorreu por meio de análise de conteúdo, seguindo-se os preceitos de Vergara (1998).

5. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

5.1. Configuração do Programa

Juntamente com o Programa Mais Cultura nas Escolas e o Programa ProExt Cultura e Arte, o Programa Mais Cultura nas Universidades integrou o Programa de Formação Artística e Cultural (PRONFAC), com vistas à educação contextualizada com cultura e práticas culturais do território das universidades e das escolas, em conformidade com a Portaria MinC nº 37, de 5 de maio de 2016 (BRASIL, 2016).

Com a perspectiva de interação entre cultura e educação, o Programa Mais Cultura nas Universidades trata-se de uma política instituída a partir da parceria entre o MinC e o MEC, regulamentado pela Portaria Interministerial MinC/MEC nº 18, de 18 de dezembro de 2013. Sua principal finalidade consiste em desenvolver e consolidar o campo das artes e da cultura no país, propiciando-se a inclusão social e o respeito e reconhecimento da diversidade cultural (BRASIL, 2013).

O intercâmbio proposto entre a cultura e a educação, operacionalizada a partir do Programa Mais Cultura nas Universidades, envidou esforços para desenvolver e consolidar a formação de cidadãos no campo da cultura, além de também beneficiar, potencialmente, 180 municípios localizados em 19 estados, nos quais, somados, registram 26.991.068 habitantes (IBGE, 2017). Com a finalidade de servir como uma das ações do Programa Mais Cultura nas Universidades, o MinC e o MEC fomentaram um edital de financiamento para fortalecer o campo da cultura no país, de maneira a custear a promoção cultural nas IFES por até dois anos. Os dois ministérios associaram os seguintes eixos temáticos para serem desempenhados nas Instituições Federais de Ensino Superior e nas Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: a) Educação básica; b) Arte, comunicação, cultura das mídias e audiovisual; c) Arte e cultura digitais; d) Diversidade artística-cultural; e) Produção e difusão das artes e linguagens; f) Economia criativa, empreendedorismo artísticos e inovação cultural; g) Arte e cultura: formação, pesquisa, extensão e inovação; e, h) Memória, museus e patrimônio artístico-cultural

Em cada instituição, ao longo do processo de elaboração do Plano de Cultura submetido ao edital de fomento interministerial, foram estabelecidos contatos com diversos atores internos envolvidos em temáticas culturais (docentes, discentes e técnico-administrativos), bem como atores externos (instituições governamentais municipais, estaduais e federais, instituições não governamentais, movimentos sociais, produtores culturais, mestres, artesãos etc.). Essa articulação, em rede, propiciou o diálogo na construção do Plano em cada instituição, por meio de gestão colaborativa, com integração de outras organizações.

5.2. Processos de gestão

A diversidade de organizações e atores envolvidos em um programa exige dos formuladores de políticas públicas diretrizes para delinear sua implementação. No caso do Programa Mais Cultura nas Universidades, foi incentivado o estabelecimento de novas parcerias a partir das IFES. Outra diretriz para a implantação do PMCU esteve relacionada à busca pela formação integral dos estudantes das IFES. Essa formação, por sua vez, consistia em fornecer condições para o pleno desenvolvimento científico e cultural dos discentes.

Com o intuito de auxiliar a implantação do Programa e atender às diretrizes políticas de gestão, as Instituições Federais de Ensino Superior utilizaram espaços físicos, recursos orçamentários complementares próprios e conhecimentos provenientes de ensino, pesquisa e

extensão. Dessa forma, o potencial de cada instituição foi aplicado na implantação do Programa. Ressalta-se também que todas as diretrizes e metas relacionadas ao Programa foram construídas de forma coletiva pelos atores envolvidos em sua implementação. De maneira a nortear a elaboração das diretrizes e das metas, instruções e normativas complementares influenciaram esse processo. Exemplificando-se, o estabelecimento das metas buscava alinhamento com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada IFES, o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Plano Nacional de Educação (PNE).

O direito à prática cultural e à educação constitui elemento essencial ao desenvolvimento do ser humano (EAGLETON, 2003). Por isso, as diretrizes políticas de gestão estabelecidas para o Programa Mais Cultura nas Universidades visaram ao atendimento das necessidades humanas de natureza imaterial e intangível. Para tanto, a construção dessas diretrizes ocorreu coletivamente e de maneira a estarem alinhadas ao Plano Nacional de Cultura, ao Plano Nacional de Educação e ao Plano de Desenvolvimento Institucional de cada Instituição Federal de Ensino Superior.

Ao longo dos dois anos de sua implementação, o Programa Mais Cultura nas Universidades definiu seus supervisores em cada IFES a partir de um fórum diretor, grupo de coordenação ou comitê gestor. Apesar da diversidade de nomenclatura adotada em cada instituição, depreendeu-se de todas as comissões a função básica de gerir coletivamente as decisões sobre a implementação do plano de cultura. Além desse comitê gestor, com prerrogativas políticas, no que tangia às decisões sobre o Programa, houve uma equipe técnica que auxiliou o processo de gestão. Essa equipe consistia, predominantemente, em técnico-administrativos das IFES, como produtor cultural, assistente administrativo, entre outros profissionais. De maneira mais recorrente, a equipe técnica esteve diretamente vinculada às Pró-Reitorias de Extensão.

Conjuntamente ao comitê gestor e à equipe técnica, outros atores contribuíram para a implantação do Programa Mais Cultura nas Universidades. Além da comunidade interna da IFES, a comunidade externa também participou da gestão do Programa, a exemplo de voluntários, religiosos, sábios tradicionais locais ou lideranças culturais comunitárias. Para delinear resultados desejados a serem alcançados, Banson (2010) sinalizou a necessidade de captar as contribuições mentais de pensamento de projeto e de mudanças. Com isso, a implementação dos Planos de Cultura em cada IFES teve em vista a conciliação de diversos participantes envolvidos no processo de supervisão das ações, a exemplo de professores, técnico-administrativos, alunos e atores da comunidade externa. Esses atores, vinculados direta ou indiretamente às IFES, estiveram presentes no sistema multinível de gestão do Programa (SANDFORT; MOULTON; 2015).

Operacionalizar uma política para todo o território brasileiro exige articulação entre instituições e atores. Com relação ao Programa Mais Cultura nas Universidades, o sistema operacional empregado nas IFES necessitou estar em sintonia com segmentos intrainstitucional, interinstitucional e setores da sociedade civil. Ao tratarmos mais especificamente dos setores de representatividade da sociedade civil, percebeu-se que a atuação da comunidade externa às IFES foi essencial para orientar a condução e o aprimoramento da implementação do Programa. Ademais, ressalta-se que a interação com a sociedade civil consistia em um dos pilares operacionais do Programa.

Em termos financeiros, a operacionalização do Programa ocorreu em conformidade com as legislações sobre orçamento público. Além de transferências voluntárias para órgãos ou entidades públicas, acordos de cooperação técnica e termos de execução descentralizada (TED) também integram a operacionalização dos recursos financeiros utilizados ao Programa Mais Cultura nas Universidades.

O entendimento da operacionalização do Programa Mais Cultura nas Universidades se baseia na articulação entre instituições e atores. A partir da percepção de multiníveis sociais,

notou-se que cada integrante do processo de gestão exerceu habilidades e influências sobrepostas para interpretar, persuadir e modificar o objetivo da política pública (MOULTON; SANDFORT, 2017). Para tanto, foi registrado o envolvimento de atores na operacionalização do Programa.

5.3. Condutores

São múltiplos os atores implementadores do Programa Mais Cultura nas Universidades. A cada posição na rede de implementação do Programa, novos atores foram institucionalizados, em razão da natureza multinível da política estudada. Vinculadas ao MinC e ao MEC, as Instituições Federais de Ensino Superior estiveram mais próximas aos operadores finais – ou *street-level-bureaucracy*, segundo Lipsky (1980).

Outra forma de visualizar os atores implementadores do Programa Mais Cultura nas Universidades consiste em caracterizar a participação de atores internos e externos às IFES. No caso dos atores internos, foram registradas as presenças de professores, técnico-administrativos e estudantes, ao passo que os atores externos abarcavam líderes comunitários, artistas, atores de cultura, entre outros. De maneira complementar, alguns atores contribuíram para a implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades. Entre as instituições entrevistadas, foi recorrente a identificação de fundação de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão. A participação de fundações de apoio auxiliou a gestão financeira do Programa nas IFES.

Vinculadas ao MinC e ao MEC, as Instituições Federais de Ensino Superior foram alguns dos atores implementadores do Programa Mais Cultura nas Universidades. Internamente, no contexto das IFES, os operadores de nível de rua, ou *street-level-bureaucracy*, segundo Lipsky (1980), foram identificados como professor, técnico-administrativo e estudante. Além do contexto interno das IFES, em razão da natureza multinível da política estudada (SANDFORT; MOULTON, 2015; MOULTON; SANDFORT, 2017), também foi constatada a participação de outros atores e instituições, a exemplo das fundações de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão no gerenciamento dos recursos financeiros.

Os recursos de autoridade (ou de influência) exercidos pelos condutores de políticas públicas influenciam sobremaneira o processo de implementação. Segundo Sandfort e Moulton (2015) e Moulton e Sandfort (2017), uma política que possui atores implementadores multiníveis conta com um sistema de relações de autoridades verticais e horizontais. Essa relações, no caso do Programa Mais Cultura nas Universidades, podem ocorrer, em síntese, a partir de: a) autoridade governamental e b) reconhecimento social.

Como autoridades governamentais existentes no Programa, mencionam-se instituições administrativas e comissões (ou fóruns) de gestão, enfim, instituições que compõem o aparato estatal. O ator estatal que supervisionou a implementação do Programa, no nível mais próximo ao cidadão, foi o docente especialista em determinada área de conhecimento, conforme a especificidade do projeto implementado. Apesar de haver esse ator estatal, algumas ações contaram com a liderança de representantes e organizações da sociedade civil. Outra maneira de perceber os recursos de influência dos atores implementadores do Programa Mais Cultura nas Universidades consiste em considerar a representatividade de entidades da sociedade civil, as quais atuaram de forma compartilhada e complementar.

Ao analisar os recursos de autoridade presentes na implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades, novamente é constatada a multiplicidade de atores e instituições envolvidos nesse processo. Em consonância com os estudos de Fligstein and McAdam (2011), evidencia-se que a interação dos atores e das instituições na implementação do Programa foi estabelecida de modo vertical ou horizontal. Ou seja, a variar em razão do nível

analisado dentro do complexo sistema multinível de atores e instituições vinculados ao Programa, a articulação entre os condutores se deu de forma vertical ou horizontal.

Ao considerarmos a diversidade e a complexidade do sistema de relações multiníveis relacionadas à implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades, emerge a necessidade de canalizar as relações entre atores e instituições. A condução dessas relações ocorreu, inicialmente, a partir da interação das Instituições Federais de Ensino Superior com o MinC e o MEC. Já nas IFES, as relações com os demais atores externos aconteceram por meio da Pró-Reitoria de Extensão, unidade administrativa responsável por formular, implementar e avaliar políticas culturais, além de fomentar a extensão universitária.

Ainda em alusão à variedade de parcerias estabelecidas pelas IFES, cita-se a celebração de parcerias com prefeituras, por meio de suas secretarias de educação, cultura, patrimônio e turismo. Além das organizações governamentais, também foi constatada a presença de organizações não governamentais, empresas privadas e atores provenientes da sociedade civil. Assim, com a finalidade de ilustrar as relações entre atores, instituições e objetivos propostos pelo Programa Mais Cultura nas Universidades, ainda em fase de realização até a data de conclusão desta pesquisa, a Figura 6 expõe a característica multinível dos condutores dessa política. A linha por isso, representados por uma linha tracejada.

A Figura 1 ressalta que a política pública analisada articula dois ministérios, tendo seu objetivo centrado na questão cultural e sua operacionalização dependente da estrutura organizacional da área da educação. Perceber como o Estado tem alinhado seus recursos para assegurar a cidadania de seus membros torna-se crucial para compreender o potencial das políticas culturais a serem desenvolvidas. A implementação do Programa foi regida por diretrizes legalmente aprovadas. Por isso, atores e instituições interagiram a partir da regulação legal (WEBER, 1947). De acordo com os princípios norteadores do Programa, predominou-se a cooperação entre as IFES e organizações governamentais (municipais, estaduais e federais), organizações não governamentais, empresas privadas e atores provenientes da sociedade civil, com o fim de preservar e valorizar a diversidade cultural brasileira.

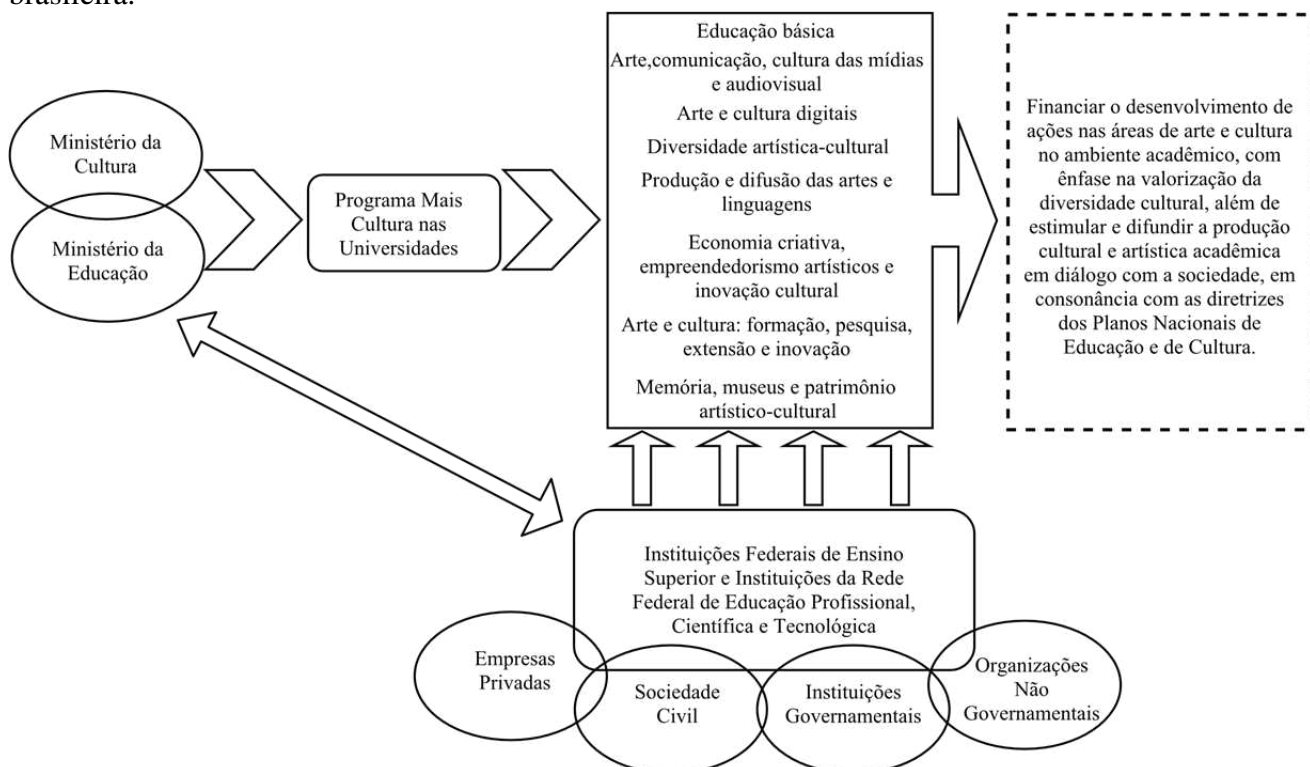


Figura 1 – Atores, eixos de atuação e objetivos do Programa Mais Cultura nas Universidades.

Fonte: Adaptado de Brasil (2013).

5.4. Planejamento e primeiras contribuições do Programa

Uma debilidade no planejamento do Programa consistiu na imprevisibilidade de restrições políticas e técnicas do Estado. Conforme o Entrevistado MinC expôs, a formulação inicial da política não contemplou a adequada definição de execução do Programa. Assim, em meio ao jogo político de disputa entre grupos (JONES, 1984), os formuladores do Programa não criaram mecanismos para que sua realização perdurasse às mudanças governamentais, às apelações de outros grupos e, enfim, às pressões de propostas concorrentes às políticas culturais.

Em alusão a Hajer (2005), ressalta-se a importância da etapa de diálogo para a obtenção das informações provenientes dos atores políticos. Os debates, as reuniões públicas e as consultas formais aos atores do campo da cultura ocorreram em um momento posterior ao lançamento do Programa. O diálogo entre as IFES e os atores culturais ocorreu somente quando o edital já estivera aberto, sem que houvesse a possibilidade de aprimorar a política já em execução. Constata-se, por conseguinte, que foi prejudicada a obtenção de informações provenientes de outros atores políticos externos ao governo.

As definições do contorno da política aqui estudada foram escolhidas predominantemente pelas equipes interministeriais vinculadas ao MinC e ao MEC. A indicação de viabilidade apresentada por atores importantes, segundo os preceitos defendidos por Carlsson (2000), ocorreu de forma predominantemente tecnocrata. Apesar de o campo da cultura envolver atores presentes em distintas estruturas multiníveis (MOULTON; SANDFORT, 2017), a forma como foi estruturada a política do Programa Mais Cultura nas Universidades privilegiou os órgãos governamentais ministeriais em relação a representantes da sociedade civil.

As instituições contempladas pelo Programa Mais Cultura nas Universidades foram selecionadas a partir da apreciação do Plano de Cultura, documento em que se apresentou o planejamento da execução do projeto cultural a ser desempenhado pelas universidades. Com itens de caráter eliminatório e classificatório, cada proposta foi avaliada segundo os termos do edital, com o financiamento de recursos orçamentários da ordem de quase R\$20.000.000,00. Esses centros de ensino começaram suas atividades no segundo semestre de 2015, com previsão de término de repasses até 24 meses depois do início das ações (Quadro 2). A partir dessa descentralização ministerial para instituições locais, evidenciam-se também os possíveis caminhos de interação popular, um dos pressupostos dessa política cultural (BRASIL, 2013). No entanto, apenas 6 das 18 instituições contempladas receberam o financiamento.

Quadro 2 – Financiamentos concedidos pelo Programa Mais Cultura nas Universidades.

Instituições contempladas	Solicitado	Contemplado	Executado	
			R\$	%
IFAP	R\$1.356.117,54	R\$1.017.088,16	-	-
IFF	R\$874.950,83	R\$656.213,12	-	-
IFG	R\$1.498.908,00	R\$1.124.181,00	-	-
IFRN	R\$1.495.051,20	R\$1.121.288,40	-	-
IFSul	R\$945.464,64	R\$709.098,48	-	-
IFTM	R\$1.498.888,30	R\$1.124.166,23	-	-
UFAM	R\$1.500.000,00	R\$1.125.000,00	-	-
UFOP	R\$1.500.000,00	R\$1.125.000,00	R\$667.590,00	59%
UFPB	R\$1.500.000,00	R\$1.125.000,00	-	-
UFPR	R\$1.399.570,48	R\$1.049.677,86	R\$294.377,90	28%
UFRA	R\$1.490.216,00	R\$1.117.662,00	-	-
UFRB	R\$1.489.934,40	R\$1.117.450,80	-	-
UFRN	R\$1.500.000,00	R\$1.125.000,00	R\$1.125.000,00	100%
UFTM	R\$1.500.000,00	R\$1.125.000,00	-	-

UFV	R\$1.500.000,00	R\$1.125.000,00	R\$466.440,00	41%
UnB	R\$1.500.000,00	R\$1.125.000,00	R\$354.030,00	31%
UNILA	R\$1.445.877,28	R\$1.084.407,96	R\$195.343,22	18%
UNILAB	R\$1.491.320,50	R\$1.118.490,38	-	-
Total	R\$25.486.299,17	R\$19.114.724,39	R\$3.851.520,04	20%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado no Quadro 3, o recurso financeiro não foi liberado para 12 das 18 IFES contempladas. Das seis que receberam o repasse, apenas uma universidade integralizou 100% do valor contemplado, ao passo que as demais receberam valores parciais. Como estratégia para poder cumprir o financiamento estabelecido pelo edital de seleção do Programa Mais Cultura nas Universidades, o MinC dividiu a responsabilidade com o MEC. Consequentemente, as instituições atribuídas ao MEC não receberam repasses, ao passo que as correlacionadas ao MinC receberam conforme apontado no Quadro 4.

Diante da ausência de repasses financeiros e da falta de resposta oficial por parte dos ministérios, os entrevistados relataram sensação de frustração. Em específico, as cinco instituições que receberam parcialmente os recursos, apontaram as dificuldades de adaptação do Plano inicialmente proposto. O Plano, quando submetido ao edital de seleção, foi planejado com a aquisição de equipamentos, materiais permanentes e outros custos orçamentários que, com o ajuste orçamentário, deixaram de existir.

Adicionalmente à situação de repasses financeiros de forma parcial, considerando-se os valores aprovados em edital de seleção, houve atraso na liberação orçamentária. Com o valor parcial e repassado com atraso, o cronograma de execução dos Planos de Cultura foram prejudicados. Para as 12 Instituições Federais de Ensino Superior que foram contempladas pelo edital de seleção mas ainda não receberam os recursos, a situação orçamentária permanece indefinida, uma vez que os órgãos ministeriais ainda não solucionaram essa questão. A implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades, principalmente ao considerar a faceta dos recursos financeiros a serem empregados, reincidiu a tradição de políticas culturais brasileiras como tardia e descontínua, anunciadas por Souza (2000), Calabre (2007) e Rubim e Barbalho (2007). Em consonância com a história das políticas culturais brasileiras apresentadas pelos autores, percebe-se que o Programa Mais Cultura nas Universidades manteve o mesmo curso interrupto.

A partir de informações concedidas pelo MinC, por meio de entrevista e de análise de documentos oficiais, o Programa Mais Cultura nas Universidades ainda não teve sua implementação avaliada. Apesar de ainda não haver uma avaliação oficial, alguns entrevistados apontaram as primeiras contribuições do Programa. Em alguns casos, IFES que não receberam recursos financeiros perceberam as consequências positivas do Programa graças à alteração política-administrativa da condução da cultura na instituição. Com os depoimentos colhidos, ao avaliar outras contribuições do Programa, notou-se a recorrente afirmativa da aproximação das Instituições Federais de Ensino Superior com a comunidade externa, seja diretamente nas localidades dos *campi*, seja na articulação com outras organizações e grupos comunitários de outras regiões.

Além disso, nas IFES que não receberam recursos orçamentários, os entrevistados destacaram os esforços envidados para implementarem o Programa com os próprios recursos. Dessa maneira, parte do Programa foi implementado a partir de recursos próprios das IFES, em razão dos atrasos e, ou, cortes orçamentários. Em complemento às primeiras impressões do Programa Mais Cultura nas Universidades, alguns entrevistados sinalizaram a necessidade de transformar a iniciativa para uma ação política cultural.

Tratar de políticas culturais, segundo Rubim (2007a), envolve intervenções conjuntas e sistemáticas, com atores coletivos e metas institucionalmente reconhecidos. Assim, a percepção das primeiras contribuições do Programa Mais Cultura nas Universidades diz

respeito ao planejamento cultural institucional nas IFES, de maneira a privilegiar a cultura tanto no ambiente interno como externo. Além disso, o pluralismo (EAGLETON, 2003) e a democracia cultural (BOTELHO, 2007) do Programa revelam como o Estado brasileiro ainda carece de desenvolver políticas culturais em colaboração com atores e instituições presentes em todos os segmentos sociais.

Ao analisar as primeiras contribuições do Programa com as demais categorias anteriormente discutidas, esta pesquisa demonstra a complexidade do processo de implementação de política pública. Em sintonia com as exposições de Sandfort e Moulton (2015), a implementação de política pública envolve diversos processos relacionados à estrutura, à gestão e aos atores condutores da política, sendo tais processos sobrepostos de modo a estabelecer uma configuração multinível. Nesse sentido, esta investigação destacou como uma política pública no campo da cultura, estabelecida pelo Estado brasileiro, envolve diversas instituições pública e privadas, além de associações civis, organizações não governamentais, líderes comunitários e outros atores.

Uma das contribuições desta pesquisa emergiu ao apresentar os multiníveis presentes na implementação de política cultural sob a perspectiva da teoria apresentada por Moulton e Sandfort (2017). O modelo proposto pelas autoras permitiu compreender os diversos níveis presentes no Programa, mas, por haver foco na implementação, outros modelos teóricos estão suscetíveis a serem aplicados no Programa, por exemplo, modelos que investiguem a fase de avaliação dos resultados dessa política. De maneira específica, o Programa Mais Cultura nas Universidades, apesar das contribuições de Cerreti e Barros (2015) e Cerreti e Bezerra (2015), ainda foi objeto de poucas investigações científicas. Esta pesquisa, por sua vez, envidou esforços para evidenciar o potencial e as limitações dos atores e das instituições presentes em cada nível do processo de implementação.

Outras contribuições desta pesquisa estiveram relacionadas aos desafios e às dificuldades referentes aos recursos financeiros. Em síntese, a maior parte das instituições não recebeu algum repasse financeiro, ao passo que, das que receberam algum valor, isso ocorreu com valores parciais e fora do cronograma inicialmente estabelecido. Ou seja, a implementação do Programa foi significativamente comprometida em razão dos prejuízos e das adaptações realizadas nos Planos de Cultura inicialmente projetados.

Além disso, notou-se que o Programa foi uma política de financiamento, nos termos de Rubim (2010), em vez de consolidar-se como efetiva política pública no campo de cultura. Ainda segundo o autor, no caso brasileiro, o costumeiro financiamento de políticas culturais não configura como uma modalidade para assegurar a continuidade dessas políticas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas discussões apresentadas nesta pesquisa, conclui-se que a implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades ocorreu a partir do encadeamento de múltiplas relações entre instituições e atores distribuídos pelo território nacional. Assim, o Estado se apresentou como o principal financiador dessa política cultural. Apesar de haver atuações de organizações privadas, não governamentais ou atores civis, as Instituições Federais de Ensino Superior tiveram papel elementar na implementação do Programa. Por estar suscetível às condições delineadas pelo Estado, a implementação do Programa não se manteve ao passar do tempo em razão das dificuldades de execução orçamentária, já que, sem recursos financeiros empregados dentro do cronograma, a consecução dos Planos de Cultura foi substancialmente comprometida.

Para alcançar os objetivos propostos pelo Programa, sua configuração foi delineada por uma estrutura colaborativa, descentralizada, com a participação de vários atores e instituições. Entre os partícipes dessa estrutura, há ministérios, Instituições Federais de Ensino Superior, servidores públicos, prestadores de serviços, financiadores privados e atores civis.

Dessa maneira, embora houvesse instruções legais, os espaços das IFES conciliaram cultura e educação em contato com a pluralidade cultural das localidades de seus *campi*. Assim, a organização burocrática cooperou com outras formas organizativas e com atores civis em busca da promoção da cultura.

A multiplicidade de atores responsáveis pela implementação do Programa conduz a interações verticais e horizontais. Verticalmente, as IFES se comunicavam com os Ministérios da Cultura e da Educação. Nesse sentido, foi constatada a cooperação entre as IFES e organizações governamentais (municipais, estaduais e federais), organizações não governamentais, fundações de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, empresas privadas e atores provenientes da sociedade civil. No entanto, de forma horizontal, os condutores mais próximos ao cidadão articularam-se no complexo sistema multinível de atores e instituições vinculados ao Programa.

Além disso, em relação às diretrizes políticas de gestão estabelecidas para o Programa Mais Cultura nas Universidades, envidaram-se esforços para alinhar as ações ao Plano Nacional de Cultura, ao Plano Nacional de Educação e ao Plano de Desenvolvimento Institucional de cada Instituição Federal de Ensino Superior. Por estar intrínseca ao desenvolvimento das liberdades substantivas dos seres humanos, a cultura foi promovida nas IFES por meio do processo de supervisão das ações realizadas por professores, técnico-administrativos, alunos e atores da comunidade externa. Assim, cada integrante do processo de gestão exerceu habilidades e influências sobrepostas para interpretar, persuadir e modificar o objetivo da política pública.

As políticas culturais no Brasil, de acordo com as discussões dos autores aqui discutidos e com os dados coletados, encontram-se suscetíveis à inconstância das instituições relacionadas à cultura. Em outros termos, infere-se que o Programa Mais Cultura nas Universidades, assim como outras políticas já implementadas no país, esteve sujeito às influências das transições governamentais ocorridas ao longo da implementação do Programa. Nesse sentido, o exemplo da extinção temporária do MinC desencadeou prejuízos tanto orçamentários como simbólicos sobre o Programa.

Infere-se, adicionalmente, que, de fato, ocorreu parcialmente a experiência brasileira ao estabelecer uma política cultural, no âmbito da educação superior, que envolvesse ações conjuntas e sistemáticas, com atores coletivos e instituições. Ainda que essa política privilegiasse o pluralismo e a democracia cultural, a escassez de recursos comprometeu a implementação da política aqui estudada. No entanto, as primeiras contribuições do Programa estiveram ligadas ao planejamento cultural institucional e à aproximação das IFES à comunidade externa. Nesse sentido, a condução do Programa aconteceu, principalmente, a partir dos esforços das IFES em parcerias com atores e instituições presentes em todos os segmentos sociais.

No que tange à teoria, esta pesquisa contribui para a análise do processo de implementação de política pública multinível, pela qual interagem distintos atores e instituições de forma vertical e, ou, horizontal. Estudos com essa propriedade servem para o aprimoramento e o planejamento de novas políticas públicas. Por isso, o complexo sistema de atores e instituições envolto pela cultura requer análises que considerem atuações sobrepostas. Por sobreposição, ao contrário de imposição, entende-se reconhecer e conciliar interesses e recursos em prol do pleno desenvolvimento das liberdades substantivas dos sujeitos.

Pelo recorte proposto a esta pesquisa, foi estudada a fase de implementação do Programa Mais Cultura nas Universidades. De modo complementar, espera-se despertar o interesse de novas pesquisas voltadas para as etapas de formulação e, sobretudo, de avaliação do Programa.

7. REFERÊNCIAS

- AXELROD, R. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books, 1984.
- ALVES, E. P. M.; SOUZA, C. A. As políticas econômico-culturais no (do) governo Dilma: o Vale-Cultura e a expansão do mercado editorial brasileiro. In: BARBALHO, A.; CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 145-172.
- ASSUNÇÃO, M. A.; MENDES, P. J. V. Mudança e gestão de processo em organização pública. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5., 2000, Santo Domingo. **Anais...** Santo Domingo: CLAD, 2000. p. 1-14.
- BARBALHO, F. A. Emergência de um campo de ação estratégica: o caso de política pública sobre dados abertos. Tese (Doutorado). 253 f. Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília, DF, 2014.
- BAUMGARTEN, M. Z. Reflexões sobre o papel do Estado na constituição do campo democrático digital: um estudo de caso do Gabinete Digital do Rio Grande do Sul. 2016. 293 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 abr. 2016.
- _____. Portaria Interministerial MinC/MEC nº 18, de 18 de dezembro de 2013. Institui o Programa Mais Cultura nas Universidades e o Fórum Nacional de Formação e Inovação em Arte e Cultura. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, n. 246, 19 dez. 2013. Seção 1, p. 102-103.
- _____. Portaria Ministerial (MinC) nº 37, de 5 de maio de 2016. Institui o Programa Nacional de Formação Artística e Cultural – PRONFAC. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, n. 89, 11 de maio de 2016. Seção 1, p. 23.
- BOTELHO, I. Algumas considerações sobre o desenvolvimento de pesquisas no campo das políticas culturais. **Políticas Culturais em Revista**, v. 2, n. 4, p. 80-86, 2011.
- BOURDIEU, P. **Outline of a theory of practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Invitation to a reflexive sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- CALABRE, L. Gestão cultural: análises e perspectivas das propostas da I Conferência Nacional de Cultura. In: CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais: um campo de estudos**. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 2008, p. 117-136.
- _____. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, A. A. C. (Org.) **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 87-107.
- CARLSSON, L. Policy networks as collective action. **Policy Studies Journal**, v. 28, n. 3, p. 502-522, 2000.
- CENTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES (CULT). **O CULT**. Disponível em: <www.cult.ufba.br>. Acesso em: 4 dez. 2017.
- CERRETI, C. C.; BARROS, J. M. Cultura, educação e políticas públicas para o ensino superior: uma análise propositiva do Programa Mais Cultura nas Universidades. In: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT), 11., 2015, Salvador, BA. **Anais...** Salvador: UFBA, 2015.
- CORÁ, M. A. J. Políticas públicas culturais no Brasil: dos patrimônios materiais aos imateriais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 48, n. 5, p. 1.093-1.112, set.-out. 2014.
- DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1985.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited. **American Sociological Review**, v. 47, p. 147-160, 1983.

EAGLETON, T. **A ideia de cultura**. Tradução de Sofia Rodrigues. Lisboa: Temas e Debates – Atividades Editoriais, 2003.

ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA (ENECULT). **Apresentação**. Disponível em: <www.cult.ufba.br/enecult>. Acesso em: 4 dez. 2017.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 47, n. 2, p. 61-80, abr.-jun. 2007

_____. Social skill and institutional theory. **American Behavioral Scientist**, v. 40, p. 397-405, 1997.

_____. Social skill and the theory of fields. **Sociological Theory**, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. Toward a general theory of strategic action fields. **Sociological Theory**, v. 29, n. 1, p. 1-26, 2011.

_____. **A theory of fields**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.

GIDDENS, A. **The constitution of society: outline of a theory of structuration**. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.

HAJER, M. A. Setting the stage: a dramaturgy of policy deliberation. **Administration and society**, v. 36, n. 6, p. 624-647, 2005.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.13, p. 265-282, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2017.

JONES, C. **An interaction to the study of public policy**. 3. ed. Monterey, EUA: Brooks/Cole, 1984.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAUMANN, E.; KNOKE, D. The organizational state: social choice in national policy domains. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. **Urban Affairs Quarterly**, v. 6, p. 391-409, 1971. 2012.

_____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MOULTON, S.; SANDFORT, J R. The strategic action field framework for policy implementation research. **The Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, 2017.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). **Institucional**. Disponível em: <www.cultura.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2016.

OSPINA, G. L. Definição de uma agenda para o ensino superior nos anos 90. In: CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB). **Universidade, Estado e sociedade na década de 90**. Brasília, 1990.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: Issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds.) **Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

POWELL, W.; WHITE, D.; KOPUT, K.; OWEN-SMITH, J. Network dynamics and field evolution: the growth of interorganizational collaboration in the life sciences. **American Journal of Sociology**, v. 110, p. 1.132-1.205, 2005.

RICCUCCI, N. M. The logic of inquiry in the field of public administration. In: MILLER, G. J.; YANG, K. (Eds.). **Handbook of research methods in public administration**. 2. ed. New York: M. Dekker, 2008. p. 3-10.

RUBIM, A. A. C. (Org.). Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007a. p. 11-36.

_____. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). **Teorias políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador, EDUFBA, 2007b. p. 139-158.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SANDFORT, J R.; MOULTON, S. **Effective implementation in practice: integrating public policy and management**. San Francisco, EUA: Jossey-Bass, 2015.

SCHARPF, F. **Games real actors play**. Boulder, CO: Westview Press, 1997.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The Organization of societal sectors. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (eds.). **Organizational Environments: Ritual and Rationality**. Beverly Hills, CA: Sage, 1983. p. 129-153.

SLEUTJES, M. H. S. C. Refletindo sobre os três pilares de sustentação das universidades: ensino-pesquisa-extensão. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 33, n. 3, p. 99-111, maio-jun. 1999.

_____. Uma avaliação estratégica da situação de crise e mudança das universidades federais brasileiras. Dissertação (Mestrado). 300 f. Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, 1997.

SOULÉ, F. V.; CANDIDO, S. E. A.; SACOMANO NETO, M. Gestão das cadeias de suprimentos a partir da abordagem dos campos de ação estratégica. In: Simpósio de Administração da Produção. Logística e Operações Internacionais (SIMPOI), 18., 2015, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo: SIMPOI, 2015.

SOUZA, M. **Fascínio e repulsa - Estado, cultura e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000.

SOUZA, T. S. C. Ideias, atores e campos estratégicos: a transferência de ideias e práticas entre o campo de combate à corrupção e o campo de educação fiscal no Brasil. Tese (Doutorado). UFRGS, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VITAL, L. P.; FLORIANI, V. M.; VARVAKIS, G. Gerenciamento do fluxo de informação como suporte ao processo de tomada de decisão. **Informação & Informação**, Londrina, n. 1, p. 85-103, jan.-jun. 2010.

WEBER, M. **The theory of social and economic organizations**. New York: Free Press, 1947; abr. 2006.