

PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA

REFLEXÕES E EXPERIÊNCIAS

José Márcio Barros e Kátia Costa (orgs.)

OBSERVATÓRIO
da diversidade
CULTURAL

editora





Universidade do Estado de Minas Gerais | UEMG

Lavinia Rosa Rodrigues
Reitora

Thiago Torres Costa Pereira
Vice-reitor

José César Mássimo Faria
Chefe de Gabinete

Fernando Antônio França Sette Pinheiro Júnior
Pró-reitor de Planejamento, Gestão e Finanças

Magda Lúcia Chamon
Pró-reitora de Pesquisa e Pós-graduação

Michelle Gonçalves Rodrigues
Pró-reitora de Ensino

Moacyr Laterza Filho
Pró-reitor de Extensão

Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais | EDUEMG

CONSELHO EDITORIAL

Thiago Torres Costa Pereira | *UEMG*

Flaviane de Magalhães Barros | *PUC Minas*

Fuad Kyrillos Neto | *UFSJ*

Helena Lopes da Silva | *UFMG*

Amanda Tolomelli Brescia | *UEMG*

José Márcio Pinto de Moura Barros | *UEMG – PUC Minas*

Ana Lúcia Almeida Gazzola | *UFMG*

Thiago Torres Costa Pereira
Editor-chefe

Gabriella Nair Figueiredo Noronha Pinto
Coordenação

EXPEDIENTE

José Márcio Barros

Kátia Costa

Organização

Daniele Alves

Revisão

Gabriella Nair Figueiredo Noronha Pinto
Capa

Ana Júlia de Souza Oliveira
Projeto gráfico e diagramação

Direitos desta edição reservados à EDUEMG.
Rodovia Papa João Paulo II, 4001. Ed. Minas, 8º andar,
Cidade Administrativa, bairro Serra Verde, BH-MG. CEP: 31630-900
(31) 3916-9080 | e-mail: editora@uemg.br | eduemg.uemg.br

PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA

REFLEXÕES E EXPERIÊNCIAS

José Márcio Barros e Kátia Costa (orgs.)

editora



Belo Horizonte, 2019

P712 Planos municipais de cultura : reflexões e experiências. / José Márcio Barros e Kátia Costa. (orgs.). – Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

308 p.

Inclui bibliografias
ISBN: 978-85-5478-024-1

1. Plano Nacional de Cultura. Brasil. 2. Brasil. Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010. 3. Planejamento municipal. Política cultural. Brasil. 4. Cultura. Aspectos sociais. Brasil. I. Barros, José Márcio. II. Costa, Kátia. III. Título.

CDU: 352:008(81)

Ficha Catalográfica: Cileia Gomes Faleiro Ferreira – CRB 6/236

CARAS LEITORAS E CAROS LEITORES,

Esta publicação é o resultado do trabalho de pesquisa, formação e consultorias desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Observatório da Diversidade Cultural (ODC) e que encontra na Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais parceria fundamental para a democratização do conhecimento e da reflexão sobre os processos da gestão das políticas culturais no Brasil.

Parte do conteúdo aqui publicado também é resultado das ações que seus autores desenvolveram em outra frente de trabalho fruto da parceria entre Ministério da Cultura (MinC), Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O livro está dividido em duas partes que guardam entre si autonomia, mas que estabelecem um rico diálogo tanto de tensionamento quanto de complementariedade. Todas as reflexões conceituais, institucionais e as boas práticas aqui relatadas e analisadas tomam como referência o artigo 216-A da Constituição Federal, que institui o Sistema Nacional de Cultura como um modelo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura baseadas na pactuação entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a sociedade, a Lei nº 12.343 de 2010 e a Portaria nº 123 de 2011, que criam o Plano Nacional de Cultura, modelo sistêmico que reúne um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos, estratégias e metas que orientam a formulação de políticas culturais tanto no nível nacional, quanto estadual e municipal.

Aqui destacamos perspectivas conceituais e ideais, fruto da análise do ordenamento legal e institucional, e os processos de implementação no que se refere à construção de planos em contextos municipais.

Na primeira parte, **Planos Municipais de Cultura: por que e para quê?**, são apresentados textos que buscam oferecer uma reflexão crítica sobre os princípios institucionais, conceituais e políticos da construção de planos de cultura na esfera municipal. De autoria de professores e pesquisadores das instituições de ensino

superior aqui citadas e do ODC, os trabalhos oferecem um enquadramento mais amplo para a compreensão das boas práticas de construção dos Planos Municipais que integram a segunda parte.

Na sequência, **Experiências municipais na construção de Planos de Cultura** apresenta diferentes relatos e experiências de construção de Planos Municipais de Cultura. Gestores públicos, pesquisadores e ativistas culturais que integraram esses processos locais descrevem como se deu o processo de formulação e implantação dos Planos em nove municípios de diferentes regiões do Brasil.

São narrativas e reflexões que partem da vivência na construção de Planos Municipais de Cultura em contextos territoriais, sociais, políticos e culturais muito distintos.

Abrindo a primeira parte, no texto **Por uma cultura do público: planos de cultura e diversidade cultural**, José Márcio Barros e José de Oliveira Júnior promovem uma discussão sobre como o Sistema Nacional de Cultura (SNC), enquanto estrutura compartilhada de gestão da cultura, vai se consolidar, elencando desafios e necessidades que surgem desde o momento presente. Associados à defesa de uma construção pública da gestão cultural, a reflexão colocada é importante para jogar luz sobre as dinâmicas da construção federativa da cultura em todas as suas esferas, em especial na dimensão dos municípios.

Ernani Coelho Neto, em **Por que jogar esse jogo?**, adota como metáfora um singelo jogo de dominó para discutir a difusão e a qualificação dos Planos Municipais de Cultura a partir do ambiente institucional estruturado no SNC e apontar problemas e desafios no processo de assimilação, por gestores públicos municipais, da metodologia de construção de planos desenvolvida em parceria pelo MinC e a EAUFBA. Por fim, ele descreve os principais aspectos das iniciativas de apoio, assistência técnica e de formação a distância e semipresencial a representantes municipais, no âmbito de projeto conduzido pela EAUFBA e instituições parceiras.

Em **O processo de construção do Sistema Nacional de Cultura e a estruturação do campo das Políticas Culturais no Brasil**, Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Helena Kuerten de Salles e Rosimeri Carvalho da Silva fazem um apanhado teórico para discutir a construção e organização institucional da cultura que desemboca no SNC. Para isso, elas utilizam elementos que colocam a gestão cultural em perspectiva histórica, o que permite elucidar uma reflexão mais profunda para se, de fato, o campo cultural brasileiro está estruturado.

Justina Tellechea e Horácio Hastenreiter Filho vão se dedicar a elucidar **O uso de tecnologias de ensino a distância na formação para a elaboração de Planos Municipais de Cultura**. Ainda dentro da perspectiva de uma conexão entre a vivência profissional, que buscou aliar técnica e reflexão crítica, os autores apresentam os processos desenvolvidos, dedicando-se a explorar as potencialidades dos resultados atingidos dentro da realidade de utilização do ambiente virtual e de uma transição metodológica que transformou o processo de elaboração dos PMC. Assim, têm como mérito a discussão para a absorção dessa estratégia em novas oportunidades de planejamento da cultura, em especial de suas políticas públicas.

Como conclusão da primeira seção de textos, Kátia Costa lança discussões sobre **Gestão Cultural, Planos de Cultura e Diversidade: desafios presentes e futuros para as políticas culturais municipais** como eixo de reflexão sobre os planos enquanto projeto base de uma gama de políticas públicas para a cultura que se atrelam à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais. Percorrendo o texto com questionamentos recorrentes em relação aos desafios atuais do planejamento público da cultura em âmbito institucional, especialmente no nível dos Municípios, os caminhos construídos chegam num emaranhado de sínteses sobre os limites do que se conquistou e sobre o que se enfrentará.

A segunda parte inicia-se com um texto que se debruça sobre um desafio: o **Plano Municipal para Sustentabilidade da Cultura em Cachoeira do Sul/RS**. O esforço de Marisa Timm Sari e Mirian Regina Machado Ritzel é de expor como o processo de construção do PMC pode ser uma etapa de planejamento que se defronta com uma tarefa importante em relação à área cultural no município: garantir sua reprodução, reafirmando as características tradicionais da realidade cultural e a adaptação institucional a esta.

A reflexão proposta por Pawlo Cidade em **Plano Municipal de Cultura de Ilhéus/BA: instrumento de convergências**, tem uma forma de observação dos elementos institucionais necessários para construção do plano em Ilhéus, Bahia (BA), e como esses elementos de estruturas, às vezes tão divergentes, têm de ser mobilizados para formarem confluências que gerarão o resultado que é o planejamento da gestão cultural no município. Toda essa discussão, por sua vez, é feita de uma forma que não permite distanciar este PMC do Plano Nacional de Cultura, reforçando como a construção federativa do SNC é uma das bases centrais de todo o processo institucional.

É dentro do marco da reflexão sobre a construção do PMC como política institucionalizada de cultura que Aloma Galeano e Maylla Pita discutem em **Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana/BA: um relato da gestão à participação social na Princesa do Sertão**, como a participação social é eixo central na produção de políticas públicas de cultura – como os planos. A experiência da cidade baiana é utilizada como base para apresentação das dinâmicas de gestão e planejamento da cultura, confrontando os dados e metodologias utilizados pelo município no processo político.

A reflexão sobre o processo local de construção do Plano Municipal de Cultura a que se dedicam também Adriana Sampaio e Sérgio de Azevedo nos permite ir até o **Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul/SP, 2012-2018: processo de elaboração, aprovação e reflexão crítica**. Trazendo uma experiência do ABC Paulista, os autores fazem um trabalho descritivo, mas também analítico de estudo sobre a relação entre Estado e sociedade civil, ponderando o papel de articulação da assessoria técnica da equipe da Universidade Federal da Bahia. Esse artigo tem um papel de proposição significativo ao trazer a gestão cultural como eixo das políticas culturais e da cultura.

Trazendo uma narrativa sobre o PMC como um objetivo coletivo amplo e de grande expectativa, Helder José Souza do Nascimento apresenta no texto **Um ideal, dez anos, mil sonhos: a elaboração do Plano de Cultura de Parnaíba/PI como um processo de intervenção social**, a experiência de um conjunto de mudanças promovidas como resultado da construção do plano. Dando relevância especial à importância dos atores, ele discute como estes foram fundamentais para a geração de um processo de planejamento da cultura no município que se realizasse de uma forma ampla, participativa e que tem toda a potencialidade de gerar uma centralidade ao campo cultural.

Na escrita de José Oliveira Júnior, ele apresenta os **Desafios do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte/MG: por uma política cultural de interesse público**. Iniciando o foco da discussão a partir dos processos estruturais dos PMC, ele se debruça sobre as dimensões que esses processos alcançam na sua materialização dentro da realidade do município de Belo Horizonte. Pensando a necessidade da democratização da política cultural, ele expõe desafios relativos à articulação do planejamento da cultura como parte do planejamento do município.

Contrastando com a construção de políticas culturais em cidades de pequeno e médio porte, Américo Córdula e Maria Almeida Jundurian Corá vão se dedicar à **Participação Social na elaboração do Plano Municipal de Cultura de São Paulo/SP**, a maior cidade do país. Avaliando a experiência de utilização de ferramentas digitais e presenciais de participação pública, a discussão se propõe a integrar esses elementos com a atuação da Secretaria Municipal de Cultura e da consultoria da Fundação São Paulo, conectando três esferas de pensamento da política pública que geraram o plano como produto de suas interações.

Na experiência debatida por Paulo Morais e Virgílio César da Silva e Oliveira, se coloca a **Iniciativa popular em perspectiva: a experiência do Plano Municipal de Cultura de Três Corações/MG**. Tendo como inovação a construção do PMC do município a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, o ponto de partida dessa construção se dá de uma forma diferente e com desafios novos ao planejamento, gestão e institucionalização da cultura, apresentando novas contradições que permeiam todo o processo do plano.

Ao finalizar as experiências dos municípios, Rosa Coelho Costa nos oferece a discussão sobre o **Plano Municipal de Cultura de Formosa da Serra Negra/MA: proposições e desafios para promoção da diversidade artística e cultural**. A autora se dedica, para além de eixos já apresentados por outros artigos, a expor a complexidade de relações que a diversidade cultural pode gerar na construção de uma política pública, sendo a própria complexidade uma questão e um produto dentro dos processos de elaboração e institucionalização da cultura. Por fim, ela reforça o papel orientador do PMC para a gestão cultural e da interdependência com os demais eixos da política federativa que foi gerada com o Sistema Nacional de Cultura.

Desejamos que este livro seja apropriado e compartilhado por um grande número de pessoas, sejam servidores públicos da cultura, gestores culturais, agentes e ativistas culturais, artistas e educadores, cidadãos para quem, ao final, as políticas culturais devem ser vocacionadas.

Boa leitura!

José Márcio Barros e Kátia Costa

Organizadores

SUMÁRIO

Parte 1

PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA: POR QUE E PARA QUÊ?

13 Por uma cultura do público: planos de cultura e diversidade cultural

*José Márcio Barros
José de Oliveira Júnior*

28 Por que jogar esse jogo?

Ernani Coelho Neto

45 O processo de construção do Sistema Nacional de Cultura e a estruturação do campo das Políticas Culturais no Brasil

*Eloise Helena Livramento Dellagnelo
Helena Kuerten de Salles
Rosimeri Carvalho da Silva*

76 O uso de tecnologias de ensino a distância na formação para a elaboração de Planos Municipais de Cultura (PMC)

*Justina Tellechea
Horacio Nelson Hastenreiter Filho*

95 Gestão cultural, planos de cultura e diversidade: desafios presentes e futuros para as políticas culturais municipais

Kátia Costa

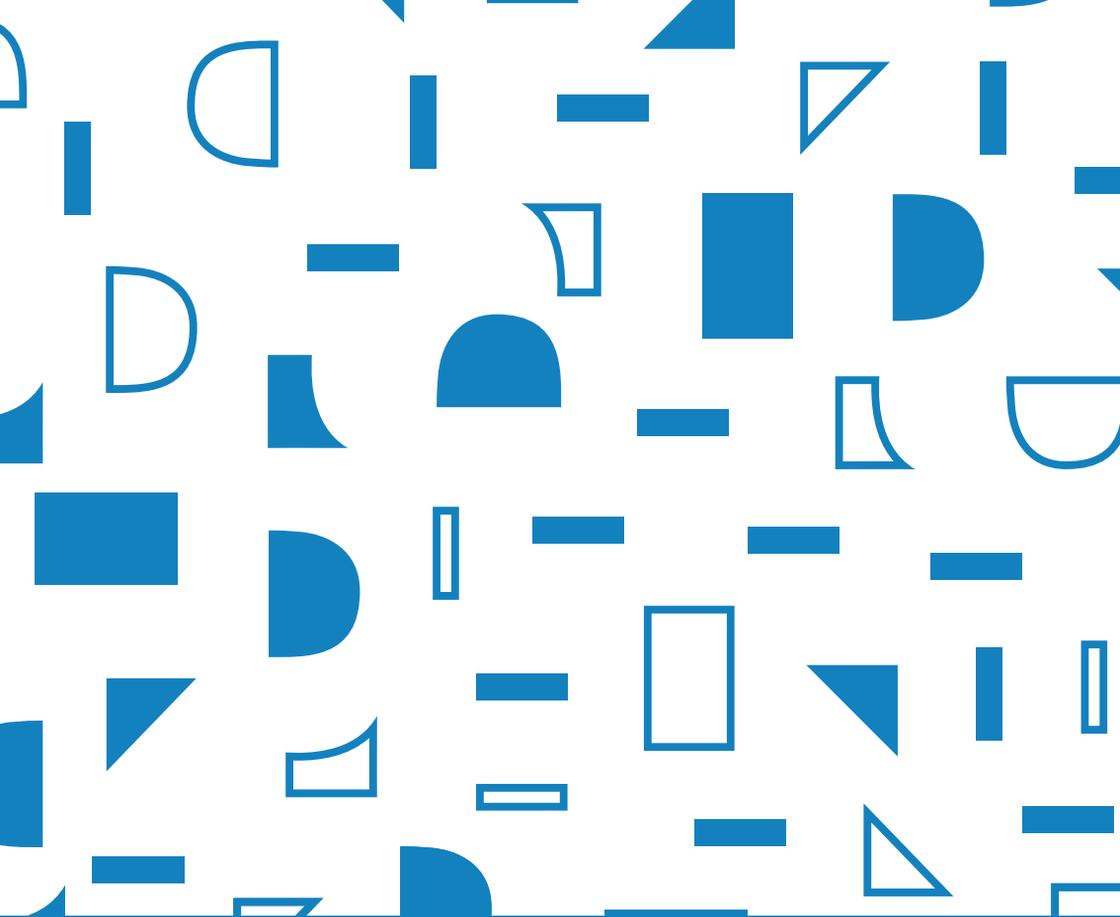
Parte 2

EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS DE CULTURA

119 Plano Municipal para Sustentabilidade da Cultura em Cachoeira do Sul/RS

*Marisa Timm Sari
Mirian Regina Machado Ritzel*

- 137** Plano Municipal de Cultura de Ilhéus/BA: instrumento de convergências
Pawlo Cidade
- 155** Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana/BA: um relato da gestão à participação social na Princesa do Sertão
Aloma Galeano
Maylla Pita
- 173** Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul/SP, 2012-2018: processo de elaboração, aprovação e reflexão crítica
Adriana Sampaio
Sérgio de Azevedo
- 195** Um ideal, dez anos, mil sonhos: a elaboração do Plano de Cultura de Parnaíba/PI como um processo de intervenção social
Helder José Souza do Nascimento
- 209** Desafios do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte/MG: por uma política cultural de interesse público
José Oliveira Junior
- 231** Participação social na elaboração do Plano Municipal de Cultura de São Paulo/SP
Américo Córdula
Maria Amelia Jundurian Corá
- 258** Iniciativa popular em perspectiva: a experiência do Plano Municipal de Cultura de Três Corações/MG
Paulo Moraes
Virgílio César da Silva e Oliveira
- 281** Plano Municipal de Cultura de Formosa da Serra Negra/MA: proposições e desafios para promoção da diversidade artística e cultural
Rosa Coelho Costa



Parte 1

PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA: POR QUE E PARA QUÊ?



POR UMA CULTURA DO PÚBLICO: PLANOS DE CULTURA E DIVERSIDADE CULTURAL¹

*José Marcio Barros*²

*José de Oliveira Júnior*³

1

Os Planos de Cultura em processo de elaboração no Brasil, em cumprimento à Lei nº 12.343, de 2010, podem ser definidos como conjuntos de princípios, objetivos, estratégias, ações e metas que possuem uma tríplice característica. Expressam um novo modelo de participação social no debate e proposição de políticas públicas de cultura; são instrumentos de pactuação política e de planejamento, através dos quais se procura efetivar o desenvolvimento de políticas públicas de cultura; e buscam imprimir dinâmica, cooperação e uma cultura do acompanhamento e da avaliação em seu desenvolvimento.

O caráter participativo e cíclico dos planos lhes confere legitimidade e dinamicidade no intrincado e complexo campo das políticas públicas, na medida em que se configuram como um contrato ou um planejamento de trabalho periódico que, acompanhado e avaliado, pode ser revisado de tempos em tempos, quando se repactua um conjunto de estratégias e diretrizes, assimilando o que houve de positivo e repensando o que precisa de ajustes.

¹ Uma versão deste texto foi apresentada no GT 14 – Políticas públicas para la diversidad cultural, na X Reunión de Antropología del Mercosur, evento realizado na Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, entre os dias 10 a 13 de julho de 2013.

² Doutor em Comunicação e Cultura pela UFRJ (2003). Professor do PPG em Artes da UEMG e coordenador da Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Cultural. Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da UFBA. Coordena o GP Observatório da Diversidade Cultural e o Programa Pensar e Agir com a Cultura.

E-mail: josemarciobarros2013@gmail.com.

³ Mestre em Comunicação Social – Interações Midiáticas pela PUC Minas; Especialista em Novas Tecnologias em Comunicação pelo UNI-BH; Consultor UNESCO para a implantação do Sistema Nacional de Cultura em MG (2012-2013); Pesquisador licenciado do Observatório da Diversidade Cultural.

E-mail: juniorbh1@uol.com.br.

Pensado e operacionalizado desta forma, como um pacto federativo estabelecido com base no Sistema Nacional de Cultura (SNC), prevê-se uma atualização decenal, o que pode manter seu vigor político e sua atualidade como instrumento de planejamento. Os Planos de Cultura não podem, entretanto, ser confundidos com manuais e nem podem engessar a dinâmica da elaboração e atualização das políticas públicas, sob o risco de se perder a abertura criativa para pensar novos formatos e novas motivações.

Nesse contexto, cabe pensar como efetivamente os planos podem consolidar suas institucionalidades, considerando que seu objeto, a cultura, possui características complexas e muitas vezes de difícil acondicionamento institucional?

É consensual o reconhecimento de que a temática cultura, a partir de meados do século passado, deixou de ser objeto exclusivo das formulações antropológicas, assumindo uma centralidade nos discursos e ações de inúmeros outros agentes sociais e campos de conhecimento. Tal processo acabou por evidenciar uma singular característica, a de que a cultura, simultaneamente, demanda, mas também desafia a criação e o fortalecimento de políticas públicas.

Em sua dimensão simbólica, a cultura é, antes de tudo, um conjunto de modos de representação, de classificação e de produção e circulação de sentidos que, apesar de se materializarem em várias práticas e produtos, são eminentemente componentes e processos imateriais. Como revela Dias (2011), ao tornar a cultura objeto de gestão cultural, opera-se um reposicionamento de significados, que necessitam ser compreendidos com o devido cuidado e crítica.

A cultura possui também uma complexidade desafiadora, na medida em que resulta e é resultado de processos e padrões de interações humanas acionados por sujeitos e instituições portadores de capacidades, necessidades e possibilidades das mais diversas. Isso significa que aquilo que não é visível ou tornado visível pelas políticas públicas e seus processos de delineamento, não deixa de existir e produzir e fazer circular sentidos.

Decorre dessas duas características a possibilidade de se reconhecer a cultura como campo de contradições e paradoxos, onde múltiplas tendências integradas e contrapostas, em contínuo processo de negociação, estabelecem níveis diversos de tensões e enfrentamentos políticos, simbólicos e econômicos. Políticas culturais, em

contextos inclusivos e democráticos, enfrentam, portanto, este movimento político de identidades e práticas sociais nem sempre convergentes e cooperativas.

Outra questão desafiadora refere-se ao fato da cultura se desenvolver por meio de um processo de trocas e “contaminações”, onde o autóctone e o forasteiro, as tradições e as inovações, estabelecem entre si processos de contínua interação, com desfechos os mais diversos. Assim, as dimensões territoriais e setoriais dos planos e políticas encontram os desafios colocados por outras dinâmicas de trocas que não coincidem com as delimitações institucionais.

Se a principal missão dos planos é a de criar um contexto favorável ao desenvolvimento do direito à cultura, as próprias características de seu objeto precisam ser consideradas como centrais nos esforços. Assim fazendo, podemos controlar o grave risco de tomar a cultura como adjetivo e não como substantivo das políticas públicas. Mas, em igual intensidade, a dinâmica infundável da cultura parece também não caber dentro das políticas culturais.

Sistemas possuem características de regularidade, semelhança e comunicação que lhes dão operacionalidade. Segundo Luhmann (2009), o maior problema no trato com os sistemas é que eles só funcionam bem quando há, além de cooperação entre os envolvidos, um conjunto de regras e formatos operativos relativamente estáveis⁴ e, principalmente, abertura para esse conjunto de regras e formatos. Precisamos lidar com a mesma dinâmica citada anteriormente como parte dos sistemas de cultura, entendendo que os “sistemas de consciência”, operadores dos sistemas de cultura, não são domesticáveis, não aceitam automaticamente tudo que os sistemas podem exigir, daí a necessidade de uma atenção particular, que não cabe em planos ou legislações, por mais perfeitos que possam parecer:

As máquinas triviais se definem como aquelas nas quais certos inputs, supostas regras de transformação específicas, devem produzir Outputs determinados [...] as máquinas triviais são artefatos altamente confiáveis e prognosticáveis.

⁴ O conceito de “máquinas triviais” e “máquinas não-triviais” é usado pelo autor para referir-se aos envolvidos, logicamente referindo-se a figuras de linguagem para expressar maior ou menor grau de questionamento/perturbação. Com efeito, se os sistemas de consciência, em geral, não são máquinas triviais, como ele afirma, no ambiente da Cultura menos ainda, questionando-se tudo o tempo todo. Por esse motivo é tão peculiar inserir na reflexão deste artigo sobre os planos e os sistemas de cultura a perspectiva de Luhmann do encerramento operativo dos sistemas.

Nas máquinas não triviais, em contrapartida, todos os inputs têm de passar pela prova do estado momentâneo, que reforça os desvios, no qual se encontra a máquina. Perguntas tais como: quem eu sou, qual é a minha disposição de ânimo, o que tenho feito, como levo adiante meus interesses? são as que regulam a produção do output [...] Quando se faz uso desse vocabulário, fica claro que os sistemas de consciência não são máquinas triviais (LUHMANN, 2009, p. 108-109).

2

Mesmo sendo instrumentos de ação pactuada entre instituições, organizações e sujeitos que precisam ultrapassar as representações e demandas localizadas e individualizadas, paradoxalmente, os planos devem expressá-las, sob o risco de não haver comprometimento. Como um processo de construção e identificação de intervenções na realidade cultural, apresentam opções deliberadas que, pelo menos na perspectiva ideal, devem expressar consensos sobre a realidade atual e um futuro que se pretende construir. Há, portanto, em sua construção, o embate entre dimensões individuais, corporativas e coletivas, além de perspectivas que tensionam presente e futuro. Se os planos de cultura não podem ser pensados como catálogos de serviços de instituições e muito menos como cardápios de desejos e sonhos dos cidadãos, seus efeitos, contudo, devem atender demandas e o simbólico e imaginário dos cidadãos.

Surge aqui a possibilidade de se ampliar a noção usual sobre planos, concebendo-os não como um fim em si mesmo, mas como processos mediados por tensões e paradoxos e como meios através dos quais visões de futuro são delineadas em consenso. Nesse sentido, a possibilidade de se tratar Políticas Públicas de Cultura pelo viés da sustentabilidade deixa de expressar especificamente a relação entre oferta e procura e passa a conjugar expressões complexas do simbólico, do político e do econômico. Sustentabilidade passa a se referir ao modo como produzir articulações transformadoras entre passado e presente, indivíduo e coletivo, o imaginário e o vivido.

Assim, de um Plano de Cultura, deve-se esperar que seja capaz de pensar a articulação das diversas dimensões da cultura no espaço/tempo da cidade, pois é em sua territorialidade e nos seus processos que a cultura é efetivamente vivida. Assim, a

mobilidade e acessibilidade urbana devem ser tomadas como condição para que os fluxos, deslocamentos, interesses expressos e não expressos possam existir.

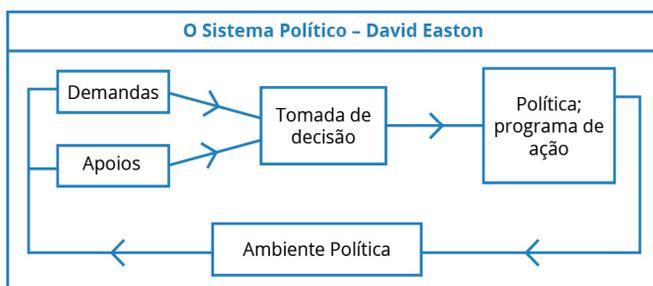
Também a facilitação dos encontros, a criação de possibilidades de trocas, de conhecimento das expressões do seu próprio local e de expressões culturais de outras partes do país e do mundo. Planos devem garantir também as conexões da cultura com a saúde, com a tecnologia, com o trabalho, com a educação, com a infraestrutura, com a economia, com o planejamento urbano, com as comunicações. Ou seja, as conexões que compõem este intrincado, complexo e desafiador tecido conhecido como cidade.

3

Constitui-se uma espécie de consenso, hoje, a afirmação de que boa parte das dificuldades encontradas no campo das políticas culturais no Brasil tem sua raiz na falta de planejamento adequado e na capacidade de execução. Acredita-se que tanto os governos quanto agentes culturais e artistas atuem mais de forma reativa a problemas pontuais, do que através da capacidade criativa de planejar e prever situações. Além do que, deve-se frisar que as expectativas em torno dos planos são muito superiores às situações reais que temos no cotidiano. Ter planos construídos não garante sua realização automática: quanto maiores os compromissos dos planos, maiores os desafios de efetividade e maiores as possibilidades de frustração por parte da sociedade.

Nesse sentido, estabelecer um planejamento adequado, dimensionar os esforços e recursos necessários, acompanhar de modo mais preciso a execução das ações e avaliá-las de modo objetivo são ações tomadas como fundamentais quando se pensa em políticas públicas que atendam ao interesse coletivo. Entretanto, cabe aqui a indagação: tais ações também não carregam em si modelos culturais não universais? Como pensar a diversidade cultural e a dimensão sempre normativa do planejamento?

Segundo Easton (1957), o caráter mais significativo da questão das políticas é a capacidade de mobilizar outros (APOIOS) para suas pretensões ou prioridades (DEMANDAS). Para o autor, o ambiente político é fundamentado nessa dinâmica e o processo de tomada de decisão é marcado pela capacidade de mobilizar criativamente apoios.



Fonte: EASTON, 1957, p.393-400.

Para cada proposta de intervenção que determinado indivíduo ou grupo apresenta, é necessário reunir elementos que possibilitem mobilizar apoio (técnico, financeiro, político ou institucional). Isso ajuda a explicar porque a elaboração de Planos de Cultura não se limita a processos ou fluxos de planejamento, mas inclui também sujeitos, concepções e práticas de difícil catalogação em tipologias restritivas. De certa forma, há uma diversidade de modos de ser e conceber o mundo, cada qual expressando legitimidades próprias que desafiam o processo e o objetivo de se construir consensos.

A diversidade cultural é, forçosamente, mais que um conjunto de diferenças de expressão, um campo de diferentes e por vezes, divergentes modos de instituição. Chamo a isso, modos de instituir, de modelos de gestão. Para além de reconhecer a necessidade de se construir competências gerenciais nos diferentes campos culturais, o desafio parece ser o de estar atento para os modos de gestão que se fazem presentes nos diferentes padrões culturais. Reconhecer na diversidade cultural apenas a presença de diferenças estéticas é simplificar a questão. Há sempre, e é isso que torna a questão complexa, a tensão política e cognitiva de diferentes modelos de ordenamento e gestão. Diversidade cultural é a diversidade de modos de se instituir e gerir a relação com a realidade (BARROS, 2011, p. 21).

Campusano (2009), ao descrever o processo de construção de planos municipais de cultura entre os anos de 2005 e 2009 no Chile, apresenta oito dimensões fundamentais que devem alimentar a construção de estratégias e que podem nos ajudar a responder ao desafio de se articular planejamento, políticas públicas e diversidade cultural. São elas:

- a. Coesão social:** Caracterização e percepção coletiva da realidade local, em termos de pertencimento a um lugar, a desigualdade de acesso, o desenvolvimento de capital cultural, do estímulo à igualdade;
- b. Institucionalidade:** Criação, institucionalização e legitimação de um sistema de cultura mais “participativo”, menos “normativo” e capacitação dos recursos humanos dos órgãos e conselhos de cultura no sentido de conseguir articular os vários atores sociais em torno das metas do plano de cultura. O exercício da institucionalização é que garantirá solidez e estabilidade às definições dos planos. Por isso, é fundamental que haja continuamente preparação para os momentos de definição das estratégias e dos direcionamentos que podem tornar-se marcos legais;
- c. Consumo cultural:** Caracterização das tendências de consumo e dos déficits de acesso e consumo a determinados bens e serviços culturais. Os bens culturais, seus significados e símbolos são ressignificados através do consumo cultural, que expressa também prioridades e aspirações culturais de uma sociedade;
- d. Educação e cultura:** Compreender a formação cultural como recurso-chave no processo de aprendizagem, alimentando a criatividade e a inovação. Cultura e arte contribuem para o desenvolvimento integral das pessoas, provocando sensibilidade criativa e capacidade de perceber, expressar, criar e produzir conhecimentos tanto sobre a memória social quanto para as inovações e tendências emergentes;
- e. Identidade cultural:** Conhecimento e valorização da memória e patrimônio comum do local onde se vive de forma a reforçar o sentido de pertencimento a uma comunidade, participando de um conjunto de aspectos compartilhados coletivamente, não só em termos geográficos. Dessa forma, acredita-se ser possível criar um ambiente favorável para compreender a identidade não como um conceito fixo e excludente, mas como algo recriado individual e coletivamente e que se alimenta continuamente de influências tanto interiores quanto exteriores;
- f. Diversidade cultural:** A diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade das identidades dos grupos e sociedades. O pluralismo cultural é fonte de inovação, intercâmbio e criatividade, garante o livre fluxo de ideias e favorece o desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida pública e as trocas humanas. Daí a necessidade de se construir políticas específicas para que

o novo encontre lugar e possa rearranjar a cidade, bem como para que todas as culturas possam expressar-se e fazer-se conhecer;

g. Minorias e grupos excluídos: criação de estratégias para valorizar e promover a interação criativa entre grupos minoritários na cidade. Conhecê-los, registrá-los, difundir suas peculiaridades ao conjunto da sociedade, incorporá-los no conjunto de práticas educativas e artísticas de modo a incentivar sua inclusão no universo plural da cidade são ações necessárias;

h. Financiamento cultural: Além de definir recursos específicos que garantam condições materiais para o desenvolvimento da criatividade, se mostra necessária a disponibilização de base de dados sobre fontes de financiamento de variadas origens de forma a contribuir para a realização dos projetos criativos de artistas e comunidades.

Como um conjunto organizado, essas dimensões orientaram um grande programa multianual de desenvolvimento do ambiente das políticas de cultura no Chile e, ressalvadas as diferenças em relação ao Brasil, podem servir como uma referência para os desafios nacionais. Mais do que a busca por modelos ou manuais, o desafio é o de se encontrar formas criativas de garantir tanto institucionalidade, articulando políticas de Estado para a cultura, com participação social e mecanismos de controle social.

Kunzler, estudiosa de Luhmann, afirma que os sistemas são formas importantes de busca de coesão social, com decisões vinculantes, tomadas coletivamente: “o sistema político reduz a complexidade do ambiente, ou seja, mantém uma ordem na sociedade, uma vez que suas decisões são obedecidas por todos” (KUNZLER, 2004, p. 134).

4

Decorre dessa perspectiva, o reconhecimento de que o diálogo e a negociação constituem parte central do processo, construindo alternativas coletivas e públicas. Compreender a escala de participação como processo de negociação de projetos políticos e significados simbólicos se apresenta como pré-requisito para a superação das práticas normativas de planejamento de políticas públicas.

Arnstein (1969) afirma existirem oito degraus de participação social, os quais “estão dispostos em forma de uma escada, onde cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados”⁵ (ARNSTEIN, 1969, p. 217, tradução nossa).

Degraus de escada da participação cidadã		
8	Controle de cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: Adaptado de ARNSTEIN, 1969, p. 217.

Dos níveis apresentados, o mais comumente utilizado nas políticas públicas de cultura no Brasil é a consulta. Mesmo tendo grau de legitimidade, a consulta não garante que a participação tenha desdobramentos concretos e apresenta certos perigos, como alerta Arnstein:

solicitar a opinião dos cidadãos, assim como informá-los, pode ser um passo legítimo rumo à participação. Mas se a consulta não estiver integrada com outras formas de participação, este degrau da escada continua sendo uma vergonha na medida em que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações e ideias dos cidadãos serão levadas em consideração. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadãos têm certeza em todas estas atividades é que elas “participaram da participação”. E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles

⁵ are arranged in a ladder pattern with each rung corresponding to the extent of citizens' power in determining the end product (ARNSTEIN, 1969, p. 217).

cumpriram as normas de envolver “aquelas pessoas”⁶ (ARNSTEIN, 1969, p. 219, tradução nossa).

A participação, nesta perspectiva, dá àqueles que têm poder de decisão o argumento que ouviu todos os envolvidos, mas normalmente pode tornar-se mera formalidade. O medo de muitas lideranças comunitárias ou de grupos específicos é exatamente entrar nesses esquemas de participação formal e poder ser manipulados. Por esse motivo é tão importante compreender como se processa a participação para definir sua efetividade no encaminhamento de decisões concretas que garantam equidade, ou seja, a igualdade de acesso aos direitos entre os diferentes.

Trata-se do desafio de buscar todos os níveis de participação social, além da invenção de modos criativos de mobilização dos diversos setores da sociedade na construção de planos de cultura. Ao mesmo tempo em que as instâncias de representação e deliberação mostram-se como importantes instrumentos para a efetivação dos sistemas e planos de cultura, exigem, por outro lado, uma atenção particular para não se tornarem espaços de exclusão mais que de participação cidadã.

Segundo Albuquerque (2004), é necessário superar os limites do simples levantamento de opiniões para poder atingir um planejamento efetivamente dialógico, onde a informação e o debate movem a construção de consensos que representem a um só tempo o particular e o coletivo. Uma das formas de enfrentar esse desafio é a qualificação da participação tanto individual e coletiva, visando o interesse público, saindo de uma posição frequentemente desconfiada e auxiliando a apropriar-se de conhecimentos técnicos e, como aponta Albuquerque (2004), “aprender a prática da negociação, uma outra forma de lidar com o conflito, o ‘confronto propositivo’, diferente dos confrontos característicos da fase mais reivindicativa dos movimentos”. Desta forma, poderia se ampliar a competência para a deliberação e diminuiria a possibilidade de a sociedade civil ser facilmente direcionada, cooptada ou manipulada (ALBUQUERQUE, 2004, p. 57).

⁶ *Inviting citizens' opinions, like informing them, can be a legitimate step toward their full participation. But if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account. The most frequent methods used for consulting people are attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings. When powerholders restrict the input of citizens' ideas solely to this level, participation remains just a window-dressing ritual. People are primarily perceived as statistical abstractions, and participation is measured by how many come to meetings, take brochures home, or answer a questionnaire. What citizens achieve in all this activity is that they have "participated in participation". And what power holders achieve is the evidence that they have gone through the required motions of involving "those people".*

Barros (2009) alerta para a importância da qualidade da participação da sociedade civil e da definição clara de responsabilidades para que haja efetividade de políticas públicas para a área:

Outro componente central de uma política cultural pública refere-se ao pressuposto da participação e do controle social. As políticas públicas decorrem de necessidades sociais e, portanto, carecem de atenção, colaboração, acompanhamento e intervenção da sociedade civil ao longo de todo o processo. Entretanto, tal participação, quando desprovida da capacidade de conhecer as realidades, interpretá-las e, assim, propor modos de intervir, acompanhar e avaliar e se institucionalizar, permanece no limite de uma participação formal, na qual os meios acabam por substituir os fins. No contexto de implantação de um Sistema Nacional de Cultura, a discussão de uma política cultural exige, necessariamente, a articulação entre os entes institucionais federativos – município, estado e federação – e a sociedade civil, ao custo de manter o divórcio republicano ainda existente no país, que resulta tanto em vazios de responsabilidades e atuação quanto em excessos e sobreposições de efeitos (BARROS, 2009, p. 64-65).

Mas como enfrentar os desafios que a participação social apresenta no mundo contemporâneo? Arendt (1989) problematiza a questão, alertando para o fato de que o espaço público não se configura como o espaço de soluções individuais e setoriais. Segundo ela, “a vida pública assume o aspecto enganoso de uma soma de interesses privados, como se estes interesses pudessem criar uma nova qualidade através da mera adição” (ARENDR, 1989, p. 179).

Em tempos nos quais a individualidade possui não só valor cultural, mas se configura como um direito, como enfrentar o risco da exacerbação das posições pessoais em detrimento de posições de interesse coletivo ou público? O Sistema Nacional de Cultura (SNC) e seus instrumentos enfrentam o desafio de promover o equilíbrio entre a abertura ao novo e ao inesperado e a exigência de operacionalidade e eficácia. Desse equilíbrio entre abertura e operacionalidade é que se pode aferir o grau de legitimidade e adequação à promoção da diversidade cultural. Para tanto, a metodologia do SNC prevê a realização de fóruns territoriais, temáticos e setoriais permanentes de forma a aprimorar a qualidade dos diálogos para a construção de interesses comuns e coletivos, para os quais não basta somente vontade política, mas conciliar vontade política com metodologias efetivas de mobilização e de construção de pautas e prioridades coletivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dois desafios parecem se destacar no processo de construção de Planos de Cultura, especialmente quando se considera a necessidade de relacionar a diversidade cultural, o planejamento e as políticas públicas de cultura.

Em primeiro lugar, o de inventar e reinventar continuamente os modos de se compreender e empreender políticas públicas para a cultura, tomado como o exercício contínuo e nem sempre fácil de relacionar os movimentos instituintes e os produtos instituídos, no sentido que Felix Guatarri empresta à questão.

Se o instituído tende à permanência, é exatamente a força instituinte, fruto de processos participativos, que pode promover as atualizações e rupturas necessárias. Entretanto, ao contrário de uma visão polarizada, essa relação deve ser pensada em sua dinâmica e circularidade, numa relação que valoriza tanto instituído quanto instituinte, forças complementares deste processo, como aponta Baremblytt (2002):

O instituinte aparece como um processo, enquanto o instituído aparece como um resultado. O instituinte transmite uma característica dinâmica; o instituído transmite uma característica estática, estabilizada. Então, é evidente que o instituído cumpre um papel histórico importante, porque as leis criadas, as normas constituídas ou os hábitos, os padrões, vigoram para regular as atividades sociais, essenciais à vida da sociedade. Mas acontece que essa vida é um processo essencialmente cambiante, mutante; então, para que os instituídos sejam funcionais na vida social, eles têm de estar acompanhando a transformação da vida social mesma para produzir cada vez mais novos instituídos que sejam apropriados aos novos estados sociais. [...] o instituinte careceria completamente de sentido se não se plasmasse, se não se materializasse nos instituídos. Por outro lado, os instituídos não seriam efetivos, não seriam funcionais, se não estivessem permanentemente abertos à potência instituinte (BAREMBLYTT, 2002, p. 30).

Em segundo lugar, o desafio de, ao se buscar o envolvimento mais ampliado o possível dos diversos setores da sociedade brasileira, considerar que em suas diferenças tais setores carregam modelos e conceitos de participação política e práticas de gestão igualmente diferentes. Estimular e incorporar a participação dos cidadãos de modo regular e sistemático representa também o desafio de se abrir às diferentes lógicas de ação e representação próprias de seus universos culturais. Não se trata aqui de reiterar a incomunicabilidade decorrente das singularidades culturais, mas

de se incorporar o desafio dos diálogos interculturais, um dos principais desafios para a promoção da diversidade cultural no interior dos sistemas e planos de cultura.

Os planos de cultura devem ir além dos documentos e do papel normativo, expressando desafios reais e cotidianos que se impõem para os diálogos entre os diferentes, de forma a consolidar a diversidade cultural não como um mosaico de diferenças incommunicantes, mas como projeto político de diálogo intercultural. Ocorre que é exatamente neste ponto que se localiza o desafio maior: promover a diversidade cultural no ambiente áspero das legislações e regulamentações, tão acostumadas às proteções, proibições e regras e ao “instituído”, mas pouco eficazes em estimular o diálogo nos espaços “instituintes” que a participação produz.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: FUNDAÇÃO Konrad Adenauer. **Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Boston, v. 35, n. 4, July 1969, p. 216-224.

BARROS, José Márcio. Processos (trans)formativos e a gestão da diversidade cultural. In.: CALABRE, Lia (Org.). **Políticas culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento**. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

BAREMBLITT, Gregorio F. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. Belo Horizonte, MG: Instituto Felix Guattari, 2002.

BRASIL. Lei nº 12.343 de 2 de Dezembro de 2012. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2010. Seção 1, p. 1.

CAMPUSANO, Antil Camacho (Org.). **GUÍA metodológica para el desarrollo de Planes Municipales de Cultura**. Valparaíso: Oficina de Infraestructura y Gestión Cultural, 2009.

DIAS, Caio Gonçalves. A cultura como conceito operativo: Antropologia, Gestão Cultural e algumas implicações políticas desta última. **PragMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, Niterói, ano I, n. 1, p. 18-34, jul., 2011.

EASTON, David. An approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, Baltimore, Vol. 9, n. 3, pp. 383-400, apr., 1957.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 16, 2004. p.123-136.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.



POR QUE JOGAR ESSE JOGO?

Ernani Coelho Neto¹

EFEITO DOMINÓ

Imagine, por um momento, a seguinte situação. Quatro pessoas em volta de uma mesa quadrada. Sobre ela peças de um jogo de dominó. Duas duplas se preparam para disputar a partida. Um dos jogadores coloca na mesa, de forma ruidosa e agressiva, uma de suas sete peças. O jogo tem início. Tudo isso acontece sem que nenhuma palavra precise ser dita. Todos sabem como proceder e todos sabem o que esperar dos demais jogadores. Os momentos seguintes são barulhentos e agitados: movimentos caricatos, provocações inofensivas e demonstrações de irritação. Enfim, uma das duplas é declarada vencedora e se vangloria das suas habilidades. Os derrotados culpam-se uns aos outros ou denunciam artifícios e espertezas que penderam de forma injusta a balança para o outro lado.

Quem já teve pelo menos uma oportunidade de observar partidas como a descrita acima não teve dificuldade alguma em construir a imagem mental da cena. Rodadas de dominó, em que pese seu dinamismo e as muitas reviravoltas, são previsíveis no que diz respeito ao seu formato. Os limites e a estética do jogo mantêm as condutas dos jogadores dentro de certos parâmetros, restringindo e, ao mesmo tempo, estimulando comportamentos. Mesmo sobre as consequências, o dominó é um jogo amigável porque, se é verdade que não podemos antecipar os resultados nos momentos iniciais da disputa, no seu desenrolar, na medida em que mais peças vão se acumulando sobre a mesa, as expectativas sobre quem serão os vencedores tendem a se tornar mais realistas.

¹ Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Coordenador do Projeto MinC-Ufba entre 2012 e 2018. Vice-Coordenador do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social.
E-mail: ernanicn@gmail.com.

Vamos em frente com o exercício. Mantenha a imagem na sua mente. Acrescentaremos agora mais um personagem. Nesse caso um juiz com poderes especiais. Ele pode, apenas por sua vontade e sem a necessidade de se justificar, alterar as regras do jogo em qualquer momento da partida. Para ilustrar, imaginemos que após duas rodadas completas o nosso juiz introduza uma variação na forma como as novas peças podem ser combinadas: ao invés de juntar números iguais, como seria normal, a partir de um dado momento os jogadores devem juntar peças com uma unidade excedente em relação a que está na mesa. Assim, se há uma ponta com duas unidades, a peça seguinte necessariamente deverá ter três unidades. Após mais duas rodadas, quando os jogadores começam a se acostumar com a nova sistemática, nosso juiz introduz outra condição: agora ganhará o jogo aquela dupla que mantiver o maior número de peças em suas mãos quando a partida terminar. Imagine ainda que, cada vez com mais frequência, nosso juiz modificasse o regramento e, por conseguinte, os contornos familiares de uma partida de dominó. O que você acha que aconteceria? Como se sentiriam nossos jogadores? Quem seriam os vencedores?

Por sorte, o cenário descrito acima foi reproduzido muitas vezes em sala de aula com alunos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Assim, podemos relatar ocorrências típicas de situações como essas e apontar respostas realistas para todas as indagações. O que geralmente ocorre é que os jogadores, mesmos os mais experientes, ficam confusos e começam a hesitar na seleção de alternativas de ação para suas jogadas. As estratégias costumeiramente empregadas deixam de fazer sentido e os participantes não sabem como reagir adequadamente às escolhas de seus adversários. Alguns, inclusive, alegam não conseguir mais antecipar as consequências de suas escolhas. Não raro, alunos abandonam o jogo antes do final. Quando assim não procedem, mesmo quando é possível estabelecer um vencedor, o nível de protestos e inconformismo por parte dos perdedores é maior do que o esperado em condições normais. Até os vencedores tendem a ser menos efusivos, pois muitas vezes, não enxergam mais do que sorte como explicação para os seus êxitos.

Assim, voltando agora às questões levantadas anteriormente, podemos resumir as coisas da seguinte forma: cenários desse tipo desfavorecem a previsibilidade das ações coletivas e reduzem a validade e adequação das estimativas dos jogadores. Os participantes tendem a se sentir desorientados e muitos declaram desmotivados em continuar. Muitas vezes é mesmo difícil determinar quem são os vencedores. Quando alguém é assim declarado, os conflitos de percepção sobre a legitimidade da vitória são constantes.

A estranha partida de dominó que apresentamos nas linhas acima é uma metáfora útil para a discussão dos planos municipais de cultura, objeto da nossa discussão nesse capítulo. São muitos os paralelos para serem explorados. O planejamento da cultura nos municípios, como qualquer planejamento, é um procedimento fundamental do campo da gestão. Esta, por sua vez, pode ser entendida como uma forma de organizar o esforço coletivo mediante o uso de uma coleção de práticas e ferramentas. À semelhança do nosso jogo de dominó, o conjunto de práticas e ferramentas de gestão, para produzirem os efeitos esperados sobre a organização do trabalho coletivo, demandam um ambiente adequado, capaz de prover, pelo menos, algum nível de previsibilidade para os agentes envolvidos, um ambiente que determine minimamente quais são as “regras do jogo”.

A intenção com esse texto é discutir os planos municipais de cultura a partir do seu ambiente institucional (regras do jogo) e do exame das iniciativas conjuntas da Escola de Administração da UFBA e do Ministério da Cultura² na difusão da metodologia dos planos entre os entes municipais. Os argumentos que apresentamos estão ancorados em duas premissas e uma constatação. A primeira premissa é que o Sistema Nacional de Cultura corresponde ao ambiente institucional mais importante para a difusão e qualificação dos planos de cultura e, por conseguinte, da administração pública da cultura no Brasil. Ele corresponde, no nosso exemplo do dominó, ao conjunto de normas e regras que torna compreensível e útil esse tipo de ação administrativa. Como consequência, a difusão e a aplicação da lógica de planejamento entre a administração pública da cultura dependem diretamente da qualidade e da adequação dessas regras. Igualmente, o funcionamento inadequado do SNC, a semelhança da partida de dominó em que o juiz modifica os parâmetros, reduz a capacidade dos atores envolvidos de produzir benefícios coletivos.

A segunda premissa é que a forma como compreendemos e pensamos a área da administração, em particular a administração pública, afeta a capacidade real das entidades governamentais em entregar serviços e políticas públicas no campo cultural. Essa noção está colocada em Zan (2014) que, apenas como ilustração, lembra como a difusão da doutrina da *New Public Management* nos anos 1990 alterou profundamente o padrão e as práticas de gestão do patrimônio cultural no mundo inteiro. Portanto, é necessário refletir sobre a política cultural em dois planos: um primeiro plano da política que existe para lidar com problemas no âmbito da cultura

² O Ministério da Cultura foi transformado na Secretaria Especial da Cultura, órgão ligado ao atual Ministério da Cidadania, em janeiro de 2019.

e um segundo plano que trata da política administrativa, aquela que estabelece as condições de operação das demais.

A constatação que completa a lista é a seguinte: mesmo quando se considera o avanço institucional que o Sistema Nacional de Cultura introduziu, ainda que de forma desigual, na organização governamental dos entes federados no campo da cultura, estamos distantes do patamar de resposta administrativa desejável e compatível com a riqueza cultural do Brasil, com o tamanho do desafio que a democratização dos direitos culturais representa num país repleto de carências e problemas sociais e, também, com a tarefa de implicar o potencial cultural brasileiro no processo de desenvolvimento nacional.

Escolhemos para a nossa discussão um caminho que percorre por mais três assuntos. Primeiro, na próxima seção tratamos da noção de instituição e de contexto institucional, destacando o papel do SNC. Logo depois, tratamos mais diretamente da temática dos planos municipais de cultura, desta vez, apontando problemas e desafios no processo de assimilação dessa metodologia entre os gestores públicos municipais. Por fim, descrevemos brevemente os principais aspectos das iniciativas de assistência técnica e de capacitação conduzidas pela Escola de Administração da UFBA e seus parceiros que, com o financiamento do Ministério da Cultura, atuam na área desde 2012.

LIVRO DE REGRAS

Quando conversamos sobre a realidade da administração pública no Brasil, duas imagens antagônicas costumam ser evocadas. Por um lado, há a referência à burocracia governamental como cara e pouco eficiente – às vezes detentora de privilégios injustificáveis. Por outro lado, há a o discurso da escassez e da dificuldade que ressalta a falta de pessoal qualificado, as restrições orçamentárias, os marcos legais limitantes, as estruturas organizacionais desajustadas. A verdade é que ambas as perspectivas são generalizações e não podem ser aplicadas indiscriminadamente a toda e qualquer situação. As estruturas governamentais são complexas, a cada caso corresponde uma distribuição particular dos aspectos citados acima.

Seja como for, parece-nos que o caso da gestão pública da cultura se enquadra melhor no discurso da escassez do que no discurso do privilégio. Geralmente, as

condições reais para a gestão cultural em todas as esferas de governo são bastante limitadas. A cultura, na lista de carências e problemas sociais, ocupa um espaço menor da agenda dos governantes e isso, como seria de se esperar, afeta a capacidade das entidades estatais de produzir políticas públicas adequadas e qualificadas para ampliar o acesso aos direitos culturais. O resultado é que, como salienta Rubim (2007), a maior parte da história das políticas públicas de cultura no Brasil é marcada, entre outras coisas, pela ausência e a pela instabilidade.

Além de condições operacionais precárias, os problemas das políticas culturais historicamente se manifestam na forma como organizamos seu espaço de gestão, o que podemos chamar de arranjo institucional da gestão da cultura. Como se sabe, os modelos de gestão não operam no vazio. Eles gravitam em torno de doutrinas, sistemas de crenças, esquemas de preferências e de prioridades, disputas de legitimidade, processos de difusão de práticas e procedimentos, leis e regras administrativas. Em outras palavras, o uso de ferramentas e métodos associados ao campo da administração e os estilos de gestão adotados por uma comunidade de gestores são condicionados por um conjunto de fenômenos que, sob certas condições, são denominados de *instituições* (GUILLÉN, 1994).

Há abordagens e apropriações diferentes para o conceito. Uma perspectiva interessante pode ser encontrada em Heinrich (2016) que, partindo de uma agenda de pesquisa associada ao campo da evolução cultural, enquadra as instituições como um pacote complexo de normas sociais que, por pressões adaptativas, criam formas sociais que estimulam a cooperação e a sociabilidade em grupos maiores e redes sociais.

Um conjunto de abordagens reconhecidas pelo rótulo da teoria neo-institucionalista emprega a perspectiva das instituições como chave conceitual na investigação do funcionamento e da dinâmica das organizações. Um pressuposto importante nessa perspectiva, em contradição com visões que destacam a busca da eficiência na competição por recursos, é que as organizações são moldadas através de processos de imitação, pressão e difusão, pelo ambiente institucional que as envolve (DONALDSON, 1995). Dependendo da força que exerce, esse ambiente afeta e regula a dinâmica interna e as relações externas em maior ou menor intensidade (CORNALISSEN *et al.*, 2015). As instituições estão sempre em movimento num processo dinâmico e nunca finalizado que envolve a construção e desconstrução de estruturas, normas, rituais, objetivos, processos, estratégias, entre outros elementos. Nessas abordagens, a adaptação entre organizações e seus ambientes institucionais

é uma variável prioritária, fortemente correlacionada com as suas possibilidades de sobrevivência (YUGUN *et al.*, 2011).

Os pensadores institucionalistas e neo-institucionalistas no campo da economia, de maneira geral tratam as instituições como um conjunto de regras formais e informais que regulam a interação entre os atores sociais. Tais regras se materializam nas estruturas e nas relações na forma de restrições ou oportunidades, que, por sua vez, afetam a distribuição de incentivos para a cooperação ou para o conflito (FIANI, 2011).

Não é incomum encontrar na literatura especializada a permuta entre os termos organização e instituição. Kangas e Vestheim (2010) analisando o caso das organizações culturais, adotam a seguinte distinção: as instituições remetem aos aspectos mais abstratos enquanto as organizações são suas materializações empíricas e sociais. O mesmo autor ressalta a permanência como uma característica distintiva das instituições.

Não pretendemos nos alongar no quadro teórico, nem aprofundar conceitos mais do que o necessário. O que já expomos é suficiente para orientar os argumentos reunidos nesse trabalho. Usaremos a noção de instituição e, especialmente, de ambiente institucional para tentar endereçar o problema da difusão da lógica de planejamento da cultura entre os municipais brasileiros. O ponto que advogamos é bem simples: a qualificação das políticas públicas de cultura depende de um ambiente institucional benigno no que diz respeito ao uso e difusão das práticas de gestão, um ambiente que sustente incentivos para que os gestores de cultura adotem – não apenas no plano da formalidade – estruturas, ferramentas e condutas que aprimorem as iniciativas públicas no campo da cultura. Nesse processo, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) ocupa um lugar de destaque.

O início do SNC remonta ao ano de 2003. Ele foi concebido para incorporar a lógica sistêmica, então já presente em outros setores da administração pública brasileira, na articulação entre as instâncias de governo que operam políticas e iniciativas no campo da cultura. Em teoria, o arranjo permitiria uma divisão mais coerente das responsabilidades entre os níveis de atuação governamental e a gestão compartilhada das políticas públicas no setor (BRASIL, 2011). Ainda em construção, o SNC é descrito com frequência como um instrumento de colaboração entre os diversos níveis de atuação estatal, promovendo e estimulando a qualificação da gestão pública da cultura e, também, a participação da sociedade no processo de formulação e seleção das políticas públicas de cultura (ver por exemplo LIMA; SEMENSATO, 2015).

O Sistema Nacional de Cultura surge, em boa medida, como uma tentativa de resposta a uma patologia antiga e bem conhecida: um conjunto de problemas da gestão pública da cultura no Brasil. Na sua gênese, o significado administrativo do SNC consiste num esforço para a reconfiguração da ação do estado e da sociedade no setor cultural de forma a superar o improviso, a inconstância e a falta de participação popular que tradicionalmente acompanharam a construção de políticas públicas do setor. Nesse sentido, no que diz respeito à administração pública da cultura, o SNC é o ambiente institucional mais importante a ser considerado.

Como sabemos, a adesão dos entes federados ao SNC é voluntária. Entretanto, uma vez formalizada, ela implica no compromisso com marcos legais específicos e com a construção de instrumentos de gestão e instâncias de governança que estruturam de forma concreta a administração da cultura, consolidem as políticas na área e, ao mesmo tempo, ampliem a presença da sociedade civil na sua formulação. Os sistemas municipais de cultura são partes integrantes do SNC e devem ser instituídos por meio de lei aprovada pelo poder legislativo local, prevendo em sua estrutura um Conselho de Políticas Culturais, um órgão gestor para a cultura na estrutura administrativa do executivo municipal, um fundo de cultura, um plano de cultura e uma agenda regular de conferências.

Naturalmente, o ambiente institucional que o SNC representa ainda não está devidamente consolidado. Percorrendo sua história, verificamos que houve ciclos de avanços e outros de estagnação. O grau de estruturação entre os entes federados é desigual. E mesmo considerando que todos os governos estaduais brasileiros e muitos municípios tenham aderido ao Sistema, poucos entes federados instituíram todos os seus componentes e elementos, enquanto outros avançaram apenas em alguns deles. Mas, ao analisarmos o quadro como um todo, o maior desafio para o desenvolvimento do arranjo institucional da cultura está no nível municipal.

Em primeiro lugar, porque entre os entes federados, ainda que isso não deva ser entendido como verdade para todos os casos, os municípios são os menos preparados e equipados para lidar com as demandas do campo cultural, ainda que sejam sempre diretamente pressionados para oferecer iniciativas dessa natureza. Em segundo lugar, pelo enorme número de municípios que compõe o universo federativo brasileiro, considerando-se ainda que 45% do seu total tem uma população de até 10.000 habitantes. Em terceiro lugar, pela diferença de condições e problemas que cada município enfrenta. Em quarto lugar, pela diversidade de realidades culturais

que podem ser encontradas num país de dimensões continentais e com a influência de tantos povos diferentes na sua formação como é o caso do Brasil.

Os limites e desafios dos municípios se manifestam de forma mais aguda quando os confrontamos com a necessidade de planejamento do setor de cultura. O plano de cultura é um dos instrumentos de gestão previstos nos dispositivos legais do SNC. Seu papel não se restringe a formalidade. O planejamento é um ato fundamental do processo de gestão. Sua finalidade primeira é permitir um olhar de longo prazo aos atores envolvidos. Planejar significa aprimorar os processos decisórios e de participação na gestão pública da cultura. Com o devido esforço e compromisso, é possível confrontar a situação atual com o futuro desejado e, com isso, mobilizar as forças necessárias para a transformar a realidade.

Ainda que necessariamente impreciso e sujeito a mudanças de cenários, sem um plano que articule uma visão viável e alcançável do que se pretende construir, a ação da sociedade em geral, e do estado em particular, mesmo quando legítima, se torna pontual, errática e efêmera. Sem o plano municipal de cultura, as conferências se tornam coleções de demandas, os fundos ficam desprovidos de propósito, os conselhos orbitam em torno dos conflitos do dia-a-dia e se afundam na rotina, gestores agem apagando incêndios e sem saber ao certo para que serve seu esforço e empenho.

O TABULEIRO

A difusão da lógica de planejamento da cultura entre os municípios brasileiros é uma empreitada e tanto. Há dois elementos relacionados ao ato de planejar que limitam a velocidade e condicionam possibilidade de adoção do instrumento. Em primeiro lugar, o planejamento é uma atividade que exige o domínio de conhecimento específico por parte de seus formuladores. O processo, para ser coerente, demanda o emprego de metodologias e protocolos. Assim, os municípios precisam contar com um corpo técnico treinado e apto a realizar o trabalho, caso contrário, corre-se o risco de comprometer os resultados da iniciativa. Muitos planos de cultura acabam se tornando, por essa razão, peças irrealistas, uma coleção de reivindicações mal articuladas que dificilmente se concretizarão. O problema é que, como sabemos, a distribuição nos municípios brasileiros de gente qualificada nesse campo é bastante desigual.

Um segundo aspecto, talvez mais aflitivo, diz respeito ao espaço para o uso de instrumentos da técnica administrativa entre os gestores públicos da cultura. É preciso lembrar que o planejamento não é um fim em si mesmo. Planejamos para sistematizar problemas e opções, para estabelecer prioridades, para fazer o uso mais justo e adequado dos recursos disponíveis, para balizar o relacionamento dos governos com a sociedade, para reduzir o imprevisto e a incerteza nas políticas públicas. Contudo, cada um desses elementos só pode ser alcançado caso os gestores públicos incorporem a lógica do planejamento ao seu processo decisório. A dificuldade aqui é que, mesmo quando existe um planejamento formal, muitos gestores operam e decidem como se na verdade não o houvesse. Nesse particular, temos pelo menos um obstáculo a superar. Ele diz respeito ao que podemos qualificar como um hábito ou costume de encarar os planos apenas como um elemento formal que precisa ser elaborado para atender a algum tipo de exigência legal ou organizacional.

Situações como essas exigem a reorganização do tabuleiro, o espaço onde o jogo é jogado. Como citamos anteriormente, a forma como interpretamos as práticas e abordagens administrativas afetam as nossas atitudes em relação a elas. Há um trabalho urgente a ser iniciado que corresponde à construção de uma perspectiva adequada acerca da atividade de planejamento no campo da cultura. Kahneman (2012), um dos fundadores da área da economia comportamental, demonstrou em vários experimentos que a forma como enquadramos os problemas alteram nossas escolhas. Precisamos de um esforço de reenquadramento para difundir uma gestão pública da cultura mais consistente.

O desenho do novo tabuleiro para a gestão pública da cultura no Brasil infelizmente não é simples nem se resolve atuando sobre apenas uma causa ou problema. A virada que precisamos para consolidar uma mentalidade de planejamento entre os agentes culturais é estrutural e envolve o ajuste de muitas variáveis. Podemos aqui destacar pelo menos quatro delas: (a) consolidação do SNC; (b) difusão do conhecimento técnico; (c) fontes de financiamento; (d) esforços de comunicação.

Sobre o item (a) pense no SNC como um pacote. O plano de cultura está entre os seus elementos. Para onde deslocamos o pacote, levamos junto as partes. Assim, quanto maior o número de adesões de entes federados, maior o compromisso agregado para a difusão da lógica de planejamento. Mas, também, o plano é caracterizado no SNC como um instrumento de gestão. Portanto ele é, ao mesmo tempo, uma ferramenta para a operação adequada do sistema. Há, claramente, uma interdependência entre o todo e a parte (nesse caso o plano). O SNC consolidado favorece a adoção

da lógica de planejamento, esse movimento, por sua vez, aprimora as condições de funcionamento do próprio sistema e amplia o seu potencial de expansão.

A expansão do SNC é um passo importante. Contudo, a atividade de planejamento demanda um terreno fértil para florescer. É disso que trata a variável (b) da lista que apresentamos anteriormente. Como já tivemos a oportunidade de argumentar, uma condição nesse sentido é a existência de uma comunidade de apoio capaz de assimilar processos e procedimentos técnicos. Na verdade, não há barreiras intransponíveis para aprender o necessário. Muitos municípios têm a massa crítica para implementar planos em muitas áreas. Apenas acontece que no campo da cultura esse conhecimento é menos difundido. Talvez pela forma negativa que muitas vezes as técnicas de administração são identificadas por muitos operadores do campo cultural. O fato é que será preciso nos próximos anos ampliar os esforços para que a agenda do planejamento e a capacidade técnica que ela demanda se difundam entre os municípios brasileiros.

O item (c) da nossa lista está aí para lembrar que modificar o quadro descrito até aqui demandará recursos financeiros. Nos últimos anos o Ministério da Cultura (MinC) tem financiado programas com a parceria de universidades públicas para capacitar gestores públicos e interessados da sociedade civil nas práticas de planejamento. A conjuntura econômica dos anos recentes prejudicou a continuidade dessas iniciativas e não está claro que será possível para o MinC investir em novas rodadas de capacitação em um futuro próximo. Se assim for, teremos que encontrar um novo modelo de financiamento para formação da base humana necessária. Uma modelo que envolva mais atores, que seja mais descentralizado e que seja capaz de mobilizar um número maior de fontes orçamentárias.

Agora, observe com atenção o que nos reserva o item (d) da lista de variáveis. Para alcançarmos com velocidade a consolidação do SNC, a construção de uma comunidade de apoio para os planos de cultura e a mobilização de novas fontes de financiamento, precisaremos conquistar a razão e a imaginação de contingentes bem mais expressivos em relação ao que podemos contar atualmente. A agenda do planejamento cultural está restrita a uma bolha e ainda não conseguiu se tornar legítima na perspectiva de públicos importantes e influentes no universo cultural e, menos ainda, entre demais representantes da sociedade. Um aspecto que certamente contribui para essa situação é a pouca informação disseminada sobre o assunto. Sabemos que qualquer processo de mudança institucional implica esforços conscientes e persistentes de comunicação. Será preciso produzir e distribuir as

informações e argumentos para que os públicos e grupos relevantes percebam a importância do tema, a urgência que ele requer e, ao final, se engajem no processo.

PRIMEIRAS PARTIDAS

Se for verdade que há muito trabalho a fazer para que a lógica de planejamento se torne habitual na administração pública da cultura, também é verdade que, aos poucos, experiências encorajadoras se acumulam. Alguns municípios estão mobilizando suas próprias capacidades para elaborar seus planos. Em outros casos, instâncias como conselhos de políticas culturais têm pressionado as autoridades para colocar o plano de cultura entre as prioridades. No entanto, nos últimos anos, tem sido no ambiente das universidades públicas, com o financiamento do MinC, que as iniciativas mais destacadas de capacitação e assistência técnica têm se desenvolvido. No restante dessa seção, resumiremos alguns desses casos.

A lei que aborda o Plano Nacional de Cultura (PNC) prevê a assistência técnica a estados e municípios, estabelecendo como responsabilidade da União estimular que as demais esferas se capacitem para o exercício de suas responsabilidades, a partir de um planejamento adequado e alinhado às diretrizes nacionais.

A partir de 2012, o Ministério da Cultura, através da então Secretaria de Articulação Institucional (SAI), fomentou, via termos de cooperação, o desenvolvimento de dois importantes projetos: o Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, conduzido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Projeto de Assistência Técnica para Elaboração de Planos Municipais de Cultura, a cargo da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

O projeto MinC-UFBA teve, em seu primeiro momento, realizado entre 2012 e 2013, o atendimento direto a 20 municípios brasileiros, dentre capitais e cidades de regiões metropolitanas. Essa etapa possibilitou ao MinC conhecer mais de perto as dificuldades e carências acerca da construção de políticas públicas de cultura no âmbito municipal, além de disseminar conteúdos teórico-conceituais que passaram a compor a formação para a elaboração de planos municipais de cultura.

No segundo momento, 2014-2016, desenvolveu-se um trabalho de formação a distância (EaD), no qual foi possível obter um ganho de escala de aproximadamente 1565%,

considerando os 333 municípios que foram atendidos no ambiente EaD. Na primeira edição EaD, foram registradas 1003 inscrições de todas as representações regionais do MinC, ausente apenas o estado do Amapá. Dessas, foram validadas 873 inscrições de 439 municípios, entre representantes do poder público (gestores e servidores) e sociedade civil, incluindo membros de conselhos municipais de política cultural e lideranças da sociedade civil. Destaca-se a realização de Encontros Regionais, nos quais os participantes expuseram e debateram as dificuldades, necessidades e desafios enfrentados pelos municípios para a construção de Políticas Públicas de Cultura.

Em 2014-2016 foram obtidos os seguintes resultados: participação de 549 gestores e agentes culturais; capilaridade da formação, com participação de 333 municípios, representando 25 estados da Federação; assistência técnica aos 333 municípios para elaboração dos Planos Municipais de Cultura; desenvolvimento de ferramenta tecnológica, mediante a criação de um sistema para preenchimento de minutas de planos; realização de nove encontros presenciais ocorridos nas representações regionais do MinC, reunindo 166 gestores de 96 municípios, com os objetivos de avaliar o estágio de desenvolvimento dos PMCs, discutir o processo formativo e aprofundar as orientações metodológicas para a elaboração dos Planos de Cultura.

Cabe destacar, ainda, que a experiência acumulada ao longo desse período permitiu o desenvolvimento de um processo de reformulação da metodologia, que envolveu toda a equipe gestora do projeto, como também foram convidados outros profissionais com expertise no campo da formação em gestão e políticas culturais, representantes de reconhecidas universidades públicas, a saber: Universidade do Estado de Minas Gerais; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Resultados positivos, tanto no que se refere aos alcançados pelo projeto, quanto pela articulação interinstitucional com as universidades, acima referidas, para realização de uma nova edição, cujo diferencial consistiu no funcionamento em rede colaborativa de aprendizagem e de suporte técnico especializado para assessoramento aos municípios na elaboração de PMCs.

Na 2ª edição EaD, projetou-se atender cerca de 400 municípios, envolvendo todas as regiões brasileiras, estimando a participação de 1.200 pessoas. O público-alvo foi formado por gestores públicos da cultura e conselheiros municipais de cultura representantes da sociedade civil, professores e/ou pesquisadores de grupos de

ensino, extensão e/ou pesquisa de instituições públicas estaduais e/ou federais de ensino superior, bem como professores e/ou instrutores de instituições públicas e/ou privadas que desenvolvam ações de fomento, ensino e/ou capacitação cultural.

Com essa estratégia buscou-se promover uma maior descentralização na aplicação da metodologia, estimulando a constituição de uma rede de multiplicadores, associada a um amplo envolvimento dos diferentes atores, agentes e instituições, cuja apropriação foi fundamental para garantir a expansão de um processo democrático e horizontal na construção desse importante documento de planejamento público.

A 2ª edição da formação EaD (2017) deu continuidade às iniciativas anteriores no sentido de contribuir para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura, cujo objetivo maior é promover a democratização da cultura, o respeito à diversidade e aos direitos culturais, e o fortalecimento da Política Nacional de Cultura, observando-se os princípios da autonomia federativa.

O projeto, desta vez realizado conjuntamente pelas Universidades Federais da Bahia e de Santa Catarina, haja vista as mesmas terem sido precursoras do projeto de apoio e assistência técnica para elaboração de Planos de Cultura desde 2012, contemplou uma gestão compartilhada, com integração da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, a Universidade do Estado de Minas Gerais e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Vale sublinhar que todas as decisões sobre o processo formativo, a exemplo da avaliação dos participantes e seleção dos tutores, foram tomadas em conjunto pelas citadas universidades, por meio de reuniões quinzenais virtuais e três encontros presenciais realizados antes, durante e ao final da formação. O formato de gestão, somado aos novos atores universitários e institucionais capacitados por este projeto impulsionou a criação de uma rede capaz de assessorar os poderes públicos municipais na formulação e implantação das políticas culturais.

Em síntese foram alcançados os seguintes resultados na última oferta da Formação EaD em planos municipais de cultura:

- Inscrição de 1072 participantes distribuídos da seguinte forma: 524 municípios de 25 estados da federação, com exceção apenas do Acre e 61 instituições públicas e privadas;

- Assistência técnica para realização dos exercícios de elaboração dos PMCs aos 496 municípios que interagiram no ambiente virtual, com ganho de escala de aproximadamente 149%, quando comparado com o número de 333 municípios atendidos na edição anterior;
- Sensibilização sobre a abordagem de Planos Municipais de Cultura para 138 candidatos que participaram do processo de seleção de tutoria EaD, e capacitação integral sobre a metodologia de elaboração de Planos Municipais de Cultura para os 34 tutores que efetivamente integraram o quadro da Formação EaD;
- Certificação de 376 participantes, divididos da seguinte forma: 274 receberam certificado com a carga horária total da formação (Módulos Conceituais + Módulos de Planos) – 252 horas; 92 receberam certificado com a carga horária parcial (Apenas Módulos Conceituais) – 100 horas; 10 receberam certificado com a carga horária parcial (Apenas Módulos de Planos) – 152 horas;
- Desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para prática de exercício para elaboração de planos e registro de experiências exitosas ou não na área cultural;
- Realização de 19 encontros regionais presenciais, reunindo 402 representantes de 227 municípios e 30 instituições no I Encontro e 166 representantes de 94 municípios e 18 instituições no II Encontro;
- Produção e distribuição da publicação “Planos Municipais de Cultura – Guia de Elaboração” na versão impressa e virtual;
- Monitoramento sobre o estágio de desenvolvimento de PMCs de municípios que participaram de edições anteriores do projeto, por meio de aplicação de pesquisa virtual;
- Criação de um site para difusão de informações e materiais didáticos produzidos nas três edições do projeto;
- Expansão do número de núcleos universitários formadores e instituições parceiras multiplicadoras, a partir da atuação em rede colaborativa formada por alunos, técnicos, gestores, professores e pesquisadores e da transferência da metodologia e das ferramentas tecnológicas.

LANCES FINAIS

Agora que chegamos ao final da nossa exposição, que trilhamos o percurso definido na seção inicial deste trabalho, gostaríamos de, ao mesmo tempo, resumir e ressaltar alguns pontos. Uma forma simples de fazer isso talvez seja a de estruturar nossa mensagem em perguntas que valorizem os elementos mais importantes da discussão. É bem possível que a primeira delas seja a mais óbvia também: Afinal, como devemos compreender os Planos Municipais de Cultura?

Bem, os PMCs são entidades duais, ao mesmo tempo ferramenta e estrutura, regra e peça no nosso jogo. Mas, na prática, representam nada mais do que um jeito organizado de escolher um futuro que coletivamente elegemos e de decidir sobre o que devemos abrir mão para construí-lo, já que não existem escolhas sem custos. Planejar é, igualmente, uma tentativa de fazer algo no presente para alterar alguma coisa que acontecerá mais à frente. Planejar a cultura no contexto do município é escolher onde e como o poder público local vai concentrar esforços para que a sociedade possa desenvolver suas potencialidades criativas e ter acesso aos direitos culturais.

A segunda pergunta poderia ser a seguinte: Para que servem mesmo os Planos Municipais de Cultura? Os planos servem para mobilizar pessoas e recursos e, através de um caminho definido, estimular processos de cooperação, tratar e acomodar conflitos, aumentar a clareza sobre os problemas e estabelecer um consenso mínimo sobre o que deve ser feito. Planejar serve para reduzir a incerteza, para melhorar o aproveitamento dos recursos disponíveis, para tornar as regras do jogo mais claras para todos, serve para garantir aos encarregados de tocar as demandas culturais do município e de que suas decisões estão na direção adequada, serve para que o imprevisto não dilua o efeito das políticas culturais.

E, por fim: Por que queremos os Planos Municipais de Cultura? Queremos porque a cultura brasileira é algo precioso demais para ser tratada com desleixo ou negligência, queremos porque a cultura é também uma entidade delicada que reclama cuidado, queremos porque criar as condições de circulação dos bens culturais que a sociedade demanda depende de muito tempo e esforço, mas desmantelar tudo pode ser feito num piscar de olhos.

Então, precisamos jogar esse jogo, você não acha?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

CORNELISSEN, Joseph *et al.* Putting communication front and center in institutional theory and analysis. **Academy of Management Review**, Dallas, v. 40, n. 1, p. 10–27, 2015.

DONALDSON, Lex. **American anti-management theories of organization: a critique of paradigm proliferation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Eselvier-Campus, 2011.

GUILLEN, Mauro F. **Models of management: work, authority, and organization in a comparative perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

HENRICH, Joseph. **The secret of our success: how culture is driven human evolution, domesticating our species, and making us smarter**. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Editora Objetiva: Rio de Janeiro, 2012.

KANGAS, Anita; VESTHEIM, Geir. Institutionalism, Cultural Institutions and Cultural Policy in the Nordic Countries. **Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift**, Oslo, v.13, n. 2, p. 267-286, 2010.

LIMA, Débora Rebello; SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo. O Sistema Nacional de Cultura e seu desenho cooperativo. **PragMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, Niterói, Ano 5, n. 9, abr/set 2015.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

UYGUN *et al.* A model for measuring institutionalization level of SMEs. **TOJSAT – The Online Journal of Science and Technology**, Adapazarı, v. 3, n. 4, out. 2013.

ZAN, Luca (Org.). **La gestione del patrimonio culturale**: una prospettiva internazionale. Bologna: il Mulino, 2014.



O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E A ESTRUTURAÇÃO DO CAMPO DAS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

Eloise Helena Livramento Dellagnelo¹

Helena Kuerten de Salles²

Rosimeri Carvalho da Silva³

Na maior parte das vezes, lembrar não é reviver, mas refazer, reconstruir, repensar, com imagens e ideias de hoje, as experiências do passado. A memória não é sonho, é trabalho (Ecléa Bosi).

INTRODUÇÃO

A estruturação de um campo organizacional e sua consequente institucionalização podem ser consideradas indicadores importantes de amadurecimento de qualquer campo social. Acreditamos que a estabilidade das relações caracterizada por esse processo, sem significar rigidez dos comportamentos e estruturas existentes, indicam a constituição de um campo cuja dinâmica pode, de alguma maneira, ser reconhecida por seus agentes e, com isso, facilitar o estabelecimento de estratégias quer seja de manutenção ou mudança.

Embora não signifique o início de um processo de institucionalização, pois havia no campo relações estruturadas que, em grande medida, são evidenciadas nas análises sobre a evolução das políticas culturais no Brasil, assistimos na primeira década do século XXI no país um esforço significativo do Estado, por meio do então Ministério

¹ Prof^a do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, doutora em Engenharia de Produção pela UFSC.
E-mail: eloise.livramento@ufsc.br.

² Prof^a do Departamento de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, doutora em Administração pela UFSC.
E-mail: helena.salles@ufsc.br.

³ Prof^a Titular da Escola de Administração de Empresas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, doutora em Administração pela HEC-Paris.
E-mail: rosimeri.carvalho@ufrgs.br.

da Cultura, na estruturação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) que permitisse alguma estabilidade nas relações entre os entes federados em direção ao fortalecimento dessas políticas e do campo, o que fica claro nos objetivos estabelecidos para o SNC (BRASIL, 2011).

Esse esforço significou a implementação de várias ações por parte do Ministério, cujos resultados em termos de estruturação do campo precisam ser mais bem refletidos, uma vez que um baixo nível de estruturação e institucionalização do campo tende a implicar em certa fragilidade, a qual pode prejudicar o avanço no alcance dos objetivos propostos pelo sistema. Dada à instabilidade política no país nos últimos anos, a qual afetou significativamente os programas e projetos do extinto Ministério no processo de construção do SNC, acreditamos que essa análise seja fundamental para contribuir com a construção de possíveis estratégias a serem adotadas por aqueles interessados com o desenvolvimento da área.

Assim, com base em alguns elementos do arcabouço teórico da perspectiva neo-institucionalista de DiMaggio e Powel (1991) sobre estruturação de campos organizacionais, pretendemos com esse artigo refletir sobre os sinais de estruturação do campo das políticas culturais no Brasil a partir da iniciativa de construção do SNC, mas considerando, principalmente, as ações para a elaboração dos Planos Municipais de Cultura, elemento fundamental para a construção do sistema nacional.

A ideia de refletir a respeito da institucionalização do campo cultural no Brasil não é nova, dentro desse contexto, destacamos o interessante trabalho realizado recentemente por Barbalho (2014). O autor discute a institucionalização do SNC na perspectiva da Teoria Política do Discurso, desenvolvida por Laclau e Mouffe, buscando identificar, por meio dos discursos proferidos por agentes culturais públicos e privados recolhidos em notificações da internet, a ocorrência de “um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural” (BARBALHO, 2014, p. 70). No seu texto, o autor defende a tese de que “houve em torno do Sistema Nacional de Cultura um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural, tendo o Ministério da Cultura como agente principal na articulação das diferentes posições de sujeito” (BARBALHO, 2014, p. 77). Afirma ainda que a ele interessou trabalhar, para além dos dados estatísticos disponibilizados pelo MinC, os quais tem apontado a adesão crescente ao SNC por parte de todos os 26 estados brasileiros e respectivas capitais, além do Distrito Federal, bem como dos

municípios e a ampla participação de agentes culturais nas diversas conferências ocorridas em todo país.

Assim, por meio da análise do *corpus* selecionado, Barbalho (2014) conclui que o SNC se tornou efetivamente uma proposta consensual no meio político e no campo cultural brasileiro. Segundo ele, mesmo com um contexto prévio favorável decorrente da implementação de outros sistemas federativos de políticas públicas em outros setores como saúde e educação e a disseminação da ideia de participação popular na construção de políticas públicas no país desde a Constituição de 1988, o Ministério da Cultura, argumenta o autor, foi fundamental no reforço à construção desse consenso, efetivando diversas ações com vistas a articular apoio ao SNC. Conforme Barbalho, a agenda nacional em torno do SNC implementada pelo MINC foi crucial no processo de construção do consenso em torno do sistema observado em sua pesquisa.

Diferentemente da abordagem adotada pelo autor, mas concordando com a ênfase dada ao papel do Ministério nesse processo, buscaremos nas práticas adotadas por agentes e instituições culturais do país as indicações ou não da estruturação do campo cultural.

De acordo com DiMaggio e Powel (1991), a institucionalização diz respeito à estruturação dos campos organizacionais e significa a concretização de organizações que, “em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: os fornecedores principais, os consumidores de recursos e produtores, as agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares” (DIMAGGIO; POWEL, 1991, p. 106). A teoria dos campos organizacionais reconhece fatores estruturantes externos à organização, como os fornecedores, o estado, as associações de classes e instituições de ensino, indo além dos estudos focados na organização a ser pesquisada.

Para dar conta do objetivo proposto, apresentaremos na sequência os fundamentos teóricos que guiam nossa análise, em seguida faremos, de maneira breve, uma contextualização sobre a implementação do Sistema Nacional de Cultura e, na sequência, analisaremos dados sobre o processo de sua implementação no país. Ao final nos posicionaremos a respeito da realidade encontrada.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A teoria institucional apresenta uma longa trajetória nas ciências sociais que iniciou no final do século XIX e continua em evolução de modo não linear e permeado de disputas, seguindo a dinâmica do campo científico. Ela é fundamental aqui para que fiquem claros alguns conceitos que guiam nossa interpretação das ações vinculadas às políticas que concorrem para construir o SNC.

Podemos destacar três vertentes da teoria institucional: política, econômica e sociológica. A primeira focou suas análises nas estruturas legais, formas particulares de governança e, a partir da década de 1970, na autonomia das instituições políticas. A segunda vertente, econômica, introduziu a estrutura social como determinante de processos econômicos. Já a terceira, sociológica, que orienta nossa abordagem, inicialmente focou as relações de poder na análise da relação organização-ambiente, mas a partir dos anos 70, as relações políticas foram secundarizadas e

evidenciam-se requisitos de conformidade a padrões institucionalmente legitimados, enfatizando a homogeneidade entre conjuntos de organizações. A ampliação do nível de análise, do organizacional, para o interorganizacional e societal representa também uma modificação em relação ao período inicial (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2012, p. 476).

A vertente sociológica está fortemente ancorada na sociologia de Durkheim e Weber. Nessa vertente, na década de 70, apoiados na definição de instituição de Berger e Luckmann (1978), Meyer e Rowan definiram a institucionalização como “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o *status* de norma no pensamento e na ação sociais” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 341). Este conceito toma grande relevância nos estudos organizacionais, pois faz ascender os aspectos simbólicos do ambiente organizacional ao mesmo nível ou acima dos aspectos técnicos, historicamente privilegiados na compreensão dos processos de organização.

Meyer e Rowan (1977) afirmam que as organizações são levadas a adotar procedimentos socialmente aceitos como racionais, ou seja, a própria noção de racionalidade é socialmente constituída. Há uma tendência de busca de um conjunto de ações que sejam legitimadas pela realidade social. “Esses produtos, serviços, técnicas, políticas e programas funcionam como poderosos mitos, e muitas organizações aderem a

eles de forma cerimonial” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 41). Os autores defendem que a estrutura formal de muitas organizações reflete esses mitos institucionalizados em detrimento das próprias demandas da atividade de trabalho. Os mitos racionais são processos ou estruturas que, por estarem tão internalizados, passam como verdadeiros, compondo a lógica racional vigente. É DiMaggio (1991) quem afirma que para compreender a institucionalização de formas organizacionais necessita-se compreender a estruturação e institucionalização de campos organizacionais, o que discutiremos a seguir.

CAMPOS ORGANIZACIONAIS

O conceito de campo organizacional começa a ser enfatizado no âmbito da Teoria Institucional a partir dos trabalhos de DiMaggio e Powell (1983) e de DiMaggio (1991). O campo organizacional pode ser considerado como uma rede complexa formada por várias organizações. Quando o campo está institucionalizado essas organizações mantêm uma relação de dependência mútua, compartilham o mesmo sistema de valores, definem-se pelos mesmos processos simbólicos e agem sob os mesmos processos regulatórios (SCOTT, 1994). Ainda assim poderão surgir diversas situações envolvendo disputas, conflitos e interesses individuais. O campo organizacional pode ser definido, então, como um espaço social, cujo destino é compartilhado por organizações em interação defendendo seus próprios interesses (LECA; DEMIL, 2001). Mas os teóricos institucionalistas, mesmo não negando a importância da competição entre as organizações do campo, tendem a “enfatizar a variabilidade histórica e intersocial dos regimes competitivos e o papel das instituições na constituição destes regimes” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 32).

O campo organizacional tem sido considerado um conceito-chave, pois permite a ampliação da análise das relações organizacionais, incluindo as dimensões técnica, cultural e social, ao invés de considerar exclusivamente a dimensão técnica. Isso porque esses teóricos compartilham a ideia de que as organizações sobrevivem quando prestam atenção nas conexões diretas, indiretas, objetivas e subjetivas entre os atores sociais os quais não necessariamente controlam recursos materiais de uma organização (CARVALHO; VIEIRA, 2003). Esse conceito contribui para ampliar o entendimento das relações entre organizações de diferentes naturezas, mas com interesses complementares.

É importante frisar que o conceito de campo organizacional não se encerra apenas naquelas organizações produtoras de bens ou serviços semelhantes que estão inseridas em um mesmo ambiente. Também fazem parte desse espaço instituições como os fornecedores, os órgãos governamentais nas esferas municipal, estadual e federal, os representantes da sociedade civil organizada e, ainda, os consumidores de bens e serviços etc. O conceito parece, portanto, adequado para a análise de um campo organizacional complexo como o campo da cultura, permeado de atores sociais que influenciam a organização do campo como participantes de diferentes organizações, sejam elas formalizadas ou não.

Nesse conglomerado de organizações, chamado de campo organizacional, os padrões de interação são definidos e estabilizados por lógicas de ação compartilhadas. A lógica de ação especifica jurisdições, papéis e comportamentos da comunidade de organizações, estabelecendo as fronteiras do campo e as regras dos seus membros. Essa prescrição social tida como natural (às vezes codificada em leis) demonstra as expectativas em relação ao comportamento do conjunto de organizações. Assim sendo, o campo organizacional é “um lugar de negociação e diálogo sobre uma problemática compartilhada” (HOFFMAN, 1999 *apud* LECA; DEMIL, 2001), mas, também, não deixa de ser “uma arena de estratégia e conflito” (DIMAGGIO, 1982 *apud* DIMAGGIO; POWELL, 1983, p.149).

Para analisar as origens e os processos de estruturação e institucionalização de um campo organizacional é importante que todos os atores de influência dentro dele sejam examinados (DiMAGGIO, 1991). Dentre os principais atores institucionais, DiMaggio e Powell (1983) destacam o Estado e as profissões como os maiores racionalizadores na segunda metade do século XX. O Estado condiciona e modela amplas transformações políticas, econômicas e industriais (EVANS; REUSCHERMEYER; SKOCPOL, 1985 *apud* AHEDO, 2001). O Estado é visto como um agente coletivo que opera basicamente via processo normativo, regulando as atividades, estabelecendo leis, alocando recursos-chave, impondo taxas e impostos, garantindo patentes, enfim, exercendo o controle regulatório. Os grupos profissionais detêm o conhecimento formal e exercem seus controles por meio de processos normativos e cognitivos que são monitorados pelos sistemas de crenças, através dos quais eles definem a realidade, criando tipificações e elaborando princípios de conduta e ação (SCOTT, 1995).

Os atores sociais que possuem o controle de um grande volume de recursos ou conhecimento superior podem contribuir fortemente para a criação de uma instituição que influencie o processo de estruturação de um campo. De acordo com

Woywode (2001): (a) quanto mais cedo um grupo de atores entra no campo, mais forte é a sua influência na definição da instituição; (b) quanto maior é o controle de recursos por um grupo de atores dentro do campo, maior é sua influência em definir uma instituição; (c) quanto mais importante for o papel de um grupo de atores dentro do campo, maior será sua influência em definir uma instituição; (d) quanto maior for o número de grupos de influência dentro do campo, mais ideias diferentes atuarão sobre a instituição e mais longo será o processo de convergência para estabelecer uma noção de instituição uniforme e aceita.

DiMaggio (1982 *apud* DiMAGGIO; POWELL, 1983) apresenta uma série de indicadores que ajudam na identificação do grau de estruturação e institucionalização de um campo organizacional, como segue: aumento no grau de interação entre as organizações no campo; emergência de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos; aumento no volume de informação com que as organizações em um campo devem lidar; desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum.

A abrangência do campo das políticas culturais no Brasil e o intuito deste capítulo de realizar uma reflexão inicial, teoricamente orientada, sobre o processo de estruturação e institucionalização desse campo, não permitem a utilização da totalidade dos indicadores, nem o aprofundamento nas ações dos diferentes agentes. Parece-nos, no entanto, que a limitação é superada pelo interesse em trazer para a discussão uma perspectiva teórica sobre o processo de institucionalização que possa nos levar a análises mais frutíferas.

Com base no conjunto de indicadores, Holanda (2003) elabora um modelo com etapas de formação de um campo organizacional, aperfeiçoado posteriormente em Carvalho e Vieira (2003). O modelo é composto por quatro etapas: 1. campo em pré-formação: contém organizações isoladas e independentes; 2. campo emergente: possui enlaces interorganizacionais e alguma concentração de organizações; 3. campo em expansão: aumentam os enlaces e valores convergentes; 4. campo institucionalizado: possui alto nível de enlaces interorganizacionais e valores compartilhados.

Fonseca (2003) esclarece, no entanto, que outro processo, contrário ao de institucionalização, descrito acima, pode ocorrer, isto é, o processo de desinstitucionalização. Isso ocorre porque mesmo que a legitimidade aconteça sem a clara intervenção de escolhas racionais, algumas organizações podem passar a questionar aquelas regras

e práticas impostas pelo ambiente externo às quais devem se adequar. Sobre isso a autora afirma:

o colapso resultante expõe a organização a um estado de vulnerabilidade, criando um vácuo institucional passível de ser preenchido somente por meio da redefinição e posterior relegitimação de novas concepções e operações, o que caracteriza um processo de reinstitucionalização (FONSECA, 2003, p. 58).

Quando um campo organizacional está apenas começando, há diversidade entre as organizações. Entretanto, à medida que o campo vai se estruturando, existe uma tendência das organizações moverem-se em direção à semelhança nas suas estruturas e processos, ou seja, há uma tendência à adoção de formas semelhantes, que os autores chamam de isomorfismo. Para Fligstein (1991 *apud* SCOTT 1995, p. 100), a principal função dos campos organizacionais é, assim, promover estabilidade.

Organizações podem mudar suas metas ou desenvolver novas práticas, e novas organizações podem entrar no campo. Mas, no longo prazo, atores organizacionais tomando decisões racionais, constroem em torno de si um ambiente que limita sua habilidade para a mudança ao longo dos anos (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 65).

Uma vez que o campo organizacional esteja estabelecido e estabilizado, ele tende a homogeneizar seus membros e novos entrantes (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 64) e a tornar-se fechado a influências externas (JOHANNESSEN, 1996 *apud* LECA; DEMIL, 2001). No decorrer do tempo, as organizações tomam consciência umas das outras e aumentam seu grau de interação e o isomorfismo cresce pelas relações de cooperação e competição interorganizacional e intercampo (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

No processo de estruturação, as diferentes organizações atuantes no campo tendem a adotar a mesma forma em busca de legitimar sua atuação, refletindo nas suas estruturas formais valores e normas institucionais. Nesse processo “as organizações são influenciadas por pressões normativas do estado e de outros organismos reguladores” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 33). O processo de isomorfismo pode ser coercitivo, normativo ou mimético. O isomorfismo coercitivo atua quando uma organização mais forte no campo exerce pressões formais e informais sobre outras que dela dependem (DIMAGGIO; POWELL, 1983). O isomorfismo mimético é decorrência da busca por organizações de driblar a incerteza tecnológica, adotando

os procedimentos de outra que está em destaque no campo (SCOTT, 1992). O isomorfismo normativo está relacionado “a formas comuns de interpretação e ação frente aos problemas que se põem em evidência na vida organizacional” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 34) e está fortemente vinculado à profissionalização.

No nível do campo organizacional: (1) quanto mais o campo depende de um recurso único, maior o isomorfismo; (2) quanto maior a interação do campo com o estado, maior o isomorfismo; (3) quanto menor o número de organizações-modelo, mais rápido é o isomorfismo; (4) quanto maior a incerteza tecnológica, maior o padrão de isomorfismo; (5) quanto maior o profissionalismo no campo, maior o isomorfismo; (6) quanto maior a estruturação do campo, maior o isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1991, pp. 76-77). De modo que, os itens 1 e 2 se referem ao isomorfismo coercitivo, 3 e 4 ao isomorfismo mimético e 5 e 6 ao isomorfismo normativo.

A estrutura de um campo não pode ser determinada sem uma investigação empírica de base (DIMAGGIO; POWELL, 1991). O campo permanece em constante construção ao longo do tempo e o processo de institucionalização é uma questão de grau. Tal processo é histórico e está predominantemente relacionado a aspectos político-institucionais, mais do que a mecanismos técnico-rationais. A fundação e a evolução dos campos organizacionais variam de acordo com as circunstâncias históricas e temporais (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

A história desempenha um papel significativo no processo, porque o passado disponibiliza um repertório de *scripts* e tipificações, os quais os atores usam para guiar seus comportamentos e escolhas no presente (LAMERTZ, 2001). A estrutura do campo pode se modificar, por exemplo, através da mudança da estrutura de recursos ou mesmo pela entrada de um novo ator no jogo. Galvin, Szyliowicz e Hudson (2001) salientam a importância das condições históricas na modelagem da dinâmica do nível de campo e seus efeitos consequentes nas formas e atividades organizacionais. Assim, como as condições históricas, a compreensão da natureza e da dinâmica da atividade desenvolvida no campo é fundamental.

A fim de propor uma reflexão sobre a estruturação do campo das políticas culturais no país, tomamos como base uma composição entre os indicadores sugeridos por DiMaggio e Powel (1991), conforme destacamos a seguir: aumento do grau de interação entre as organizações no campo; surgimento de estruturas interorganizacionais de domínio e padrões de coalizão claramente definidos; incremento na carga de informação de que se devem ocupar as organizações que participam de

um campo; desenvolvimento da sensação, dos participantes de um campo, de que estão juntos, em uma empreitada comum; aumento do grau de concordância com a lógica institucional que guia as atividades dentro do campo; aumento do isomorfismo das formas estruturais dentro do campo.

Os dados utilizados para nossas reflexões provêm fundamentalmente de fontes secundárias. Baseamo-nos, assim, em estatísticas disponíveis na Secretaria de Cultura, atualmente vinculada ao Ministério da Cidadania, no IBGE, em relatórios de projetos de extensão financiados pelo extinto Ministério da Cultura e em artigos acadêmicos.

RETROSPECTO DO CAMPO CULTURAL BRASILEIRO: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À ATUALIDADE

A política cultural no Brasil constituída em meados dos anos 90 representou um marco em relação aos períodos anteriores, pois foi submetida ao controle do parlamento, implicou em mais participação da sociedade civil e do mercado nas decisões que afetam diretamente a área, ao mesmo tempo em que, no campo econômico se travava o debate sobre a redução dos gastos e do tamanho do Estado. Na área da cultura, os governos socialdemocratas da década de 90 defenderam a democratização do acesso à cultura e aos bens culturais, mas usaram como direção a maximização da efetividade dos mecanismos de fomento. As políticas públicas culturais restringiam-se a sofisticar e divulgar as leis de incentivos e desconsideravam qualquer tipo de ação no campo da cultura. O orçamento da cultura de apenas 0,14% é o reflexo desta ausência de atuação do Estado e presença da iniciativa privada como principal financiadora das ações culturais. Para garantir esse mecanismo, houve a reforma da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, incrementando os percentuais de isenção fiscal.

Os resultados nefastos dessas políticas para a maioria da população na reconstrução da democracia ajudaram as forças de esquerda a recompor e fortalecer suas bases nos governos locais. Em 2003, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o governo federal, trazendo uma nova proposta para a gestão pública, é um fato ilustrativo desse processo. Conforme menciona Barbalho, o contexto do campo da cultura “modificou-se de forma estrutural com o governo Lula (2003-2010), nas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira no MinC, e continuou em transformação no atual

governo Dilma (2011-2014), que teve como ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy” (BARBALHO, 2014, p. 72).

Essa nova fase da política nacional trouxe, na área da cultura, as propostas de democratização e participação estabelecidas no programa específico de governo intitulado “A imaginação a serviço do Brasil: programa de políticas públicas de cultura”. Esse documento programático contém dois aspectos marcantes em relação à história das políticas culturais no Brasil: a visão ampliada da cultura com base no conceito antropológico e a efetividade da democratização da gestão e das políticas públicas. Propunha ainda uma grande reforma do aparelho nacional de gestão da cultura por meio da articulação entre estados e municípios e o governo federal e a descentralização regional de recursos mediante a institucionalização dos fundos geridos de forma compartilhada com a sociedade. Dentre as ações desse esforço de institucionalizar as políticas culturais, as quais ocorrem fundamentalmente durante os anos de 2005 a 2014, Barbalho (2014) destaca a realização de Conferências Nacionais, a elaboração do Plano Nacional de Cultura, a redefinição do CNPC. No entanto, destaca o autor, “o instrumento que se apresenta como fundamental nesse processo é o Sistema Nacional de Cultura (SNC) por sua própria função de, como indica seu nome, estabelecer, em conjunto com a sociedade, um sistema federativo de políticas públicas específico para a cultura” (BARBALHO, 2014, p. 73).

As ações decorrentes dessa reforma arrefeceram notadamente a partir de 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Desde então, a pasta da cultura passou por importantes instabilidades. Michel Temer, ao assumir interinamente o governo extinguiu o MinC e o subordinou ao Ministério da Educação, provocando, forte reação dos atores do campo, levando a sua reativação. Contudo, foi um período marcado por sucessivas trocas de ministros e corte orçamentário. Em 2018, após a eleição do presidente Jair Bolsonaro, o órgão sofre novo impacto com o anúncio de extinção do MinC, o que efetivou-se em 1º de janeiro de 2019 por meio da Medida provisória nº 870. Apesar de diversos manifestos contrários, o MinC, juntamente com os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social, foi fundido ao Ministério da Cidadania sob a qualificação de Secretaria Especial de Cultura.

O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) articula uma agenda de planos e ações de cultura no país, na qual cada ente federativo, em seu respectivo nível, estrutura seu próprio sistema, mas depende da participação da sociedade civil na definição das prioridades e no controle e acompanhamento das metas.

Em 2012, o sistema foi instituído na Constituição Federal Brasileira, sob o artigo 216-A, o qual esclarece a respeito do regime de colaboração entre Federação e sociedade na gestão e promoção de políticas públicas de cultura. O mesmo artigo ainda especifica doze princípios norteadores do SNC e indica os componentes que devem estruturá-lo em cada ente federado. A estrutura é constituída de elementos obrigatórios (órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, planos de cultura, sistemas de financiamento à cultura e comissões intergestores – estados e união) e outros facultativos (sistemas de informações e indicadores culturais, programa de formação na área da cultura e sistemas setoriais de cultura).

Esses elementos assumem diferentes papéis dentro do Sistema, como: (1) coordenação; (2) instâncias de articulação, pactuação e deliberação; (3) instrumentos de gestão; (3) sistemas setoriais da cultura.

A coordenação do sistema é, então, responsabilidade do órgão gestor da cultura do ente federado. As instâncias de articulação, pactuação e deliberação correspondem aos mecanismos para garantir a democratização e a participação social na formulação das políticas públicas e estão relacionadas com os conselhos de política cultural, as conferências de cultura, e as comissões intergestores (estados e união).

Dentre os instrumentos de gestão do Sistema de Cultura, temos os planos de cultura; os sistemas de financiamento à cultura; os sistemas de informações e indicadores culturais; os programas de formação na área da cultura; e ainda os sistemas setoriais da cultura. Os planos de cultura são a principal peça de planejamento do sistema. Elaborados nas esferas federal, estadual e municipal, por meio de processos participativos e democráticos, os planos são um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas, que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais por um período de dez anos. Quanto aos mecanismos de financiamento, o Fundo Nacional de Cultura é a principal ferramenta no âmbito do Sistema de Cultura, sendo constituído de recursos de várias origens. Já o Sistema de Informações e Indicadores Culturais é um banco de dados colaborativo que busca

disponibilizar informações atualizadas sobre agentes, espaços, manifestações dentre outras informações com o objetivo de contribuir para a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas. O Programa de Formação na Área da Cultura foi pensado como outra ferramenta de gestão do Sistema de Cultura, uma vez que a “a formação tem sido uma reivindicação persistente em todas as conferências de cultura realizadas recentemente no país, sejam elas municipais, estaduais e nacional” (BRASIL, 2011, p. 64). Por fim, os sistemas setoriais são subsistemas que se estruturam para responder às demandas e necessidades específicas dos diversos segmentos da cultura e devem conectar-se com o Sistema de Cultura, tendo assento e participando dos Conselhos de Política Cultural.

OS INSTRUMENTOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E A ESTRUTURAÇÃO DO CAMPO DAS POLÍTICAS CULTURAIS

É importante destacar que, embora o Sistema Nacional de Cultura tenha sido instituído na Constituição Federal em 2012 pelo artigo 216-A, as ações do MinC para sua construção o antecedem em muito, pois iniciaram no começo do primeiro governo Lula, como indica o documento de orientação aos entes federados datado de 2011 (BRASIL, 2011) e a lei que regulamenta o Plano Nacional de Cultura, a qual foi aprovada em dezembro de 2010. Dentro do esforço de implementação do sistema, no ano de 2016 foi lançado o Programa de Fortalecimento Institucional pela Implementação do Sistema Nacional de Cultura para conceder apoio aos estados e municípios na elaboração de Planos de Cultura e prestar esclarecimentos sobre o Sistema Nacional de Cultura. O reflexo dessas ações do Ministério da Cultura parece ter influenciado a mobilização dos entes federados, o que pode ser evidenciado pela taxa histórica de adesão dos municípios ao SNC (2012, 33 municípios; 2013, 1.225 municípios; 2014, 666 municípios; 2015, 251 municípios; 2016, 65 municípios; e 2017, 304 municípios).

O processo de construção do SNC passa, assim, pela adesão espontânea dos entes federados, por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa para o desenvolvimento do SNC, através do qual, cada estado e município deve manifestar o compromisso em criar o seu sistema de cultura por meio de lei própria em até dois anos. Em relação aos estados, sabemos do alcance de 100% de adesão ao sistema e, conforme as informações sistematizadas pela Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional para o monitoramento das metas do Plano Nacional

de Cultura (PNC), disponíveis em seu sítio, temos que 76,1% do total de municípios do país já aderiram ao SNC (BRASIL, 2018).

O índice elevado de adesão nos indica algo importante sobre o tema da estruturação, sobretudo desse fragmentado campo: houve, sem dúvida, um significativo aumento de circulação de informações acerca da forma de organizar a administração pública da cultura no país. Essa circulação é evidentemente superior ao percentual de adesão, pois um número mais expressivo de municípios teve acesso à informação e não pode, ou decidiu não concretizar sua adesão. Em um país com características tão desiguais e estruturas de administração pública bastante precárias, afirmamos que nos pequenos municípios essa circulação é em si um dado significativo, embora insuficiente. Tanto mais se considerarmos que, embora a assinatura do documento de adesão ao sistema seja relativamente alta entre os municípios brasileiros, quando se analisa a instituição desse pacto em lei, o quadro assume outro cenário, já que apenas 8% dos municípios que aderiram ao sistema tem Lei Municipal do Sistema de Cultura (260 municípios), ou seja aproximadamente 4,6% do total de municípios brasileiros (BRASIL, 2018).

Destacamos ainda que a inserção no campo de uma ação capitaneada pelo governo federal tem um peso muito grande, pois o estado é um ator central em todo campo organizacional, como afirmam DiMaggio e Powell (1991). Se considerarmos o que relatam os estudos acerca da administração municipal da cultura, notadamente sua indigência frente a outras áreas (CARVALHO; SILVA; GUIMARÃES, 2009; BARBALHO, 2012), podemos, desde logo, perceber o peso de um isomorfismo coercitivo (apesar da espontaneidade da adesão), pois a esta administração pouco organizada se oferece, desde o início do processo de construção do SNC, uma estrutura definida, em grande medida baseada nos sistemas já instituídos no país, como o Sistema Único de Saúde.

Em termos de estrutura de gestão, o sistema destaca a necessidade da criação de órgão exclusivo para a administração da cultura, cuja ação seria orientada por instrumentos legais como plano de cultura, conselho de cultura e lei de financiamento, o que contrasta fortemente com as estruturas e processos vigentes anteriormente.

Os resultados com relação à estrutura de administração da cultura nos entes federados são melhores do que no nível federal, já que atualmente os esforços de construção do SNC levaram muitos entes a criarem estruturas próprias. Ao contrário, no Governo Federal, o órgão responsável pela administração pública da cultura

saiu do nível ministerial e assumiu *status* de secretaria vinculada ao Ministério da Cidadania. Em relação aos entes federados, todos os estados e o Distrito Federal já possuíam, em 2014, estrutura específica para a gestão da cultura, com características diversas e como parte integrante da administração direta ou indireta do Estado, sendo a maioria com secretarias exclusivas (21 estados e o Distrito Federal, ou seja, 78% dos entes federados no nível estadual) (BRASIL, 2017).

Em relação ao nível municipal temos que, de acordo com as informações do Suplemento de Cultura da Munic 2014, 94,5% dos municípios possuem alguma estrutura organizacional para tratar da cultura, a maioria em conjunto com outras áreas, mas 19% dos municípios tinham secretaria exclusiva e, somente 5,5% não tinham nenhuma estrutura. Conforme as metas do PNC, 1048 municípios brasileiros deveriam ter sua secretaria de cultura exclusiva até 2020 e, de acordo com o monitoramento disponível no sítio da Secretaria Especial da Cultura⁴, durante o período 2014/2015 esse número já chegava a 1073. O quadro de recursos humanos das administrações municipais na área de cultura cresceu no período 2006 a 2014, guardando uma maioria de servidores concursados, o que é muito importante, mesmo que os cargos comissionados ainda tenham grande representação (cerca de 30%).

Os números são importantes, pois pela primeira vez, em período democrático, o governo central apresentou ao campo uma política nacional de cultura formal que é fruto, segundo indica o próprio documento do sistema, de um longo processo de discussão em diferentes fóruns e instâncias, iniciado em 2003. Tal política propôs aos entes federados uma nova perspectiva para a construção de políticas culturais e uma forma diferente de gerir os recursos para a cultura e garantir o direito dos cidadãos ao acesso às manifestações culturais. O impacto da definição de cultura apresentada pelo MinC, repetida incontáveis vezes, desde então, pode representar o significado da proposta e sua força, ao menos no nível de um choque inicial em um campo desarticulado.

A implementação de mecanismos de participação popular na definição de políticas de governo é prevista da Constituição Federal de 1988, aspecto que tem desencadeado várias iniciativas de criação de instrumentos de mobilização política da sociedade civil em diferentes setores. Assim, vários conselhos e eventos surgiram estabelecendo importantes canais de comunicação e mobilização política da sociedade civil no país.

⁴ <http://www.pnc.cultura.gov.br/>

Conselhos de Políticas Culturais e Conferências de Cultura são dois importantes elementos do Sistema de Cultura que visam dar sustentação a esses processos.

No que tange aos Conselhos de Cultura, o grande salto ocorrido no nível federal com o Conselho Nacional de Políticas Culturais não parece ter sido acompanhado pelos estados e municípios. Os conselhos de políticas culturais, em diferentes níveis de governo, são instrumentos fundamentais para o fortalecimento da democracia e para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura. Eles têm a função de estabelecer a mediação entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas culturais. Destacamos, assim, que para o processo de estruturação do campo cultural no país a reconfiguração do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) caracteriza-se como um elemento fundamental. Conforme informações disponíveis no sítio da Secretaria de Cultura, em 2017 tínhamos 24 setores culturais e artísticos representados no CNPC, com 18 Colegiados instalados e 15 deles com seus planos de cultura elaborados.

De acordo com vários estudiosos, assim como a realização de inúmeras conferências, a implementação do Conselho Nacional movimentou e rompeu com o histórico dos conselhos e fóruns de cultura como lugar de notáveis a exemplo do Conselho Nacional de Cultura (CNC) criado em 1938 e o Conselho Federal de Cultura (CFC) em 1961 (SOUZA, 2017). Para Souza (2017), essa questão é importante para contrapor a entrada da sociedade civil no CNPC em 2005, pois o Conselho no governo Lula foi formado por agentes culturais originários de coletivos, grupos identitários, pessoas sem *status* de consagração, contrário aos notórios saberes do CNC e CFC.

A existência do conselho e seu funcionamento efetivo evidencia a criação de estruturas que colocam em relação diferentes agentes do campo. No campo brasileiro da cultura isso é muito importante dada nossa diversidade cultural, extensão e heterogeneidade do território e das regiões. Os enlaces criados podem propiciar a construção de informações compartilhadas, pois o processo decisório implica na discussão de temas de interesse comuns e objetos de disputas entre os conselheiros. O processo de decisão propicia obrigatoriamente o compartilhamento e a troca de informações sobre aspectos desconhecidos do campo para a totalidade dos conselheiros.

Quanto aos Conselhos Estaduais, de acordo com os dados publicados pelo IBGE (2014), na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), de 2014, todas as Unidades da Federação tinham Conselho de Cultura, com no mínimo três reuniões

realizadas nos doze meses anteriores à pesquisa. No âmbito municipal, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) temos que em 2014, 38,6%, ou seja, 2.151 municípios brasileiros, tinham Conselho Municipal de Cultura, sendo que em 2006 o percentual era apenas de 17% (948 municípios) (IBGE, 2014a).

Outra ação que impactou necessariamente a circulação de informações no campo e a interação entre as organizações foi a organização de conferências municipais, estaduais e nacionais de cultura. Se a adesão dos estados, em 2005, na I Conferência Nacional de Cultura foi menor, com 19 estados e o Distrito Federal realizando suas conferências estaduais, e participação de 1.159 municípios, na edição seguinte, ou seja, na II Conferência Nacional, ocorrida em 2010, encontramos a realização de conferências em todos os estados da federação e o envolvimento de 3.216 municípios (ARAGÃO, 2013). Os números também são significativos na III Conferência Nacional de Cultura, ocorrida em 2013, a qual também foi precedida por muitas conferências municipais, uma distrital e em todos os estados, e contou com o envolvimento de aproximadamente 3 mil municípios.

A retrospectiva das CNCs sinaliza um aumento no número de pessoas envolvidas nos debates e deliberações que aconteceram no campo nos últimos anos. Na primeira edição, há registros de 60 mil pessoas envolvidas. Na segunda Conferência Nacional, tivemos 200 mil pessoas e na terceira, 450 mil envolvidos (BRASIL, 2013). Esse foi um processo de mobilização dos atores sociais sem precedentes na área da cultura. Ainda que a realização das conferências mereça um estudo aprofundado, para que não se tome pela aparência algo que precisa ser compreendido na sua profundidade e complexidade, é evidente que representou um movimento importante no campo. Elas aglutinaram pessoas e debates, chamaram atenção para discussões relevantes, inseriram temas na agenda nacional, e de cada ente federado, propiciaram a interação entre muitos atores sociais e quiçá promoveram a construção de novas relações no campo.

Esses debates, interações e relações geraram importantes deliberações, dentre as quais, a de maior destaque foi a aprovação do Plano Nacional de Cultura, elemento fundamental de gestão do Sistema Nacional.

É importante lembrar que o Plano Nacional de Cultura foi resultado de um longo processo e de muitos debates ocorridos na I Conferência Nacional de Cultura de 2005 e nas conferências estaduais e municipais, e também em uma série de fóruns, seminários e consultas públicas ocorridos ao longo de cinco anos, representando um

amplo conjunto de diretrizes a serem seguidas pela administração pública da cultura no país, buscando implementar efetivamente uma política pública de estado nesse campo. Esse processo de discussão e negociação proporcionado pela experiência de construção do Plano Nacional implicou no início de um importante amadurecimento dos agentes do campo do ponto de vista político e também no fortalecimento do papel do Conselho Nacional de Política Cultural como um supervisor estratégico de todo processo.

O documento, transformado em lei em 2010, apresenta um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e ações que foram transformadas posteriormente em 53 metas, como consequência de um amplo trabalho realizado por equipe técnica do ministério e a participação da sociedade e gestores públicos, com apreciação e aprovação final do CNPC. Além da realização de seminários, reuniões com colegiados setoriais e oficinas, o ministério realizou consulta virtual para obter contribuições para a versão final das metas, iniciativa que demonstrou grande interesse de pessoas envolvidas nesse campo. Conforme dados disponíveis no sítio eletrônico do MinC, a plataforma recebeu “quase 9 mil visitas (o número exato foi 8.979), por 6.273 pessoas, durante a consulta pública – período de 21 de setembro a 20 de outubro” (BRASIL, 2011a).

Embora esse elemento tenha muito destaque no nível federal, em relação à elaboração e aprovação de planos de cultura na forma de lei no país em seus entes federados, os dados ainda não são tão expressivos, principalmente no nível municipal. Em relação aos estados da federação, conforme consta no Relatório Final do Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, coordenado pela Universidade Federal de Santa Catarina, até março de 2016, dos 26 estados da federação, oito tinham a Lei do Plano Estadual de Cultura aprovada, quatro estados tinham a minuta do plano tramitando no legislativo naquele momento e em 2018, informava o sítio do MinC, que Santa Catarina aprovou a lei do plano, alcançando assim 48% dos estados com Planos de Cultura na forma de lei. No que tange aos municípios, segundo dados do monitoramento das metas do PNC disponível no sítio da Secretaria de Cultura, apenas 7% dos municípios, ou seja 369, possuíam Plano de Cultura regulamentado por instrumento legal. Observamos ainda nas estatísticas do IBGE (MUNIC, 2015) que 23,6% dos municípios brasileiros declararam que o seu plano estava em elaboração. Isso significa que um terço dos municípios brasileiros estava, de alguma forma, envolvido com a elaboração de seu Plano de Cultura.

Por meio do Programa de Fortalecimento Institucional pela Implementação do Sistema Nacional de Cultura, citado anteriormente, o Ministério da Cultura assume o apoio aos estados e municípios na elaboração de seus Planos de Cultura, firmando acordos de cooperação com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para desenvolvimento do Projeto de Apoio e Assistência Técnica à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, contemplando 17 estados e depois ampliando para 23 estados da federação; e com a Universidade Federal da Bahia (UFBA) para desenvolvimento do Projeto de Apoio e Assistência Técnica à Elaboração de Planos Municipais de Cultura de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas, contemplando 20 municípios, sendo também ampliado em etapas posteriores por meio de Plataforma em Ensino a Distância, contemplando um número expressivo de municípios, 2014/2015 – 333 municípios e 2016/2017 – 557 municípios.

O apoio oferecido aos estados pela UFSC compreendeu a assistência técnica na elaboração de minutas de seus Planos de Cultura, além da realização de oficinas e seminários de capacitação em metodologia própria para seus desenvolvimentos, visando a construção de processos qualificados tanto do ponto de vista técnico quanto político. Como produtos desse projeto, podemos destacar não somente as minutas de planos que foram construídas pelos estados, mas também a capacitação de muitos agentes públicos e privados atuantes no campo da cultura, além da disseminação de informações a muitos outros sujeitos que estiveram envolvidos nesse processo de elaboração dos planos estaduais.

A mesma discussão a respeito desse importante instrumento de gestão pode ser feita no nível municipal. Por meio de projeto coordenado pela UFBA, com participação da UFSC, UFRGS, UEMG e UFRB, uma série de municípios no país também recebeu apoio e capacitação para elaboração de seus planos municipais de cultura. A experiência com o projeto de apoio oferecido a 20 municípios foi ampliada por meio de plataforma de ensino a distância, atingindo a capacitação de um contingente de aproximadamente 900 municípios e quase 2 mil pessoas. Durante esse processo, uma série de seminários foram realizados, e materiais didáticos foram produzidos, contribuindo de maneira significativa para a qualificação das pessoas no campo cultural. Embora o projeto tenha se encerrado, assim como aquele de apoio aos Planos Estaduais de Cultura, o processo de construção de planos de cultura no país não parou, quer seja em ritmos mais ou menos intensos.

O estabelecimento dos planos em legislação específica indica ao menos dois processos importantes rumo à estruturação do campo. Primeiro, um processo de

envolvimento dos agentes do campo da cultura em cada um desses estados, algo inédito na maioria dos estados brasileiros, para a discussão da construção dos planos estaduais, uma vez que o plano só poderia ser construído com a participação dos agentes culturais, entendidos aqui da forma mais ampla possível, na medida em que se incentivava o convite à população e a ampla divulgação do processo. Segundo, a formalização de um guia para a construção de políticas estaduais construído participativamente. Em um país no qual a administração pública da cultura foi, durante muito tempo, pautada por “políticas de balcão”, não se pode desprezar o importante processo. Resta, é claro, investigar o respeito dos gestores públicos ao que foi democraticamente estabelecido nos planos.

Destacamos ainda que o processo participativo de construção dos planos municipais, estaduais e nacional de cultura contribui para a estruturação do campo se considerarmos que a carga de informação de que devem se ocupar as organizações do campo tende a aumentar devido à necessidade de realizar reuniões públicas e mesmo conferências de cultura para encontrar acordos com relação às diretrizes do plano (COSTA; BARROS, 2016). Se o processo participativo se realizou efetivamente, houve aumento no grau de interação das organizações no campo e, apesar da grande possibilidade de disputas e conflitos, a chance de desenvolver a sensação dos participantes de estarem juntos em uma empreitada comum é significativamente aumentada (DIMAGGIO; POWELL, 1991). A necessidade de dialogar com o conteúdo dos planos nos diferentes níveis de governo também contribui para o aumento do grau de concordância com a lógica institucional que guia as atividades dentro do campo e com o aumento do isomorfismo das formas estruturais, de resto já bastante forte na própria definição dos elementos que compõem o SNC.

A disseminação pelo país de instrumentos de administração da cultura como os planos estratégicos pode ser relacionada a alguns indicadores do processo de estruturação do campo, como o aumento na carga de informações que circulam no campo (DIMAGGIO; POWELL, 1991), o aumento no volume de interações entre os agentes do campo, notadamente, no caso de campos organizacionais, de representantes de diferentes organizações, que, no campo da cultura, poderiam estar bastante afastadas sem a intervenção do processo de planejamento. O isomorfismo coercitivo, neste caso capitaneado pelo governo federal, é evidente, na medida em que a adesão ao sistema implicou, necessariamente, a adoção pelos entes federados dos mesmos instrumentos para a administração pública da cultura.

Se por um lado este isomorfismo traz alguns benefícios, como processos menos clientelistas e mais racionais na aplicação dos recursos públicos, consideração com os desejos dos agentes do campo para o delineamento das diretrizes que guiarão as políticas em cada nível de governo, certo direcionamento para a união dos esforços coletivos dos entes federados em torno de ações consideradas importantes em todos os níveis, como a distribuição de recursos por editais e a necessidade do estímulo à leitura, presentes na maioria dos planos elaborados, o lançamento da semente de um processo de racionalização na administração pública da cultura, por outro lado, não se pode desprezar os desafios que o processo apresentou.

O comprometimento dos governantes com o processo se mostrou difícil. Os governadores e prefeitos se comprometiam no início do processo de planejamento, quando da assinatura dos documentos, no entanto, raramente os representantes municipais e estaduais obtinham, depois, as condições necessárias para a realização de todo o processo. Pudemos perceber ao longo da execução dos projetos de apoio duas outras grandes barreiras para o processo de estruturação e institucionalização do campo: a capacitação dos administradores da cultura, sobretudo nos municípios, e a incipiente circulação de informações, uma vez que muitos dos gestores envolvidos nos processos de elaboração dos planos e também nos cursos de capacitação que discutiremos adiante não tinham nenhuma informação acerca da política nacional de cultura. Isso está relacionado com as características da administração pública da cultura, sobretudo, nos municípios, como analisaram Carvalho, Silva e Guimarães (2009). Assim, raramente apareciam nas discussões divergências acerca das diretrizes da política nacional ou a defesa de diferentes visões acerca da administração pública da cultura, o que seria razoável dada à diversidade de partidos políticos responsáveis pela administração dos municípios envolvidos em tais processos, o que era frequente era o desconhecimento acerca das políticas, das diferentes orientações sobre a administração pública da cultura e mesmo dos mecanismos da administração. O modo como os dirigentes municipais compreendem a cultura e, ainda mais, o modo como compreendem a ação pública no campo da cultura é certamente um entrave importante, uma vez que a ocupação dos cargos públicos está frequentemente vinculada a critérios alheios à competência para a ocupação dos cargos.

Outro aspecto interessante para se discutir a respeito da estruturação do campo cultural no país refere-se aos mecanismos que os estados e municípios utilizam como instrumentos de fomento de iniciativa na área cultural. O Fundo de Cultura é, assim, um importante elemento constituinte dos sistemas de cultura, um instrumento público de fomento às atividades e empreendimentos da produção cultural

que garante maior estabilidade nos procedimentos em termos de direcionamento dos recursos públicos. É um mecanismo de financiamento de projetos e atividades culturais, que pode ser constituído de dotações orçamentárias do próprio ente federativo, contribuições e aportes de recursos oriundos de outros entes federados, contribuições e doações de setores privados e empresariais, arrecadação de preços públicos e demais ingressos legais.

Conforme consta no monitoramento das metas do PNC disponível no sítio da Secretaria de Cultura havia fundos exclusivos da cultura instituídos em 26 das 27 Unidades da Federação. Os resultados sobre a situação dos municípios apontam para o percentual de 19% do total de municípios com fundos exclusivos para a cultura, ou seja, 1.064 municípios (BRASIL, 2018).

O Suplemento de Cultura da Munic de 2014 investigou ainda como era feita a seleção dos projetos que recebiam apoio do Fundo Municipal de Cultura e constatou que em 40% (444) dos municípios com fundo, era feita através de editais públicos e em 39,7% (441) através de indicação do Conselho Municipal de Cultura (IBGE, 2014a). Em apenas 6,3% (70) dos municípios com fundo, a seleção era feita por concurso. O que indica um aumento na racionalização do uso dos recursos públicos e uma presença menor de fatores políticos influenciando diretamente a destinação de recursos, embora não esteja de todo impedido este procedimento.

A partir dos dados disponibilizados pela Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (SADI) sobre a adesão dos municípios brasileiros ao SNC, também podemos realizar análises a respeito da estruturação dos Sistemas Municipais de Cultura por meio de suas Leis de Fundos (BRASIL, 2018).

Apesar dos dados da Munic revelarem a existência de Fundos de Cultura em 19,9% dos municípios do país, a instituição de Leis Municipais de Fundo de Cultura parece encontrar uma situação mais problemática. Quando focamos os dados sem considerar a adesão ao SNC, constatamos que em todos os estados brasileiros menos de 5% de seus municípios tem lei de Fundo Municipal de Cultura aprovada.

Assim como os elementos do Sistema até aqui analisados, os esforços em formação realizados no país, sejam por iniciativas de instituições públicas e privadas de ensino ou do próprio Ministério, também merecem destaque na análise de estruturação do campo. Os esforços tentaram contribuir para sanar um problema no campo que

destacamos anteriormente neste texto, a capacitação deficitária dos administradores públicos de cultura, assim como de conselheiros de cultura.

Conforme argumentam Rubim, Barbalho e Costa (2012) em seu relatório final sobre o Mapeamento da Formação e Qualificação em Organização Cultural no Brasil, encomendado pelo Ministério da Cultura, a formação de formuladores de políticas e gestores culturais passa a ser estruturante para a efetividade das políticas culturais em construção desde o início do governo Lula. E nesse sentido, uma série de ações governamentais são implementadas.

Sobre o mapeamento realizado pelos docentes, ele abrangeu de forma sistemática as mais diversas instituições que trabalham na formação e qualificação em política e gestão culturais nos mais diferenciados níveis de aprimoramento (atividades presenciais e on-line de extensão, atualização, graduação, aperfeiçoamento, especialização, mestrado, doutorado etc.) existentes na atualidade brasileira. O banco de dados produzido pela pesquisa compreende um total de 258 instituições, 356 setores, 626 cursos e 97 publicações. As instituições privadas compreendem desde universidades e faculdades até empresas de produção ou gestão cultural. As instituições públicas referem-se em sua maioria a universidades públicas e a órgãos de gestão estatal na área da cultura (secretarias e fundações), de diferentes entes (federais, estaduais e municipais).

Dos 626 cursos pesquisados, temos um universo grande de níveis de formação. A maior parte dos cursos (75,88%) são de extensão, ou seja, cursos que têm um caráter mais esporádico e informativo. Depois temos 9,49% de cursos de especialização (sendo que alguns cursos ofertados nunca conseguiram fechar uma turma), seguidos de 6,11% de cursos outros que contêm disciplinas na área da organização da cultura em seu quadro formativo. Temos pouca oferta de graduação na área (0,96%), mas podemos perceber um número maior de cursos de graduação tecnológica (2,41%), num somatório total de apenas 3,37%.

Segundo os autores do relatório, a maior concentração de cursos na área de extensão e o reduzido número de cursos superiores indicam que, no que se refere à formação, o setor organizativo da cultura encontra-se em uma situação muito frágil. Percebemos que é uma área recente na academia, com poucas universidades ofertando cursos em áreas do setor. O que implica também na fragilidade do campo de pesquisas sobre o tema, bem como das atividades de extensão – extensão entendida aqui como

o conjunto de atividades dos docentes e discentes de uma instituição superior de ensino na sociedade onde está inserida (RUBIM; BARBALHO; COSTA, 2012).

Ainda quanto à questão da formação, no âmbito do Programa Nacional de Formação de Gestores e Conselheiros Culturais, constatamos que foram financiados pelo Ministério até 2015, 20 cursos dentro do Programa Nacional de Formação de Gestores e Conselheiros Culturais, oferecendo aproximadamente 4.400 vagas para conselheiros e gestores públicos da cultura em vários estados do país. O monitoramento da meta 36 do PNC, a qual trata do assunto, revela que em 2017, o percentual de alcance da meta em relação ao ano de 2020 foi de 83%. Ressalta-se que no ano de 2017 não houve capacitação de gestores das 27 unidades da federação, pois foi considerado que já haviam sido capacitados anteriormente, aspecto que merece uma análise mais atenta.

O Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura (CEAC), oferecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, depois de sua primeira edição semipresencial, desenvolveu projeto totalmente de Ensino a Distância (EAD) e em suas três versões realizadas nos anos de 2015 a 2017 atendeu a 3.864 participantes de todo o país, sinalizando uma demanda significativa por formação na área.

Diferentemente dos cursos oferecidos apenas para gestores públicos e conselheiros de cultura, o CEAC recebeu alunos de 26 Estados da Federação e do Distrito Federal e, conforme dados de seu relatório final, houve concentração maior de participantes do Sul e Sudeste do país, mas o curso alcançou participantes dos territórios mais distantes dos centros que costumam receber a oferta de formação. A velocidade no preenchimento das vagas evidencia a grande demanda por formação na área em todo o território nacional.

Embora a existência de cursos voltados para a cultura já fosse significativa, como evidenciado na pesquisa de Rubim, Barbalho e Costa (2012) é importante considerar o esforço do Ministério para oferecer cursos específicos com densos conteúdos sobre as políticas públicas de cultura no nível federal e, especificamente, sobre o Sistema Nacional de Cultura aos gestores públicos. Se tomarmos o indicador de profissionalização discutido por Scott (1992) como um dos principais indicadores para o processo de estruturação do campo, podemos perceber que esse esforço pode ser responsável pelo início de um processo importante de disseminação de conteúdo em nível mais avançado e sistemático no campo. Nossa experiência, assim como as conversas que pudemos ter com coordenadores dos cursos nos permitem saber que

o nível de conhecimento sobre o sistema apresentado pelos inscritos nos diferentes cursos, administradores públicos municipais e conselheiros municipais de cultura, estava aquém do que seria desejável, assim, a oferta de conhecimentos, sobretudo, de forma diversificada como foi realizada, foi uma contribuição importante, ainda que não suficiente. A oferta de cursos diversos, presenciais e a distância, permite ao mesmo tempo alcançar municípios de difícil acesso, potencializando a efetiva adesão e funcionamento de um sistema nacional, mas também, para aqueles que puderam participar de cursos presenciais, permitiram um aprofundamento maior nos conteúdos e discussões mais potentes com colegas e professores, proporcionando assim uma formação mais sólida.

Claro que esses cursos não incidem diretamente sobre o nível de profissionalização, o que, em um país com nossas dimensões e complexidade, demandaria um período razoavelmente longo. Não se pode, contudo, desprezar a existência já consolidada de processos de profissionalização em outras áreas do campo, principalmente dirigidos a produtores culturais. A estes processos de formação estes cursos apoiados pelo MINC se juntaram em um esforço de qualificação de administradores públicos.

UM CAMPO ESTRUTURADO?

Podemos iniciar nossa discussão sobre os principais dados levantados com uma observação dos analistas do IBGE, os quais destacam os avanços alcançados no campo das políticas culturais no período de implantação do SNC:

Como pode ser observado nos dados mencionados nas páginas anteriores, pode-se afirmar de forma geral, que a comparação entre os resultados do Suplemento de Cultura da Munic 2014 e da edição de 2006 indicam que os municípios brasileiros vêm avançando em uma série de aspectos da política cultural, o que aponta para uma maior valorização da cultura na vida social, como objetivo de política pública e uma participação mais ativa da população nesse sentido. Nos estados, assim como nos municípios, foi observada a consolidação de um arcabouço legal, existência de estrutura administrativa especializada, maior qualificação dos gestores, avanços na gestão democrática e na existência de mecanismo de financiamento da política. Por outro lado, persistem ainda diferenças significativas entre os municípios de

diferentes estados, bem como entre os municípios de maior e menor classe de tamanho da população (IBGE, 2014, p. 90).

A constatação reflete em grande medida os esforços realizados pelas equipes do Ministério da Cultura e aquelas que se associaram nessa construção, principalmente, as equipes de pesquisadores das universidades públicas no país. Se considerarmos o estágio em que se encontrava a administração da cultura no início do primeiro governo Lula, em grande medida centrada na Lei Rouanet, além de uns poucos projetos do Ministério (o IPHAN deve ser considerado separadamente), isso torna evidente que o estímulo a um processo de estruturação do campo das políticas públicas de cultura alcançou, em grande parte, resultados inéditos. Todo o processo de mobilização dos atores sociais (organizações e cidadãos), de circulação de informações, de ações de formação contribuíram para que um volume importante de novas discussões ligadas à organização da administração pública se disseminassem no campo. E isso é muito importante, pois como destacamos na discussão dos aspectos teóricos que guiam nossa análise, no conglomerado de organizações, chamado de campo organizacional, os padrões de interação são definidos e estabilizados por lógicas de ação compartilhadas. A lógica de ação especifica jurisdições, papéis e comportamentos da comunidade de organizações, estabelecendo as fronteiras do campo e as regras dos seus membros. Essa prescrição social tida como natural (às vezes codificada em leis) demonstra as expectativas em relação ao comportamento do conjunto de organizações.

As informações disponíveis nos permitem afirmar que houve avanços muito significativos na estruturação do campo, os estados e municípios em grande número apresentam hoje estruturas específicas para a administração da cultura, órgãos colegiados com representatividade da sociedade civil, processos participativos de decisão sobre as diretrizes das políticas públicas, diretrizes consolidadas em planos estratégicos tornados leis. Não podemos, no entanto, tomar ingenuamente a implementação dos elementos do sistema nos entes federados, ainda que eles tenham sido instituídos através de legislação específica, pois estaríamos ignorando o histórico de formalismo que há muito domina a administração pública brasileira. Tampouco podemos ignorar as forças políticas que, tendo assumido posições de poder, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, não assumem a participação popular ou a racionalização da administração pública da cultura como agenda.

Se não podemos afirmar que houve um processo completo de estruturação do campo, menos ainda podemos dizer que o campo está institucionalizado, pois isso implica, segundo a teoria neoinstitucional, em um alto nível de enlaces

interorganizacionais e o compartilhamento de valores (CARVALHO; VIEIRA, 2003), o que, no caso do campo das políticas culturais, não nos parece ter sido alcançado. Isso não significa minimizar o impacto da política nacional no campo, mas considerar que o tempo e as condições para efetivar um processo que levasse à institucionalização não foram suficientes. No entanto, ainda que a dinâmica política tenha sofrido revezes intensos, qualquer que seja o caminho que será trilhado, ele terá um novo ponto de partida. Ou então, encerramos levantando a pergunta: A dinâmica que foi inserida no campo das políticas públicas de cultura representará um novo ponto de partida para os caminhos que serão construídos no futuro próximo?

REFERÊNCIAS

AHEDO, Manu. State and professions in the construction of an environment firm's field: the role of ACLIMA – the environment field's cluster – association in the Basque region – Spain. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

ARAGÃO, Ana Lúcia. As conferências nacionais de cultura no Brasil como instâncias de escuta e de exercício do direito de participação na vida cultural. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, ano XVI, v. 28, n. 4, 2013.

BARBALHO, Alexandre. Política cultural e orçamento participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 1, n. 5, p. 156-169, 2012.

_____. A institucionalização da cultura: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. **Revista Pragmatizes**, Revista Latino Americana em Estudos em Cultura, Niterói, ano 4, n. 7, p. 70-91, set. 2014.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_216-A_.asp>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Ministério da Cultura, Brasília, 2011.

_____. Ministério da Cultura. **Reunião GT MinC/PNC para aprovação da versão final das metas do Plano Nacional de Cultura/PNC**. Brasília: Ministério da Cultura, 2011a. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/debate-em-destaque/reuniao-gt-minc-pnc-para-aprovacao-da-versao-final-das-metas-do-plano-nacional-de-culturapnc>>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Ministério da Cultura. Pré-Conferência movimenta o país. **Revista do Minc**, Brasília, 3 ed., p.12-12, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/0/revistaatualizada/db4b3aad-ebe3-4ac5-8410-ea9db367aa03>>. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional. Secretaria Especial da Cultura. **Metas do PNC: Meta 01**. 2017. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/category/metas/1/>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional. Secretaria Especial da Cultura. **Plano Nacional de Cultura Relatório 2017 de Acompanhamento das Metas**. 2018. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/RELAT%C3%93RIO-COMPILADO-2017.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli Maria. A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. **GESTÃO.Org.**, Recife, vol. 10, n. esp., p. 469-496, dez. 2012.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: VIEIRA, M.M. F.; CARVALHO, C. A.(Orgs.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: UFPE, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia; SILVA, Rosimeri Carvalho da; GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro. Sistema Nacional de Cultura: a tradução do dinâmico e do formal nos municípios da região Sul. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, artigo 10, p. 665-686, dez. 2009.

COSTA, Kátia Maria de Souza; BARROS, José Marcio Pinto de Moura. Diversidade cultural e participação social na construção de planos municipais de cultura. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 12, n. 4 (número especial), p. 123-143, dez. 2016.

DIMAGGIO, Paul. The structure of organizational fields: an analytical approach and policy implications. Paper prepared for SUNY-Albany **Conference on Organizational Theory and Public Policy**. April 1 and 2.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: Powell, W. W.; DiMaggio, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 48, p. 147-160, 1983.

_____. Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

EVANS,P.; REUSCHERMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FLIGSTEIN, Neil. The structural transformation of American industry: an institutional account of the causes of diversification in the largest firms. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis**, Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 311-336.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A.(Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

GALVIN, T. L; SZYLLOWICZ, D; HUDSON, B. Waves of investing: examining the expansion of the Venture Capital Field. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

HOFFMAN A. J. "Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry", **Academy of Management Journal**, v. 42, n. 4, p. 351-371, 1999.

HOLANDA, Luciana Araújo de. **Formação e institucionalização do campo organizacional do turismo no Recife**. 2003. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais** (ESTADIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2014a.

JOHANNESSEN, Jon-Arild. Systemics applied to the study of organizational fields: developing a systemic research strategy. **Kybernetes**, v. 25, n. 1, p. 33-51.

LAMERTZ, K. The evolution of legitimacy in an organizational field: the ontario beer brewing, industry. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

LECA, Bernard; DEMIL, Benoît. Shaping an organizational field: institutional entrepreneurs and institutional strategies in the PC industry. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myths and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; COSTA, L. Formação em organização da cultura: a situação latino-americana. **PragMatizes**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 125-149, mar. 2012.

SCOTT, W. Richard. The organization of environments: network, cultural and historical elements. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. **Organizational environments: ritual and rationality**. London: Sage Publications, 1992.

_____. Toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. **Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism**. London: Sage, 1994.

_____. **Institutions and organizations**. London: Sage, 1995.

SOUZA, Giane Maria de. A história do Conselho Nacional de Política Cultural (Cnpc) e seus múltiplos desenhos institucionais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 29., 2017, Brasília. **Anais....** Brasília: Simpósio Nacional de História, 2017.

WOYWODE, M. The emergence and dynamics of venture capital in Germany: an organizational field based approach. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.



O USO DE TECNOLOGIAS DE ENSINO A DISTÂNCIA NA FORMAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA (PMC)

Justina Tellechea¹

Horacio Nelson Hastenreiter Filho²

1 INTRODUÇÃO

Os Planos de Cultura Estaduais e Municipais surgem dentro do contexto de efetivação de uma política descentralizada e articulada para a área cultural. Para tal, é demandado o envolvimento de governantes, de agentes públicos e sociais, da comunidade artístico-cultural e da sociedade em geral, operando como elementos norteadores dos rumos da política cultural e da sua execução nas três instâncias de governo, o que inclui, logicamente, a instância municipal.

A partir de 2012, o então Ministério da Cultura (MinC), através da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), preferiu, via termos de cooperação, o desenvolvimento de dois importantes projetos: o Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, conduzido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); e o Projeto de Assistência Técnica para a Elaboração de Planos Municipais de Cultura, a cargo da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

O projeto MinC-UFBA, na sua primeira versão, realizada entre 2012 e 2013, atendeu diretamente a 20 municípios brasileiros, dentre capitais e cidades de regiões metropolitanas. Essa etapa possibilitou ao MinC conhecer mais de perto as dificuldades e carências acerca da construção de políticas públicas de cultura no âmbito municipal,

¹ Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atuou entre 2014 a 2017 na equipe gestora da Formação EAD para Elaboração de Planos Municipais de Cultura. Desde 2017 integra o quadro de servidores da SECULT/BA como Coordenadora de Editais do FCBA.
E-mail: justinatellechea@gmail.com.

² Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2005). Entre 2014 a 2017 foi coordenador da Formação EAD para Elaboração de Planos Municipais de Cultura. É professor adjunto e Diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
E-mail: hnhfilho@gmail.com.

além de disseminar conteúdos teórico-conceituais que passaram a compor a formação para a elaboração de Planos Municipais de Cultura.

Vista a impossibilidade de se obter maior abrangência de municípios apoiados no formato de capacitação presencial, optou-se pela utilização do formato de Educação a Distância nas edições seguintes. Nesse formato, já na sua primeira edição (2014-2015) obteve-se um ganho de escala superior a 1500% em relação ao formato presencial, ampliando-se o atendimento para 333 municípios, os quais se beneficiaram de conteúdos e mediação em Ambiente Virtual de Aprendizagem e de uma ferramenta de simulação do Plano. O processo iniciou-se com mais de mil inscrições, envolvendo todas as Representações Regionais do MinC³, exceto o estado do Amapá. Entre os inscritos, estiveram representantes do poder público (gestores e servidores) e da sociedade civil, incluindo membros de Conselhos Municipais de Política Cultural e lideranças da sociedade civil.

Ao final do processo, a experiência acumulada ao longo dessa edição permitiu a avaliação e reformulação da metodologia por toda a equipe gestora, a qual foi complementada por outros profissionais com expertise no campo da formação em gestão e políticas culturais, representantes da área de cultura de reconhecidas universidades públicas, a saber: Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Trataram-se, pois, de resultados positivos, tanto no que se refere aos alcançados pelo projeto, quanto pela articulação interinstitucional com as universidades acima referidas, para a realização de uma nova edição, baseada e diferenciada pelo funcionamento de uma rede colaborativa de aprendizagem e de suporte técnico especializado de universidades para assessoramento aos municípios na elaboração de PMCs.

Com o propósito de repassar a experiência metodológica para outros centros universitários, as duas universidades que aplicaram as metodologias de Planos de Cultura nos planos municipal e estadual – UFBA e UFSC – integraram alunos, professores e pesquisadores das outras três universidades públicas já citadas, com

³ O artigo discute uma iniciativa que teve seu espaço temporal entre 2012 a 2017, período este em que o Ministério da Cultura ainda não havia sido extinto. Deve-se levar em consideração que em 2019, após a nova regulamentação do Governo Federal, a qual extinguiu o MinC, este órgão foi substituído pela Secretaria Especial da Cultura no âmbito do Ministério da Cidadania, através do Decreto nº 9.674/2019.

as quais desenvolvem trabalhos conjuntos no âmbito das políticas culturais: UFRB, a UEMG e a UFRGS.

Figura 1: Universidades do Projeto de Planos Municipais de Cultura



Fonte: EAUFBA, 2018.

Na terceira edição do projeto e segunda edição EaD (2017) da Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura, estabeleceu-se como meta atender cerca de 400 municípios, envolvendo todas as regiões brasileiras, estimando-se a participação de 1.200 pessoas. O público-alvo foi essencialmente formado por gestores públicos da cultura e conselheiros municipais de cultura representantes da sociedade civil, professores e/ou pesquisadores de grupos de ensino, extensão e/ou pesquisa de instituições públicas estaduais e/ou federais de ensino superior, bem como professores e/ou instrutores de instituições públicas e/ou privadas que desenvolvessem ações de fomento, ensino e/ou capacitação cultural.

Essa estratégia, ancorada no processo de aprendizagem mediado por meio de ferramentas virtuais, visou promover uma maior descentralização na aplicação da metodologia, estimulando a constituição de uma rede de multiplicadores, associada a um amplo envolvimento dos diferentes atores, agentes e instituições, cuja

apropriação foi fundamental para garantir a expansão de um processo democrático e horizontal na construção desse importante documento de planejamento público.

Vale destacar que a elaboração do PMC tem como intenção possibilitar um direcionamento sistemático na aplicação das ações públicas de cultura, ao mesmo tempo em que contribui para o fortalecimento da relação federativa, por meio do envolvimento das três esferas do poder público e interníveis de governo, adicionada à participação da sociedade civil e dos setores produtivos.

No presente trabalho, entre os diferentes aspectos analisados, privilegia-se a análise das ferramentas incorporadas ao processo de ensino/aprendizagem. As tecnologias EaD se apresentam como alternativas para a capilarização de ações de políticas públicas e para a promoção de ganhos expressivos de escala.

Buscar-se-á, então, descrever e discutir como as tecnologias de ensino a distância podem suportar/mediar um processo de formação a nível nacional em um contexto do planejamento cultural de um país substantivo e plural como o Brasil.

As reflexões têm com base as experiências das edições de Formação para a Elaboração de Planos Municipais de Cultura. Para descrevê-las, o artigo se estrutura em mais quatro itens, além dessa introdução. No item seguinte, serão apresentadas as principais características metodológicas e ferramentas virtuais adotadas nas versões EaD do processo de formação. Posteriormente, serão analisados os resultados atingidos pelas três edições, destacando-se as principais dificuldades e desafios experimentados nas formações EaD. Finalmente, nas considerações finais, prestar-se-á conta em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos para o artigo, destacando-se limitações do presente trabalho e oportunidades para trabalhos derivados.

2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS DA CAPACITAÇÃO E FERRAMENTAS VIRTUAIS ADOTADAS NA FORMAÇÃO EAD

Para o desenvolvimento do processo de formação, as ferramentas principais adotadas foram o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), um aplicativo que funciona como um formulário eletrônico para o desenvolvimento das etapas do Plano de

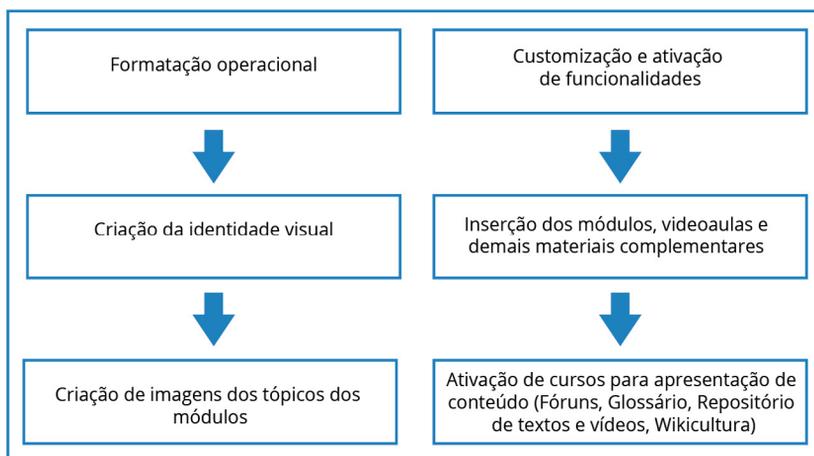
Cultura e um banco de dados para compartilhamento de práticas associadas ao planejamento da cultura. As principais características metodológicas da capacitação serão apresentadas à medida que se descreve o uso do AVA.

2.1 CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS DA CAPACITAÇÃO E O AVA

As edições EaD da Formação para a Elaboração de Planos Municipais de Cultura tiveram como principal objetivo o desenvolvimento de conhecimento em planejamento e gestão da cultura, ampliando a capacidade de elaboração de planos de cultura entre os municípios brasileiros. Para cumprir tal objetivo optou-se por utilizar o *Moodle* como Ambiente Virtual de Aprendizagem, dada a disponibilidade do ambiente na Universidade Federal da Bahia e a experiência de uso acumulada.

A estruturação do ambiente nas duas edições envolveu as atividades representadas na Figura 2:

Figura 2: Montagem do ambiente virtual de aprendizagem



Fonte: EAUFBA, 2018.

O ambiente foi estruturado de modo que os participantes compreendessem e seguissem um método de planejamento em condições reais no seu município. Ele

foi composto por módulos que colocaram o Plano Municipal de Cultura (PMC) no centro das discussões, assim agrupados:

- Módulos iniciais: principais referenciais teóricos e institucionais para a concepção do Plano Municipal de Cultura;
- Metodologia para elaborar o PMC: métodos e ferramentas aplicados a cada etapa do desenvolvimento do PMC.

Cada módulo foi objeto de avaliação da aprendizagem, mas com dinâmicas e tempos diferentes. Os seus conteúdos estão descritos sucintamente no Quadro 1.

Quadro 1: Conteúdos da Formação

Conteúdos	Abordagem
Módulo Introdução ao Ambiente da Formação	Recursos e comandos básicos de um ambiente computacional, ambiente do novo <i>moodle</i> .
Módulo Visão Geral do Processo	Visão panorâmica de todo o percurso de formação, dando centralidade ao Plano de Cultura como instrumento de planejamento das políticas públicas de cultura.
Módulo Políticas Públicas / SNC	Estado e sociedade: Perspectiva e conceitos. Evolução da política cultural no Brasil. Mobilização e participação social. Concepção, marcos legais, elementos constitutivos, estrutura e componentes do SNC.
Módulo Cultura, Diversidade e Desenvolvimento	A transversalidade da cultura na contemporaneidade. A dimensão econômica da cultura nas políticas culturais. Economia solidária da cultura e a promoção da diversidade econômica de iniciativas culturais comunitárias. Etnodesenvolvimento, desenvolvimento cultural e desenvolvimento territorial. Agenda atual das políticas culturais para a economia da cultura.
Planejamento Público e Financiamento da Cultura	Governabilidade, governança e participação social. Modelos de planejamento aplicados ao setor público. Planejamento nas políticas públicas. O plano municipal de cultura como instrumento de planejamento. Instrumentos constitucionais do planejamento governamental. O Plano Nacional de Cultura e a necessária integração com o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Origens de recurso para financiamento da cultura.
Elaboração do Plano – Análise da Situação Atual	Metodologia para elaboração da caracterização do município e conceitos e técnicas para análise da cultura local, com vistas à construção do diagnóstico cultural.
Elaboração do Plano – Projeção do Futuro Desejado	Formulação das bases estratégicas para o desenvolvimento cultural que estarão no Plano Municipal de Cultura. Técnicas de elaboração de diretrizes e objetivos.

Conteúdos	Abordagem
Elaboração do Plano – Operacionalização do Futuro Desejado	Formulação da operacionalização das bases estratégicas para o desenvolvimento cultural que estarão no Plano Municipal de Cultura. Técnicas de construção de metas, ações e indicação dos resultados.
Elaboração do Plano – Projeção de Prazos	Projeção de prazos para ações que constarão no Plano Municipal de Cultura. Procedimentos para elaboração de cronogramas.
Elaboração do Plano – Monitoramento do PMC	Metodologia para elaboração de indicadores das metas planejadas e discussão da importância e do modelo de monitoramento para gestão do Plano Municipal de Cultura.

Fonte: EAUFBA, 2018.

Nos módulos iniciais, a avaliação da aprendizagem foi realizada após cada unidade, considerando a participação nos Fóruns de Discussão Teórica e a realização das Atividades Práticas. Nos módulos específicos de Elaboração do Plano, além dos fóruns e exercícios, o participante apresentou como produto as metodologias, formulações ou projeções associados à respectiva etapa do esboço do Plano de Cultura do seu município, preenchido em um formulário eletrônico que, como será visto no próximo subitem, simula as etapas do Plano Municipal de Cultura (PMC).

No sentido de propiciar maior interatividade no processo ensino-aprendizagem, foram priorizadas atividades no AVA como: fóruns de integração (apresentação), fóruns de discussão teórica, atividades dissertativas, atividades em grupo, material multimidiático (videoaulas), dentre outros recursos que foram utilizados em cada módulo, de acordo com a sua necessidade e proposta pedagógica.

O ambiente buscou propiciar um espaço de interação direta entre os participantes da formação, a partir do qual eles trocaram mensagens relativas aos conteúdos do módulo em estudo, comunicaram entre si, com o tutor e com outros membros da equipe de coordenação.

Os tutores acompanharam todo o desenvolvimento da capacitação, a participação e o desempenho dos participantes. Há de se reconhecer que existem muitas metodologias eficazes de planejamento, as quais dependem do contexto, do que vai ser planejado e do perfil dos planejadores. A partir de uma combinação de teorias e metodologias nessa área do conhecimento, foi elaborado um método específico para os Planos Municipais de Cultura, a partir de demanda do MinC. Depois de aplicado

na edição presencial para 20 municípios (2011-2012) e após a primeira edição EaD (2014-2016) com participação de 333 municípios, o escopo desse método foi ajustado para a segunda edição realizada em 2017.

O conjunto de processos, procedimentos e técnicas envolvidos neste método foi embasado por vários campos teóricos, especialmente pelo Planejamento Estratégico Situacional – PES, Administração Estratégica, Administração Sistêmica, Administração por Objetivos e pelo Gerenciamento de Projetos. Esses referenciais, por sua vez, estão lastreados no pensamento teórico contemporâneo sobre políticas públicas, cultura e desenvolvimento, temas também aprofundados durante a formação.

Os procedimentos e técnicas que foram apresentados para a concepção do plano, seu monitoramento e sua gestão não possuíam caráter impositivo. Ao contrário, o tom normativo processual foi deliberadamente afastado e realçado o aspecto processual analítico, de maneira a incentivar que cada participante operasse o método na sua experiência prática, conforme o grau de aplicabilidade no respectivo município.

Assim, o que houve de rigidez no processo formativo foi a observância das etapas estabelecidas no método, posto que essas resultam na produção dos tópicos para os planos de cultura exigidos na legislação do Sistema Nacional de Cultura – SNC, a qual deve ser compreendida e assimilada pelos municípios, conforme determinado nos Acordos de Cooperação.

2.2 FORMULÁRIO ELETRÔNICO PARA O PREENCHIMENTO DA MINUTA DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA (PMC)

Além do AVA e de suas funcionalidades, foi disponibilizado durante a formação um formulário eletrônico para que os participantes preenchessem a minuta do Plano Municipal de Cultura do seu município (frequentemente referenciado pela equipe de coordenação das atividades como Template), a título de atividade prática, cabendo ao tutor prestar todas as informações sobre o manuseio da ferramenta, além de subsidiar com orientações técnicas a elaboração do PMC e devolver feedback aos participantes sobre as atividades realizadas, entre outras ações.

Durante o processo formativo, essa ferramenta configurou-se como um complemento fundamental para que a produção da minuta fosse ao menos, um esboço mais

próximo possível do Plano a ser institucionalizado. Por conseguinte, esse formulário seguiu os requisitos postos pelo Ministério da Cultura para a elaboração dos Planos Municipais de Cultura, inclusive aqueles que valorizavam a participação social.

2.3 BANCO DE DADOS PARA COMPARTILHAMENTO DE BOAS PRÁTICAS NO CAMPO DA CULTURA

Para estimular a aprendizagem coletiva e a troca de experiências entre os participantes, foi desenvolvido um Banco de Dados destinado ao registro de ações relevantes realizadas no âmbito do desenvolvimento do PMC dos seus municípios. Foram estimulados não só relatos dos resultados de experiências exitosas, mas também experiências que não alcançaram os objetivos almejados, mas que contribuíram e/ou poderiam contribuir, pela lógica dos erros a serem evitados, para o processo de aprendizagem e reflexão crítica.

Nesse sentido, foi disponibilizado, no próprio ambiente virtual de aprendizagem, o *link* de acesso ao Banco de Experiências no campo da cultura para que o participante fizesse o registro de experiências desenvolvidas no município, no âmbito da cultura. Como essa ferramenta não estava diretamente integrada às atividades avaliativas da formação, a sua utilização não chegou a ser expressiva. Deve-se registrar, no entanto, que a conclusão e a colocação da ferramenta à disposição dos participantes se deram próximas à metade da formação, o que inibiu sua melhor apropriação e criação de cultura de uso.

3 TECNOLOGIAS DE APRENDIZAGEM

A visão de Capra (1986) para a Sociedade em Rede é a de que essa forma de organização social exige o rompimento de paradigmas. Em sua análise societal, ele destaca que está se vivendo na Era da Informação, cuja transformação fundamental é a passagem de uma sociedade centrada no trabalho para uma sociedade da educação. Assim, as invenções se tornam imprescindíveis, a criatividade, as novas formas de trabalho, as novas metodologias, incluindo as novas formas de pensar o aprendizado, o desenvolvimento humano e o desenvolvimento da sociedade. Nessa lógica de mudanças nos cotidianos da educação, discute-se se as Tecnologias de

Aprendizagem atualmente disponíveis no mercado vêm favorecendo a acessibilidade ao conhecimento.

Software de Aprendizagem Colaborativa, Ambientes de Aprendizagem On-line, Sistemas Gerenciadores de Educação, Ambientes Virtuais de Aprendizagem (*Virtual Learning Environments – VLEs*), são denominações utilizadas em *softwares* desenvolvidos para o gerenciamento da aprendizagem via *Web*. São sistemas que sintetizam a funcionalidade de *software* para comunicação mediada por computador. Atualmente, diferentes produtos têm surgido no mercado, tanto por iniciativas de empresas comerciais como por projetos de universidades (SCHLEMMER; FAGUNDES, 2001, p. 4). Para avaliar essas tecnologias são considerados três objetivos fundamentais, conforme Quadro 2:

Quadro 2: Avaliação de Tecnologias de Aprendizagem

Tecnologias de Aprendizagem	
As tecnologias de aprendizagem devem oportunizar a melhoria da qualidade da aprendizagem superando a utilização dos métodos correntes.	Oportunizar
As tecnologias de aprendizagem devem suportar processos comunicacionais que propiciem um alto grau de interatividade, favorecendo o trabalho em equipe.	Suportar
As tecnologias de aprendizagem devem reduzir a sobrecarga administrativa dos gestores, permitindo a eles gerenciar sua carga de trabalho mais eficientemente, possibilitando dessa forma a dedicação de mais tempo para as necessidades da organização.	Reduzir

Fonte: Adaptado de SCHLEMMER; FAGUNDES, 2001, p. 5.

É a partir dessas três possibilidades de Tecnologias de Aprendizagem que se reflete sobre o uso das ferramentas disponíveis no Ambiente Virtual de Aprendizagem das Edições EaD da Formação para a Elaboração de Planos Municipais de Cultura.

As tecnologias de aprendizagem se tornaram muito populares entre as instituições de ensino de todo o mundo como uma ferramenta para criar *sites* de *web* dinâmicos para aprendizagem. Os desenvolvedores dessas tecnologias têm seu foco principal voltado para disponibilizar as melhores ferramentas para gerenciar e promover a aprendizagem, contudo com diferentes maneiras de utilização:

- Escala: desde centenas de milhares de participantes até projetos de menor escala.

- Atividades desenvolvidas: Pode envolver oficinas e workshops realizados exclusivamente on-line, como atividades presenciais.
- Utilização dos módulos de atividade: Muitos dos usuários gostam de usar os módulos de atividade (como fóruns, *wikis* e bancos de dados) para construir comunidades amplamente colaborativas de aprendizagem em torno de seu tema (na tradição construcionista social), enquanto outros preferem utilizá-los como um meio de socializar conteúdo (tais como pacotes padrão SCORM) e para avaliar a aprendizagem utilizando tarefas ou testes.

Segundo Pires (2011), o McKinsey Quarterly vem conduzindo, desde 2007, uma pesquisa que tem como objetivo o monitoramento do uso das seguintes tecnologias / ferramentas: RSS, *Mash-ups*, *Peer-to-peer*, *Podcast*, Compartilhamento de vídeos, *Blogs* e *Microblogging*, *Wikis*, Redes sociais, Mercados preditivos, *Rating* e *Tagging*. Inicialmente, algumas dessas ferramentas foram desenvolvidas por protocoinidades, fora do mundo organizacional, com o objetivo de facilitar a interação nessas próprias comunidades. São construções coletivas que não se desenvolveram como produtos de laboratórios de P&D, nem de centros universitários. Há fortes evidências de que as comunidades assim suportadas podem produzir alto valor agregado. Na era das mídias sociais, elas já se tornaram de uso comum para a parcela da sociedade que se comunica intensamente. No entanto, a questão que se apresenta é a de como aproveitar essas tecnologias e ferramentas para suportar processos de aprendizagem a distância.

Na tentativa de responder essa questão, serão apresentadas e discutidas através da classificação do “*Social Software Matrix*” o agrupamento das ferramentas virtuais utilizadas nas edições EaD da Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura, a partir das suas aplicações.

Ferramentas de comunicação:

Chat de interação por texto: ferramenta que permite a interação on-line síncrona dos participantes da formação e seus tutores – A versão de *chat* disponível no AVA da formação **oportunistou** a interação síncrona dos participantes dos grupos com seus respectivos tutores, por meio de seções previamente agendadas, porém apresentou limitações de usabilidade. De acordo com o perfil de participantes (gestores e agentes

culturais), essas limitações os fizeram intensificar as comunicações por outros meios disponibilizados dentro e fora do AVA. Ao longo das duas edições da formação, a versão do *chat* disponível **não suportou** o fluxo de interações demandado;

Fóruns de discussão teórica: espaço criado para a discussão assíncrona sobre os conteúdos da formação por meio de tópicos específicos criados pelos tutores com temas indicados pelos professores conteudistas – De todas as ferramentas de comunicação disponibilizadas ao longo das duas edições da formação EaD, os fóruns de discussão teórica foram os mais expressivos em quantidade de interações, reflexões críticas e interpretativas sobre os conteúdos tratados em cada um dos módulos. Por meio da leitura das postagens, foi possível identificar diferentes níveis de clareza, objetividade e coerência dos argumentos expostos sobre os conteúdos abordados. O compartilhamento de experiências, por outro lado, permitiu que os participantes se conectassem com realidades de planejamento cultural de distintas cidades do Brasil, reduzindo distâncias, oportunizando interações substantivas e suportando processos de aprendizagem modulares. Apesar de tamanha expressividade, não deixaram de existir participantes que utilizaram os fóruns como meros questionários de pergunta/resposta, desconhecendo a lógica da aprendizagem coletiva onde muitos aprendem com muitos.

Fórum de notícias: espaço para o compartilhamento de notícias sobre a formação com toda a comunidade de participantes – Este fórum foi criado com o objetivo específico de noticiar ações e prazos das atividades da formação. Sua lógica era de comunicação de um para muitos, ou seja, da coordenação da formação para os participantes. Este fórum oportunizou uma comunicação mais direcionada, reduzindo a sobrecarga de informações por outros meios de comunicação como o e-mail.

Ferramenta de vídeo conferência: ferramenta semelhante ao *Skype* ou o *Google Talk*, com boa resolução de vídeo e áudio – Na versão do Ambiente Virtual de Aprendizagem adotado nas duas edições EaD da Formação, não foi possível integrar este tipo de ferramenta. Optou-se, então, quando necessário, utilizá-las fora do *Moodle*.

Ferramenta de envio de mensagem individual: espaço de comunicação reservada para a interação entre dois participantes e/ou tutor e participante – Essa ferramenta oportunizou que os tutores enviassem *feedbacks* individuais ao final de cada módulo, sinalizando os aspectos positivos do desempenho do participante e o que poderia ser melhorado ao longo do processo.

Colaboração e compartilhamento de conhecimento:

Ferramenta *wiki*: ferramenta para a construção coletiva de conteúdo. É indispensável que a solução inclua ferramenta de **Controle de Alterações** com fácil identificação dos autores (exemplo: *Microsoft Office Word* – Revisão / Controle de Alterações) e inclusão de **Comentários** – Apesar do ambiente possuir esta ferramenta, optou-se por não a incorporar ao processo de aprendizagem.

Biblioteca: ferramenta destinada ao armazenamento de conteúdo, com destacada facilidade de se fazer *upload* e *download* de vídeos e arquivos, e inserir *links* – Na formação, utilizou-se o formato de “Linkteca”, disponibilizando uma série de conteúdos complementares aos módulos, assim como publicações e documentos institucionais da área cultural. Este repositório de conteúdo oportunizou o acesso dos participantes a materiais diversos e reduziu a carga de textos complementares nos módulos específicos, os quais poderiam ser acessados a todo momento no ambiente.

Glossário: espaço tipo dicionário, voltado para a conceituação de termos relevantes ao projeto, com possibilidade de incluir *links* para conteúdo armazenado na plataforma e para *sites* da internet – Cada professor conteudista, assim como a equipe pedagógica da formação, indicou, baseado na literatura, definições de conceitos tratados ao longo da formação.

Ferramenta de busca de conteúdo: ferramenta de pesquisa na plataforma (buscar conteúdo na biblioteca, nos fóruns, nos *chats*, enfim, em todos os espaços da plataforma, por palavra-chave) – Esta funcionalidade foi pouco explorada ao longo das formações, não possibilitando o suporte e a redução de tempo na busca de conteúdos.

***E-book*:** recurso de livro digital que possibilita ao participante navegar pelos módulos on-line – oportunizou a leitura rápida dos conteúdos dos módulos por unidade, com a facilidade de leitura em aparelhos eletrônicos.

Gerenciamento pedagógico:

Relatório de atividades: funcionalidade que permite mapear a realização de atividades por parte do participantes, acessos, interações, *downloads*, entre outras

atividades possíveis no ambiente – Esta funcionalidade permitiu a avaliação quantitativa das interações, das visitas aos módulos, dos acessos ao ambiente virtual, entre outras possibilidades de verificação, o que permitiu a redução de tempo de tutores, supervisores e orientadores na avaliação da regularidade de acessos dos participantes.

Calendário: para a marcação de eventos e sinalização de datas aos participantes – Este recurso foi pouco explorado para a sinalização das datas de entrega das atividades e datas de encerramentos dos fóruns.

Recursos diversos:

Atividades práticas: ferramenta para a construção e aplicação de formulários e atividades diversas – Todos os módulos da formação tiveram como proposta de atividade, além das interações nos fóruns de discussão teórica, a realização de atividades práticas, tais como, *quizzes*, palavras cruzadas, questionários fechados e abertos, atividades discursivas, entre outras que oportunizaram a absorção e a interação mais profunda com o conteúdo abordado. Em muitos casos, essas atividades conseguiram reduzir o tempo de correção das atividades por meio dos tutores a partir da programação dos gabaritos e da geração de avaliações automáticas.

Alerta: ferramenta que alerta os usuários para toda e qualquer movimentação de conteúdo realizada na plataforma. Mantém os usuários facilmente informados sobre as alterações introduzidas no ambiente por qualquer participante.

4 PRINCIPAIS RESULTADOS

A primeira edição do Projeto para a Elaboração de Planos Municipais de Cultura, na sua versão presencial, teve alcance limitado, apesar de apresentar resultados positivos. Na ocasião, foram 13 planos aprovados e sancionados, 1 aprovado e não sancionado (Olinda), 2 em tramitação (Aracaju e João Pessoa) e 4 sem encaminhamento (Betim, Manaus, Rio de Janeiro e Sabará).

Com o objetivo de ampliar o conjunto de municípios assistidos e, ao mesmo tempo, democratizar o conhecimento técnico necessário à elaboração de planos de cultura, a primeira edição EaD (2014 a 2016), alcançou os seguintes resultados:

- a. Efetiva participação de 549 gestores e agentes culturais;
- b. Capilaridade da formação, com participação de 333 municípios, representando 25 estados da federação brasileira;
- c. Ganho de escala de 1565% quando comparado com os 20 municípios atendidos na versão presencial;
- d. Disponibilização de assistência técnica aos 333 municípios para a elaboração dos Planos Municipais de Cultura (PMCs);
- e. Desenvolvimento de ferramenta tecnológica, mediante a criação de um sistema para preenchimento de minutas de planos;
- f. Nove encontros presenciais e uma videoconferência ocorridos nas Regionais do MinC, o que possibilitou reunir 166 gestores de 96 municípios, com o objetivo de avaliar o estágio de desenvolvimento dos seus PMCs, avaliar o processo formativo e aprofundar as orientações metodológicas para a elaboração dos Planos de Cultura.

Buscando capilarizar a rede de universidades envolvidas no projeto, a segunda edição EaD foi realizada conjuntamente pelas Universidades Federais da Bahia (UFBA) e de Santa Catarina (UFSC), haja vista as mesmas terem sido precursoras do projeto de apoio e assistência técnica para elaboração de Planos de Cultura desde 2012. Para tanto, a formação contemplou uma gestão compartilhada entre UFBA e UFSC, com integração da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por meio da participação do seu quadro de docentes, discentes e pesquisadores, configurando um formato de rede acadêmica.

A segunda edição EaD (2017) alcançou os seguintes resultados:

- a. Inscrição de 1072 participantes distribuídos da seguinte forma: 524 municípios de 25 estados da federação e 61 instituições públicas e privadas;

- b. Assistência técnica para elaboração dos PMCs aos 496 municípios que interagiram no ambiente virtual, com ganho de escala de aproximadamente 149%, quando comparado com o número de 333 municípios atendidos na edição anterior;
- c. Sensibilização sobre a abordagem de Planos Municipais de Cultura para 138 candidatos que participaram do processo de seleção de tutoria EaD e capacitação integral sobre a Metodologia de Elaboração de Planos Municipais de Cultura para os 34 tutores que efetivamente integraram o quadro da Formação EaD;
- d. Certificação de 376 participantes, divididos da seguinte forma:
 - 274 receberam certificado com a carga horária total da formação (Módulos Conceituais + Módulos de Planos) – 252h.
 - 92 receberam certificado com a carga horária parcial (Apenas Módulos Conceituais) – 100h.
 - 10 receberam certificado com a carga horária parcial (Apenas Módulos de Planos) – 152h.
- e. Disponibilização de ferramentas tecnológicas para a prática de exercício para elaboração de planos e registro de experiências exitosas ou não na área cultural;
- f. Realização de 19 encontros regionais presenciais, reunindo 402 representantes de 227 municípios e 30 instituições no I Encontro e 166 representantes de 94 municípios e 18 instituições no II Encontro;
- g. Produção e distribuição da publicação “Planos Municipais de Cultura – Guia de Elaboração” na versão impressa e virtual;
- h. Monitoramento sobre o estágio de desenvolvimento de Planos Municipais de Cultura de municípios que participaram de edições anteriores do projeto por meio de aplicação de pesquisa virtual;
- i. Criação de um site para disponibilização de informações e materiais didáticos produzidos nas três edições do projeto;
- j. Expansão do número de núcleos universitários formadores e instituições parceiras multiplicadoras a partir da atuação em rede colaborativa formada por alunos, técnicos, gestores, professores e pesquisadores e da transferência da metodologia e das ferramentas tecnológicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante registrar que as três edições do projeto para elaboração de PMCs (uma presencial e duas EaDs) alcançaram os objetivos inicialmente formulados, ultrapassando os limites da dimensão operacional, convertendo-se numa experiência educacional, não obstante pioneira e inédita, rica e instigante para todos que dela participaram, favorecendo o exercício da aprendizagem colaborativa.

Cabe ressaltar que face à demanda de se atingir ganhos de escala para o desenvolvimento de Planos Municipais de Cultura, a utilização de um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) foi a solução mais indicada na ocasião. O sucesso do seu uso como plataforma tecnológica, no entanto, só foi possível frente ao respeito de algumas premissas, também essenciais para o projeto, relacionadas a seguir:

- Utilização do *moodle* como Ambiente Virtual de Aprendizagem – a UFBA e demais universidades envolvidas já possuíam familiaridade com o *software*, inclusive para atendimento de eventuais demandas de programação de rotinas específicas para o Projeto EAD com o MinC. Além disso, o *moodle* já se encontrava disponível nos servidores do Centro de Processamento de Dados (CPD) da UFBA, com equipe preparada para desenvolver e operar no ambiente. Há ainda de se destacar a facilidade de arregimentar e capacitar tutores, dadas as experiências pregressas de realizações de cursos nesse ambiente.
- Favorecimento da reflexão do participante – o participante EAD foi estimulado a partir do conteúdo e das provocações no texto, a responder direta ou indiretamente questões que proporcionassem reflexão, por exemplo, sobre a cultura local e suas interações, dificuldades do planejamento em cultura e principais debates contemporâneos sobre o tema. Essa condição é aderente à natureza de um projeto de planejamento público em que a análise crítica e propositiva é essencial.
- Favorecimento ao diálogo do participante com os outros participantes (e suas culturas) – uma estrutura de fóruns de discussão, glossários coletivos e de fóruns de dúvidas permitiu e estimulou o compartilhamento de experiências e de conhecimentos. Isso foi particularmente importante, porque a elaboração do plano de cultura é um processo coletivo, no qual o plano do município interage com os planos estaduais e nacional.

- Reforço ao acúmulo de conhecimento durante o processo – espaços destinados a relatos individuais e de difusão de boas práticas foram desenvolvidos e estratégias de participação foram adotadas para que o conhecimento fosse permanentemente compartilhado e acumulado. O processo de planejamento é também um aprendizado a partir de outras concepções de soluções e de experiências.

Nesse contexto, as Tecnologias de Aprendizagem apresentaram-se como ferramentas exequíveis, porém não isoladamente, para proporcionar uma maior capilaridade das ações de políticas culturais, tal como o ganho de escala na capacitação de representantes municipais por meio da Formação EaD para Elaboração de Planos Municipais de Cultura. Todavia, faz-se necessário registrar que apesar de todo suporte tecnológico, os encontros presenciais foram de suma importância para a concretização das ações de sensibilização e desenvolvimento do PMC.

A participação de cada representante municipal, seja ele da esfera pública ou social, moveu a formação. O sucesso esteve atrelado à qualidade do envolvimento de todos, pois não cabia apenas a equipe da formação estar empenhada e disponível. Foi preciso que todos e cada participante abraçassem a ideia e se sentissem responsáveis para que a formação acontecesse da melhor maneira possível.

Os resultados positivos foram evidenciados tanto no que se refere aos alcançados pelo projeto, quanto pela articulação interinstitucional com as universidades, cujo diferencial consistiu no funcionamento em rede colaborativa de aprendizagem e de suporte técnico especializado para assessoramento aos municípios na elaboração de PMCs. O ineditismo desse formato de gestão, somado aos novos atores universitários e institucionais capacitados por este projeto, impulsionou a criação de uma abrangente rede capaz de assessorar, por meio de tecnologias virtuais de aprendizagem, os poderes públicos municipais na formulação e na implantação das políticas culturais.

REFERÊNCIAS

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

EAUFBA – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. **Planos municipais de cultura em ambiente de aprendizagem a distância**: Relatório final 2013/2016. Salvador, 2016.

EAUFBA – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. **Planos municipais de cultura em ambiente de aprendizagem a distância**: Relatório final 2017/2018. Salvador, 2018.

PIRES, Ana Maria. **O uso das TIC como facilitadores da colaboração intra e interorganizacional**. Salvador: Espaço Redes Bahia, 2011.

SCHLEMMER, E.; FAGUNDES, L. C. **Uma proposta para avaliação de ambientes virtuais de aprendizagem na sociedade em rede**. Informática Na Educação: teoria & prática. v. 4, n. 2, p. 4-5, set., 2001.



GESTÃO CULTURAL, PLANOS DE CULTURA E DIVERSIDADE: DESAFIOS PRESENTES E FUTUROS PARA AS POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS

Kátia Costa¹

A gestão cultural e as políticas culturais no Brasil vêm, a partir de 2003, sendo alinhavadas por um desenho de organização sistêmica – Sistema Nacional de Cultura (SNC) –, o qual foi institucionalizado constitucionalmente em 2010. Baseado numa perspectiva ampliada da Cultura, o SNC propõe a implementação de políticas públicas participativas e direcionadas à valorização da diversidade cultural e, para tanto, procura estimular a atuação cooperada entre a União, Estados e Municípios, incluindo também a sociedade civil nessa ação articulada, como forma de democratizar o planejamento, a execução e avaliação das políticas públicas de cultura.

Apesar desse propósito, os mecanismos de controle social para o SNC ainda são frágeis e, como toda política pública em tais condições, o sistema está sujeito a distorções. Um exemplo destacado é o caso da Lei Rouanet, que, apesar de ser baseada na renúncia fiscal em benefício da promoção cultural, termina atendendo preponderantemente a interesses das empresas patrocinadoras, considerando essencialmente seus objetivos mercadológicos.

Trazendo a discussão para o âmbito municipal, para que se tenha um efetivo processo de implementação de políticas públicas para a cultura a partir da referência do SNC, cabe a atores e agentes envolvidos desenvolver mecanismos que, com novas condutas e práticas, evitem a perpetuação das inúmeras distorções já existentes, bem como o seu agravamento ou o surgimento de novas.

Neste sentido, o processo participativo ganha status privilegiado, ao possibilitar, entre os agentes e grupos envolvidos na sua elaboração, o estabelecimento pactuado de diretrizes capazes de inibir investidas de captura dessas políticas por grupos

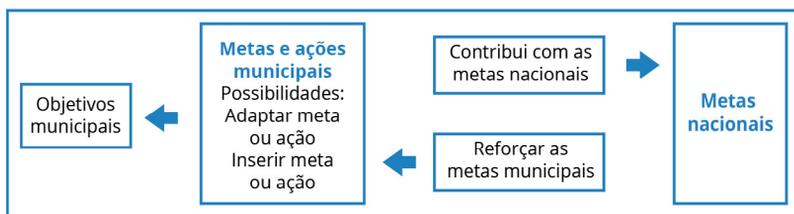
¹ Mestra em Cultura e Sociedade pelo Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. Especialista em Gestão Cultural pelo Itaú Cultural e Universidade de Girona. Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural.

E-mail: katiacosta.cult@gmail.com.

restritos geralmente privilegiados, da sociedade. O Plano Municipal de Cultura, sozinho, não é suficiente para corrigir eventuais distorções das políticas públicas ou evitar que ocorram, mas, se construído a partir de bases democráticas, os atores e agentes estarão mais apropriados da sua importância, e com maiores condições de acompanhar sua efetivação.

Outro fator de importância é observar a relação promovida entre as diferentes esferas de governo, na qual os Planos de Cultura dos Entes da Federação buscam a amarração e potencialização recíproca, através da formulação de metas que guardem complementaridade (Figura 1). Assim, as metas do Plano Municipal de Cultura podem e devem ser analisadas em relação às nacionais, em função de se identificar possibilidades de cooperação, assim como com o Plano Estadual, buscando “identificar convergências, canalizar esforços e potencializar recursos, enfim buscar sinergias com base na concepção sistêmica da Cultura” (BRITTO, 2017, p. 65).

Figura 1: Relação entre metas nacionais e municipais



Fonte: BRITTO, 2017, p. 66.

As metas estaduais e municipais, quando possível, complementam e contribuem para a efetividade de metas nacionais e promovem conjuntamente a atenção às demandas sociais e culturais, com a criação de instrumentos e mecanismos que impulsionam ou contribuem para o desenvolvimento cultural. Além disso, visam fazer com que questões historicamente abandonadas pelo Estado sejam assumidas por ele como sua responsabilidade, a exemplo do reconhecimento e fortalecimento das culturas tradicionais, populares e identitárias e, conseqüentemente, da memória como elemento impulsionador do desenvolvimento local.

Com base nas ações desencadeadas pelo extinto Ministério da Cultura e em experiências de formulação e implantação dos sistemas de cultura, os planos, quando elaborados de modo participativo, numa perspectiva de longo prazo, manter-se-ão

como instrumentos de construção democrática. Isto é particularmente relevante para uma gestão municipal comprometida com a diversidade cultural e com o desenvolvimento local, já que é no município que a cultura se manifesta em todas as suas dimensões e aporta nas dinâmicas locais sentidos de identidades, de cidadania, cooperação e solidariedade, consolidando e criando novos arranjos para a sua sustentabilidade.

Esse projeto constitucional de organização das políticas públicas de cultura nas três esferas de governo foi capaz de revelar como a cultura se estabelece como ativo fundamental para a construção de sociedades mais autônomas, a exemplo da Política Nacional de Cultura Viva, especialmente em relação ao Programa dos Pontos de Cultura. Ele reflete sobremaneira a compreensão de uma sociedade diversa culturalmente, com múltiplas capacidades criativas de geração de novos sentidos e novos comportamentos, numa perspectiva de se promover maior justiça social, onde todos produzem formas e modelos distintos de ser e viver, e que estes modelos são constituídos de fragmentos que, quando juntos, amalgamados, produzem novos fluxos sociais, econômicos e de cidadania.

Nesse processo, constata-se que qualificar a gestão da cultura nas três esferas de governo, mas, especialmente nos municípios, gera novos desafios para a sustentabilidade e o desenvolvimento local, bem como emana novos arranjos culturais, políticos, administrativos e institucionais. Estes, por sua vez, vão emergir para uma concepção de desenvolvimento mais coerente com as dinâmicas contemporâneas. Diante disso, questões vinculadas à diversidade cultural se apresentam como marcos decisores para a estruturação de sociedades humanizadas.

as políticas públicas para a Cultura têm grandes desafios em geral porque no seu âmbito mais específico o centro da questão não é somente a Arte, e nem somente festejar a diversidade das expressões culturais, mas encontrar formas de promover e proteger as condições de as sociedades poderem ter acesso à criatividade em toda a sua plenitude e ao pleno exercício dos direitos culturais. Resta apontar os caminhos para que isto seja possível, ainda mais em âmbito local, de modo que gestores municipais, cidadãos em geral, iniciativa privada e organizações da sociedade civil possam compor sólidas políticas municipais de cultura (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018, p. 13).

Associadas a essa preocupação, questões historicamente não resolvidas passam a compor a discussão sobre a igualdade de direitos, o que perpassa pela reparação

e pela legitimidade da cultura para além de mera composição de matrizes culturais formadoras da nossa sociedade. Reconhecer a cultura nos seus distintos modos e modelos de se instituir na sociedade é, acima de tudo, reconhecê-la como espaço de disputa, de divergências e de contradições e, daí, de possibilidades de novas construções, assumindo assim o projeto político que é a diversidade cultural, sem deixar de reconhecer a preocupação no desequilíbrio que pode surgir a partir da “desigualdade nas interações e trocas entre as diferentes culturas” (BARROS & ANGELIS; 2018, p. 121).

Para Bernard (2003), a Diversidade Cultural tem base no diverso, sendo resultado de um movimento de lutas e conflitos. Nessa perspectiva e em linha com os principais documentos e convenções internacionais a multiplicidade de formas como a cultura se apresenta é reconhecida pelo Brasil, a partir de 2003, na perspectiva de

Cultura como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Cultura como aquilo que, em cada objeto que produzimos, transcende o meramente técnico. Cultura como usina de símbolos de um povo. Cultura como conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação. Cultura como o sentido de nossos atos, a soma de nossos gestos, o senso de nossos jeitos (GIL, 2003).

Não é à toa que a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural “sugere ainda que a cultura deve ocupar um lugar central nos debates contemporâneos e criar condições para um diálogo entre as civilizações, em um ambiente de tolerância e cooperação [...]” (COSTA, 2017, p. 29).

Um país composto por um espaço heterogêneo como o Brasil, além da sua dimensão continental formado por diferentes matrizes culturais e especificidades de contextos registra uma pluralidade de formas, jeitos, vozes e olhares sobre si e sobre o país. Considerando esses aspectos, é intrinsecamente necessário instituir políticas que reflitam as realidades locais, suas dinâmicas e singularidades. Por tal razão, a articulação entre os entes federados reforça a importância da municipalidade como componente fundamental à consolidação de uma política pública de cultura, entendida como

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida cultural, por meio da definição de objetivos

e estratégias de atuação e da alocação dos recursos para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 20).

Os sentidos entre diversidade e desenvolvimento nos levam a repensar as políticas culturais para as cidades de forma contextualizada, focando nas dinâmicas locais e seus desdobramentos. Cada lugar demanda olhares e percepções diferenciadas, mesmo que se tenham linhas orientadoras, indicativas de como promover a cultura na sua multiplicidade.

Relativamente às políticas culturais, Canclini (1987) propõe uma ampliação do seu escopo, ao, ultrapassando as fronteiras do setor público, atribuir o atendimento às demandas relativas aos direitos culturais da sociedade e a busca por um consenso para uma ordem ou transformação das realidades sociais ao conjunto de iniciativas públicas e privadas, das organizações e grupos comunitários que trabalham na perspectiva de contribuição para o desenvolvimento cultural, considerando o fator simbólico.

Dessa forma, pode-se afirmar que os planos de cultura são instrumentos que orientam a implementação dessas políticas no âmbito do Estado, contribuindo para uma participação ativa da sociedade no desenvolvimento cultural, buscando ampliar a participação dos cidadãos nas decisões públicas e contribuir para instrumentalizar as comunidades, artistas, grupos e coletivos a assumirem protagonismo e autonomia sobre a sua produção. Esse instrumento, por sua vez, desconstrói a ideia de Estado como produtor de cultura, oferecendo ao conjunto dos setores e segmentos participar efetivamente de uma construção de responsabilidades compartilhadas em prol do desenvolvimento desejado.

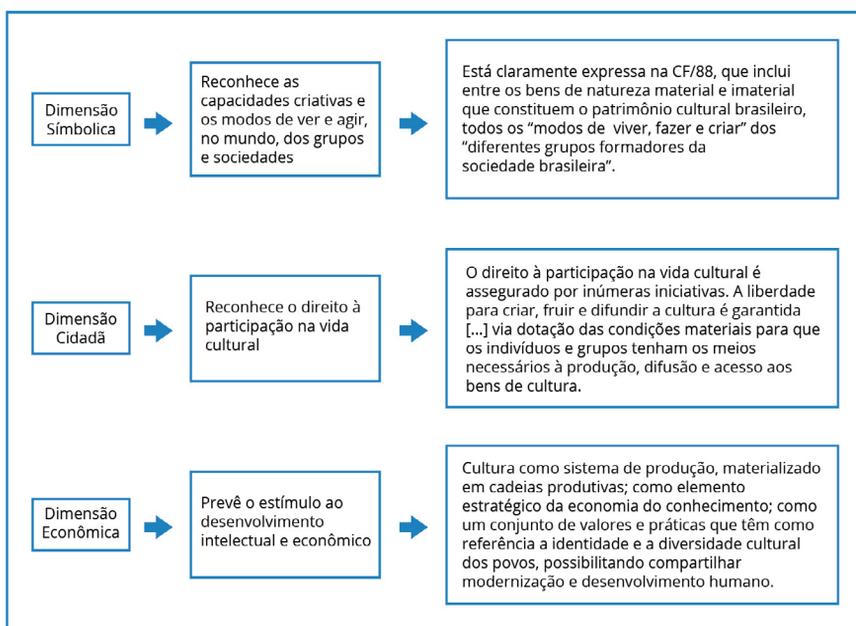
São esses conceitos que instigam o investimento numa agenda de transformação pública no campo da cultura, tomando a diversidade cultural como elemento balizador para a formulação de políticas públicas para a área. Dentro desse marco conceitual, tem-se como relevante a exposição de impressões sobre como a política desenvolvida no Brasil para a diversidade cultural, a partir do projeto político instituído em 2003, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, dialoga com os conceitos de cultura e políticas culturais acima abordados. Nesse momento, na esfera da diversidade cultural, as políticas públicas para a cultura no Brasil assumem um compromisso com a diversidade cultural.

Tomando-se como base o SNC e tudo que ele implica, com um conjunto de elementos constitutivos, interdependentes e que atuam tanto individualmente quanto de forma

articulada, complementando-se para promover os principais objetivos propostos para as políticas culturais, especialmente a promoção da participação social e o fortalecimento da diversidade cultural.

A tridimensionalidade da cultura atribui a esse sistema a responsabilidade de impulsionar a cultura nas dimensões simbólicas, quando reconhece as capacidades criativas e os modos de ver e agir no mundo; a cidadã, quando da promoção da participação na vida cultural; e, a econômica, quando prevê o estímulo ao desenvolvimento intelectual e econômico (Figura 2).

Figura 2: As três dimensões da Cultura



Fonte: Adaptado de MinC, 2011, p. 33-36.

Num entendimento claro sobre a importância de ampliar o raio de atuação das políticas públicas como instrumento de desenvolvimento social e econômico, o Sistema Nacional de Cultura busca materializar o desejo de viabilizar um sistema que incorpore às políticas para área da cultura que sejam de Estado e não de governos. São políticas que devem ir além dos mandatos, contribuindo para a estruturação de

ações públicas que rompam com o modelo clientelista e possibilitem a implantação de políticas de continuidade, visto que a diminuição das desigualdades requer uma atuação permanente no tratamento de questões estruturais, que, seculares, não podem ser tratadas com medidas temporárias e de curto prazo.

Um segundo ponto que reitera a relação das políticas brasileiras com a Diversidade Cultural e com os documentos internacionais é que este modelo de política assume um compromisso com o aspecto econômico da cultura, considerando que as desigualdades sociais e econômicas estão interligadas e necessitam de um olhar cuidadoso, estimulando um olhar positivo sobre os impactos de longo prazo dos aspectos culturais do desenvolvimento.

Isto se justifica em razão de o conceito de desenvolvimento suscitar algo novo, ao refletir a importância do sujeito como portador de sua história e produtor de cultura, de bens simbólicos e econômicos. Também, reflete as diferenças em relação às forças de trabalho e, sobretudo, as desigualdades de oportunidades que inibem o crescimento de pessoas, grupos ou comunidades. Daí, ressalta-se a importância da Política Nacional Cultura Viva e da política de editais na inserção das comunidades indígenas e tradicionais em ações de fomento, além dos incentivos ao acesso às fontes de recursos e à produção cultural regional e local.

As políticas de patrimônio cultural são fortalecidas e, com isso, ocorre o reconhecimento, registro e tombamentos de expressões historicamente colocadas à margem das políticas culturais. Também, amplia-se o acesso, as trocas e a visibilidade a tais expressões e manifestações. Planos de desenvolvimento setoriais são formulados e a política de museus e memória ganhou *status* de importância nesse momento, oportunizando o reconhecimento histórico, social e político de diferentes grupos, artistas, bens e produtos culturais.

São exemplos que só enfatizam a importância de uma política pública, de se adotar diretrizes que orientem os entes em suas políticas culturais, assim como é feito em outros setores da atuação pública. A experiência, mesmo que tímida, mostra que ter objetivos e metas a cumprir, de modo articulado, dá foco ao desenvolvimento e possibilita a redução de desigualdades, colocando o Estado como um impulsionador e não apenas como um realizador. Nesse contexto, também deve-se considerar que as políticas públicas devem refletir os anseios da sociedade e, por isso, merecem ser formuladas num amplo debate, construindo responsabilidade conjunta sobre

o que se entende como soluções de consenso para problemas que merecem ser resolvidos a curto, médio e longo prazo.

Para melhor ilustrar essa abordagem, cabe destacar os debates ocorridos no âmbito da Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento (1991), organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU). A partir das discussões dessa comissão, que resultou no Relatório Nossa Diversidade Criadora, defendeu-se que “desenvolvimento compreende não apenas o acesso a bens e serviços, mas também a possibilidade de escolher um estilo de coexistência satisfatório, pleno e agradável” (CUÉLLAR, 1997, p. 21).

Nesse sentido, o Relatório reforça a ideia de que as sociedades possuem conformações próprias e diversas entre si e, por isso, exercem comportamentos e formas de produção peculiares, que merecem ser compreendidas em sua diversidade de contextos e representações simbólicas, cidadãs e econômicas. Além disso, cada uma dessas sociedades não pode ser conduzida a um padrão que desconsidere a sua trajetória histórica e cultural, promovendo processos exclusivistas, baseadas em agendas homogeneizantes.

A importância da estruturação de políticas públicas sólidas e de longo prazo surge, sobretudo, da necessidade de garantia de oportunidades a determinados grupos sociais, tendo o Estado como agente responsável pela memória, bens e expressões culturais, bem como das condições para que as sociedades permaneçam dinâmicas e diversas. Daí a proposta de uma articulação entre de esforços entre os governos e seus departamentos, a sociedade civil e a iniciativa privada em torno do processo e desenvolvimento, como afirma Cuéllar (1997):

Quando a cultura é entendida como base do desenvolvimento, a própria noção de política cultural deve ser consideravelmente ampliada. Toda política de desenvolvimento deve ser profundamente sensível à cultura e inspirada por ela. [...] definir e aplicar esse tipo de política significa encontrar fatores de coesão que unam sociedades multiétnicas por meio de um melhor uso das realidades e oportunidades de pluralismos (CUÉLLAR, 1997, p. 305-306).

No momento atual, essas bases norteadoras das políticas culturais encontram-se como em uma etapa de reformulação, onde premissas e princípios que as orientam encontram-se em processo de negação ou substituição por outras diametralmente opostas. Tem-se, agora, um processo no qual as políticas afirmativas, compensatórias

e distributivas perdem protagonismo, resultando em fragilização de direitos sociais, afetando diretamente as condições de vida das pessoas, suas liberdades individuais e coletivas e, portanto, resultam em que a sociedade decline para uma situação de subordinação, constituindo assim uma ameaça à diversidade das expressões culturais.

Elaborar um plano de desenvolvimento para a área da cultura, baseado em princípios participativos, não se configura apenas como atividade formalista de planejamento público. Mais que isso, é uma forma de, efetivamente, convocar a diversidade cultural para dentro do processo. Trata-se especialmente de criar um ambiente propício ao encontro dos diferentes atores, agentes locais e interesses em torno da construção de políticas públicas de cultura.

O exercício de elaboração de um plano de cultura, que considere a atuação compartilhada entre poder público e sociedade, inaugura um processo de construção coletiva, onde os diferentes sujeitos, individual e coletivamente, compartilham diferentes modos de olhar, interpretar e propor ações sobre a realidade na qual estão inseridos. Esse caminho se apresenta como um passo importante para a promoção do encontro entre as diferentes visões que tais agentes carregam, assim como para um caminho de transformação tão necessário num país tão desigual.

Trata-se de um aprendizado, onde ver e ouvir o outro, falar e escutar, debater, construir visões do presente e do futuro, se constituem como fase de construção de algo coletivo. Mais do que o cumprimento formal de etapas e busca pela coerência com os planos federal e estadual, a formulação do plano municipal de cultura envolve a negociação de visões de realidade, de sentidos políticos sobre a diversidade cultural e o desenvolvimento local e de visões de futuro. Ou seja,

[...] implementar e assegurar um processo de decisão compartilhada sobre as ações necessárias e adequadas ao desenvolvimento local, envolvendo, portanto, todos os segmentos da sociedade desde a compreensão e o conhecimento da realidade até a definição e a implementação das ações prioritárias para o desenvolvimento (BUARQUE, 2008, p. 89).

Neste processo, a cultura, tomada como campo de nossas subjetividades, simbolicamente objetivadas em produtos e processos, apresenta um grande desafio: como equacionar as tensões entre a implantação de um modelo geral e universal, definido por lei e instrumentos normativos, e o atendimento às singularidades?

No âmbito da municipalidade, as políticas públicas desempenham importante papel no estímulo e fomento às diversas formas de expressão, bem como o acesso aos bens, produtos e serviços culturais de forma equitativa. É na dimensão local da vida social que a cultura se manifesta em sua complexidade provedora de melhorias e garantias dos direitos fundamentais da sociedade.

Avançar na implementação de planos municipais de cultura significa estruturar políticas culturais locais que, quando articuladas com a União e o respectivo Estado, podem promover um conjunto de ações complementares que impliquem numa transformação dos diferentes contextos. É preciso, mais do que nunca, a convicção de que o PMC se estabelece como uma carta de navegação que coloca a cultura local como espaço de construção e consolidação de novas realidades, especialmente quando desenvolvidas e implementadas com capilaridade territorial.

Também, além da articulação vertical, é fundamental o diálogo horizontal, uma força política considerável no contexto atual, pois o município é o principal porta-voz do comportamento da sociedade em quaisquer dimensões da vida social, política e econômica, sendo que o mundo contemporâneo requer um novo processo de formação, para um novo tipo de cidadão, levando em consideração o indivíduo, o território, a sua cultura e as diferenças entre os povos Canclini (2009).

Desta forma, os planos de cultura devem expressar as formas de vida, as diferenciadas maneiras nas quais se molda o mundo, frutos de momentos históricos diversos, com suas contradições e similaridades. O seu processo de elaboração é uma oportunidade ímpar para que isso ocorra, desde que efetivamente haja real parceria entre o poder público e a sociedade. Como ressalta Barros (2009, p. 66), “a diversidade cultural pensada sem a tensa, dinâmica e política relação entre sociedade civil, Estado e mercado, e os projetos em disputa, limita-se a um arranjo de diferenças, um mosaico de singularidades curiosas”.

A partir daí, é possível reconhecer que a preocupação com a diversidade cultural se constitui como elemento positivo central para o desenvolvimento local. Buarque (2008) afirma que este depende, de maneira relevante, da articulação entre os atores locais e sua capacidade de mobilização, “com base nas suas potencialidades e na sua matriz cultural, para explorar suas prioridades e especificidades” (BUARQUE, 2008, p. 30).

Considera-se, então, que planos de cultura estruturados a partir da metodologia formulada no âmbito do Projeto MinC-UFBA, de forma coerente com as orientações da UNESCO e do próprio Governo brasileiro², estarão devidamente alinhados com a proteção e a promoção da diversidade cultural, na medida em que:

- a. resultem da valorização da participação social em suas diversas formas de articulação e de expressão de seus diferentes sujeitos;
- b. contemplem a diversidade de expressões culturais e linguagens artísticas do município, onde esse é pensado como um conjunto de territórios simbólicos, socioculturais e geográficos distintos e interligados;
- c. decorram de ampla reflexão sobre a cultura local e sua contribuição para a concepção de um modelo de desenvolvimento;
- d. articulem instrumentos efetivos de proteção e promoção, coerentes com as recomendações institucionais mais amplas.

A participação social promove o encontro entre os diferentes sujeitos, entendendo-os como portadores de identidades diversas, e, daí, congrega diferentes formas de pensar e enxergar o mundo, evidenciando a diversidade em todas as suas contradições e convergências. Propicia, ainda, um espaço permanente de diálogo e negociação que resulta num ambiente favorável a inovadoras estratégias de organização e competências colaborativas, fortalecendo instâncias de representação e deliberação, a exemplo de fóruns setoriais e do próprio Conselho de Política Cultural, e reforçando a importância do controle social das políticas públicas de cultura.

Nesse arcabouço, merecem destaque as Conferências de Cultura, como instância que fomentam o debate entre governos e sociedade, para que seja estabelecida uma agenda de prioridades, bem como conduzem o processo de efetivação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento cultural, na medida em que aprofundam “o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de uma aproximação entre o Estado e a Sociedade civil” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 266).

² Apesar de estarmos sob a compreensão negativa da cultura pelo atual governo, o SNC e, por conseguinte, os demais sistemas ainda se encontram em vigor, mas vale destacar que essa é uma perspectiva de um governo progressista.

Um ponto em questão em tempos atuais é que, desde 2016, não se sabe da realização de conferências e isso é mais uma evidência de retrocessos políticos e institucionais no Brasil contemporâneo. Parece, então, que o desafio da institucionalidade depende, hoje, da disposição de cada município, no seu nível de autonomia, manter esse compromisso com a participação social como diretriz para os seus planos, programas e projetos de desenvolvimento.

Entender o município como um conjunto de territórios simbólicos, socioculturais e geográficos distintos e interligados significa buscar compreender as dinâmicas que constituem aquela sociedade. Trata-se de considerar dinâmicas tanto nas questões relacionadas às práticas culturais, sociais, econômicas e políticas quanto pela representação do compromisso com as subjetividades que a cultura promove, visto que

A sobrevivência do conjunto, não importa que os diversos agentes tenham interesses diferentes, depende desse exercício da solidariedade, indispensável ao trabalho e que gera a visibilidade do interesse comum (SANTOS, 2009, p. 110).

Dessa forma, o PMC se institui como um instrumento que alarga a compreensão da cultura no rol das políticas públicas, inovando a gestão pública e a relação entre a sociedade e o poder público, através da valorização e fortalecimento da capacidade criativa dos indivíduos e do caráter transformador, intrínseco à cultura. Essa afirmação precisa tornar-se certeza em tempos atuais, pois o respeito à criação e à livre expressão, bem como a supressão de processos de longa data excludentes, são pilares para o florescimento da diversidade de expressões.

O processo de elaboração do PMC não se configura meramente como um momento de formulação de um documento, mas como espaço de reflexão e construção política para a atuação dos atores e agentes culturais, de modo a possibilitar, a partir do reconhecimento da diversidade cultural, a concepção e implementação de políticas de desenvolvimento. Os diversos arranjos da cultura indicam diferentes vieses de abordagem para superação dos problemas locais, especialmente quando se pode enxergar, nesses arranjos, formas distintas de constituição de significados, que promovem quebra de padrões estabelecidos e criam condições para a implantação de um outro modelo de desenvolvimento.

Observando os aspectos acima considerados, é fundamental que o PMC seja construído de modo articulado com outros componentes do SMC, bem como esteja

coerente com os planos dos níveis federal e estadual e alinhado com os documentos referenciais já tratados na primeira parte desse texto. Tal articulação é fundamental para que as ações a serem promovidas atinjam um alto grau de efetividade.

Esse cuidado requer a constituição de instrumentos – de regulação, de registro, de proteção, de fomento, de formação, de promoção, de difusão e de acesso – para o desenvolvimento de ações que garantam os direitos culturais – simultaneamente civis, políticos, econômicos e sociais (MATA-MACHADO, 2012-2013, p. 18), considerando as especificidades das cadeias produtivas, os diferentes atores e agentes, a transversalidade da cultura e sua interdependência com outros setores, segmentos e políticas do município e para fora dele.

Vale ressaltar que a garantia dos direitos culturais é determinante para o desenvolvimento, quando refletida e integrada às políticas públicas locais, levando em conta o que rezam os artigos 215, 216 e 216-A da Constituição Federal (BRASIL, 2016), que tratam especificamente da cultura.

Assim, o PMC precisa ser entendido como um instrumento estratégico ao fortalecimento das políticas públicas, sobretudo para aquelas voltadas à diversidade cultural, especialmente pelo seu caráter participativo. O PMC contribui de forma significativa para a sustentabilidade das comunidades locais, na medida que reafirme o papel da diversidade cultural e seus diferentes modelos de se instituir, como ativo relevante num processo de mudança e de reconhecimento das identidades culturais.

O processo de organização do campo da cultura é algo novo, os planos de desenvolvimento ainda se configuram como instrumentos em processo de assimilação, pela municipalidade, especialmente pelo seu caráter participativo e por se tratar de um campo complexo de subjetividades. Ainda se constitui um desafio a tradução das especificidades do campo da cultura para a linguagem da administração pública, porém não é mais um caso de estranhamento, mas de escolha política, estrutura física, humana e capacidade técnica.

A seguir, pretende-se, a partir dos conceitos de democratização e democracia cultural, demonstrar como é possível estabelecer parâmetros para a construção de uma política de base territorial, considerando aqui a descentralização e desconcentração de recursos e ações.

Em primeiro lugar, para formular uma política consistente e estruturada, requer-se que o município apresente dados e informações tanto de caráter geral quanto, primordialmente, relativos às dinâmicas culturais locais, providência que pode se dar desde um simples questionário a recursos tecnológicos e técnicos mais complexos, como os mapeamentos e as cartografias.

Para Do Val (2016) mapeamentos se constituem de uma técnica que visa o levantamento, organização e sistematização sobre determinado componente de interesse. Além desses, é possível pensar nas cartografias afetivas que vão além da sistematização de dados e informações coletadas, pois visam, sobremaneira, transbordar o espaço físico e regional, atingindo os aspectos imaginários e simbólicos de uma comunidade, suas relações de pertencimento com o lugar em que se vive.

Entendendo-se a diversidade como o conjunto de diferenças que envolvem a cultura, desenvolver uma cartografia é buscar reconhecer como as pessoas se relacionam com o espaço territorial de forma simbólica, especialmente. Significa identificar suas relações afetivas com o lugar, com suas práticas, com a sua cultura e especialmente com tudo aquilo que faz parte e também ocupa o lugar do outro, pois

O mapa é uma representação social do mundo que parte do ponto de vista de quem o propôs, enquanto que a cartografia é a apreensão de um processo estático, mas ao mesmo tempo ela tem o seu movimento próprio, porque ela parte de uma afetação por vários atores sociais, e essa relação com vários territórios transcendem o meramente físico. Elas estão ligadas a questões subjetivas de como cada um atribui qualidades para um determinado espaço. Quando estamos falando disso estamos falando de práticas sócio culturais, sociais. [...] como que as pessoas utilizam o território como um espaço físico e, dali, nessa interação ente as relações de sociabilidade, os modos de vida, valores, crenças, enfim todos os espectros da vida coletiva, elas acabam por construir essas cartografias, que na verdade são mapas em movimento (DO VAL, 2016).

É possível, então, estabelecer que uma gestão para diversidade compreende sobremaneira o reconhecimento de práticas e de modos de vida, de construção de sentidos de valores e de capacidade criativa, visando a sustentabilidade econômica. Esse mapeamento ou cartografia proporcionará maior conhecimento sobre o aspecto territorial, agregando valor significativo ao trabalho de construção de políticas públicas sólidas e direcionadas ao fortalecimento da diversidade cultural.

Obviamente que o plano de cultura não dará conta de tudo que surgirá dos mapeamentos e cartografias, mas certamente essas descobertas e registros comporão o lastro necessário para posicionar a cultura no centro das políticas e debates sobre o desenvolvimento local, tal como estruturar medidas de proteção, valorização, inovação e sustentabilidade em relação ao desenvolvimento cultural.

Tal etapa conduzirá a entender os territórios e suas singularidades, oferecendo ao poder público subsídios para corrigir os percursos das políticas municipais, especialmente no que diz respeito às políticas de concentração e descentralização da gestão e dos recursos públicos. É sabido que essas são questões delicadas a serem perseguidas na gestão pública que demanda mudanças estruturais na administração pública, mudanças de comportamento de gestores e agentes culturais e a implantação de mecanismos de fomento diversificados, de regulação e fiscalização das referidas ações.

A democracia cultural só é possível se todos puderem participar da vida cultural, produzindo ou fruindo dela. Estabelecer políticas de desconcentração e descentralização é uma providência que a tem como princípio, o que pressupõe, de forma ampla, compreender as práticas sociais e culturais dos territórios, suas dinâmicas e suas especificidades. As diferenças se apresentam como um valor singular para políticas públicas diversificadas, com ações características das demandas, oportunizando escolhas e gostos culturais associados a vivência de cada um na vida cultural.

Obviamente que cada cidade possui características culturais que as identificam dentro de um conjunto de outras cidades, mas, para além da sua visível identificação cultural, ela é repleta de sentidos e contrassensos e esses, por sua vez, fazem aflorar, emergir diferentes lugares de falas. Estar atento, politicamente, a tais idiosincrasias da vida social e cultural de um lugar é compreender a diversidade cultural como mola de propulsão para o desenvolvimento local e não como um aspecto negativedo da sua composição.

A dimensão ampla da descentralização das políticas públicas em um determinado contexto tem como componente importante a questão territorial, que, muitas vezes, é tratada com grave distorção, vez que é comum à gestão municipal confundir a gestão da cultura com a gestão de eventos. Muitas vezes, uma política de eventos pode estar condicionada à projeção política de suas lideranças, como também à lógica do turismo, em que a cultura não passa de mero instrumento de atração,

resultando em que pequenos produtores, alguns setores e segmentos culturais fiquem à margem da festa, numa situação de invisibilidade.

Um exemplo é a cidade de Salvador, cujo Diagnóstico do Desenvolvimento Cultural (SALVADOR, 2017) aponta como demanda destacada a necessidade de maior profissionalização dos trabalhadores da cultura, no sentido de serem contemplados em atividades realizadas pelo município, bem como qualificar o seu potencial cultural com base econômica. Segundo tal documento, as festas e festividades da cidade ocorrem com baixa participação dos trabalhadores que vivem nos territórios, causando assim a exclusão de diversos profissionais, grupos ou artistas nessas festas, muitas delas relacionadas a grandes eventos e patrocinadas por grandes empresas, para as quais a produção local fica subordinada a suas estratégias mercadológicas.

Este exemplo aleatório apenas ressalta a importância de se entender que política pública, quando comprometida com a democracia cultural, requer do poder público uma atuação de mediador entre os atores e agentes sociais, políticos e culturais, construindo relações econômicas que busquem estruturar a cidade de modo que, ao passarem os grandes eventos, ela não resulte estagnada socialmente, culturalmente e economicamente.

Eis uma equação que não é simples! É preciso outros investimentos, a fim de aumentar o grau de profissionalização dos grupos e artistas, que garantam o fomento das cadeias produtivas da cultura e que estimulem o protagonismo cultural dos grupos e comunidades esquecidas ou marginalizadas no rol das políticas públicas. Nesse sentido, o Estado entra como gerador de condições e não como executor de ações culturais.

Outro fator determinante para uma política descentralizadora vincula-se à expansão e programação de espaços culturais, aqui entendidos como todos os espaços que, de algum modo, exercem funções de fruição, circulação e criação artístico-cultural. É fundamental que as políticas públicas rompam com a realidade histórica de concentração de espaços culturais, como bem registra Lima e Costa (2018), afinal

Políticas Culturais devem superar a dicotomia entre democratização do acesso e democracia cultural. Não basta pensar a distribuição territorial de espaços se o conteúdo ofertado é oriundo de tipologias de práticas culturais muito específicas ou vinculadas a parcelas muito delimitadas da sociedade e/ou do território. É preciso garantir que a

efervescência de práticas seja estimulada, por isso focar apenas no aspecto infraestrutural criando e construindo equipamentos pode não ser a melhor escolha (LIMA; COSTA, 2018, p. 111).

Apesar dessa distorção geográfica, os espaços culturais ainda se apresentam como lugares para as trocas culturais e artísticas, possibilitando conexões entre pessoas, grupos e sentidos de mundo. Ele se veste de uma arquitetura fixa para a fruição das subjetividades que transportam visões e percepções de mundos distintos e complexos, materializando-se como espaços fluídos ou de transição.

A produção cultural territorial, para ser fortalecida, requer investimentos para a sua circulação artística e cultural entre os territórios e para além deles. São necessárias políticas e ações que promovam interações que consolidem aquilo que é próprio a um determinado território, mas que ocorre de maneira tímida, como também que ascendam novas propostas de dinamicidade promovendo deslocamentos da produção local.

Arquitetar e conceber políticas públicas voltadas para a diversidade cultural, na perspectiva da garantia dos direitos culturais, requer que se leve em conta tanto as possibilidades de oferta de ações culturais para a fruição como também as de promoção dos meios necessários e adequados ao desenvolvimento distinto e peculiar da produção das expressões e dos sujeitos criativos e não criativos. Além destes, destacam-se as políticas para a juventude, infância, pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, mulheres e outros grupos sociais em situação de vulnerabilidade social e cultural. Para se promover a inclusão, outro ponto a se considerar o nível de participação, nos mecanismos de fomento e financiamento públicos, dos territórios, segmentos e setores que compõem a municipalidade.

A diversidade pressupõe reconhecimento e inclusão do diverso, de diferenças que transbordam em significados, que emanam capacidades criativas, além de serem disparadoras de ressignificação comportamental entre jovens e crianças, mobilizadoras de conhecimentos, expressões e práticas culturais.

Esses são alguns aspectos considerados fundamentais para uma política pública voltada para a diversidade cultural, porém não é possível concluir essa reflexão sem enfatizar que o tratamento da política pública de cultura deva se dar de forma transversal e intersetorial na administração pública, com vistas a uma governança sustentável. Desta forma, será possível inserir a cultura no centro das discussões

e incluí-la no bojo das garantias sociais, culturais e políticas de uma determinada localidade.

Além disso, é fundamental consolidar o entendimento de que a uma gestão pública da cultura voltada para diversidade deve reafirmar que inexistente receita padrão, mas a necessidade de um olhar multidimensional adequado as circunstâncias que se apresentem num determinado território. O Plano Municipal de Cultura, quando elaborado com a participação social, fruto de intenso debate, no qual propõe produzir sinergias entre as diferentes visões de mundo, se apresenta como um legítimo documento de promoção e fortalecimento da Diversidade Cultural.

Assim como indicado pelo MinC, o compartilhamento entre sociedade e poder público, na sua elaboração e implementação, é o diferencial. A gestão cultural no Brasil inovou com a ideia de envolver os cidadãos nas decisões políticas e isso contribui, também, para que a cultura seja mais bem compreendida pelo conjunto dos setores da administração pública.

Isto exige um protagonismo do Órgão Gestor de Cultura na condução dessa construção, seja para sensibilizar tanto a sociedade como, de modo relevante, outros gestores e setores do Poder Público local. Caso o município já possua o Conselho de Política Cultural, este, por sua vez, é corresponsável por essa etapa. São instâncias fundamentais para o sucesso desse trabalho, porém, de modo geral, ausentes ou pouco ativas nos municípios brasileiros.

A construção de políticas de cultura, dentro de um contexto plural, pode oferecer uma nova autonomia, um novo protagonismo e certamente maior empoderamento dos cidadãos quanto aos seus direitos e deveres. O estímulo à participação social torna-se, assim, um mecanismo de fortalecimento da diversidade cultural, ao mesmo tempo em que contribui para a consolidação da democracia e do desenvolvimento local.

Como reza a metodologia, os planos de Cultura devem ser elaborados a partir de premissas e princípios³ que orientam a conduta dos atores sociais responsáveis pela sua elaboração. Devem ter um roteiro definido, amplamente divulgado, e constituído de um processo participativo. Deve ser composto de um arcabouço que lhe permita ser um instrumento de planejamento efetivamente democrático.

Cabe alertar àqueles municípios que ainda vão elaborar seus planos que essas premissas e princípios devem ser entendidos a partir de um conceito alargado da participação social, da construção de debates, da visão ampla do alcance verdadeiro das políticas municipais com recorte territorial, para assim evitar a reprodução de gestões que reproduzem condutas conservadoras e centralizadoras, estranhas ao que se entende por diversidade cultural.

Certamente que o plano de cultura não dará conta de resolver os problemas locais ou mesmo de promover um total envolvimento da sociedade civil na formulação, implantação e monitoramento dessas políticas. Permitirá, contudo, abrir horizontes para o empoderamento social nesses processos. O Estado assume o papel de estimular a participação social nos processos decisórios, porém é preciso maior apropriação desse direito pela sociedade, que frequentemente está sujeita a governos que ainda carregam a ideia de totalitarismo e de centralidade.

O momento atual requer um olhar crítico, segue numa direção diversa à aposta que o Brasil fez quando, para enfrentar as desigualdades, adotou programas e projetos desencadeados pelo MinC, apoiados pelos demais Entes Federados, que vinham resultando num processo histórico de inclusão social, econômica e também cultural. Essa realidade bate às nossas portas, estimulando todos a repensar se não é o momento de realizar uma ação onde municípios e estados reivindiquem a autonomia quanto ao processo de implementação de políticas públicas para a área cultural, com base em repasses de recursos e de respeito a diversidade de expressões.

³ Premissas e princípios são linhas que orientam a conduta dos elaboradores do plano, bem como indica diretrizes conceituais e técnicas para a formulação dos planos de cultura de acordo com os princípios do SNC e acimentados na metodologia de planos municipais de cultura, elaborada pela UFBA. As **premissas** são: O processo de elaboração do Plano é participativo; O processo de planejamento é político e é técnico; O Plano é integrado e compõe o planejamento municipal; O Plano municipal é alinhado aos Planos nacional e estadual. Os **princípios** são: Protagonismo municipal; Diálogo interinstitucional e social; Legitimidade; Visão sistêmica e territorial; Transparência e objetividade (UFBA, 2012 – Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smc/usu_doc/guia_orientacao_pmc.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.

Uma gestão cultural balizada em princípios como democratização e democracia cultural, com foco territorial, nos apresenta um caminho para o devido reconhecimento da diversidade cultural, já que estimula a participação ativa dos cidadãos na vida cultural, bem como oferta novas possibilidades de florescimento para as expressões culturais dentro e para além das suas localidades. Transbordar os sentidos da cultura é emergir para um outro modelo de desenvolvimento que reconhece, na sua essência, o sujeito individual ou coletivo como portador de sua história, de sentidos e visões distintos sobre o lugar e suas dinâmicas.

Apostar e resistir são palavras que atualmente compõem o nosso cotidiano. Trabalhar para mudar a ordem das coisas parece também ser uma estratégia de enfrentamento ao que se espera de um governo que se apresenta baseado em forças tradicionalmente maculadas pelo conservadorismo, pela ideia de homogeneização e de restrição de direitos. Resta-nos, portanto, acreditar que os leitores se sintam estimulados para a continuidade de um projeto de democracia que inclua a todos e que busque atender à diversidade cultural como função do desenvolvimento do País.

REFERÊNCIAS

BARROS, José Márcio. Processos (Trans). Formativos e a Gestão da Diversidade Cultural. In: CALABRE, Lia (org.). **Políticas Culturais**: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009. p. 60-69.

BARROS, José Márcio, ANGELIS, Mariana. Diversidade Cultural e processos de mediação. In. **Gestão Cultural e Diversidade Cultural**: Pensar e Agir com a Cultura. José Márcio Barros, Jocastra Holanda Bezerra (organizadores). Belo Horizonte: EdUEMG, 2018.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2 dez. 2018.

_____. Ministério da Cultura. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2011.

BRITTO, Neuza Rafner. **Planos Municipais de Cultura**: guia de elaboração. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2017. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/1099729/1429051/Planos+Municipais+de+Cultura_Guia+de+Elabora%C3%A7%C3%A3o-UFBA_MinC-FINAL.compressed.pdf/a783192a-ee13-429d-924f-86368fb77486>. Acesso em: 2 dez. 2018.

CANCLINI, Néstor García. **Diversidade e Direitos na Interculturalidade Global**. In: Revista Observatório Itaú Cultural / OIC – nº 8 (abr/jul 2009). São Paulo: Itaú Cultural, 2009. p. 143-152.

COSTA, Kátia Maria de Souza. **Diversidade Cultural no Projeto de Apoio e Assistência Técnica para a Elaboração de Planos Municipais de Cultura**. Dissertação [Mestrado em Cultura e Sociedade] – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos – Programa Multidisciplinar de Pós-graduação em Cultura e Sociedade – Universidade Federal da Bahia. Defesa 17.02.2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25526>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CUÉLLAR, Javier Pérez de (org.). **Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento Nossa Diversidade Criadora**. Campinas: Papirus; Brasília: Unesco, 1997.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina (org.); OLVERA, Alberto J. (org.), PANFICHI, Aldo (org.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006. p. 13-91.

DO VAL, Ana Paula. **Mapeamentos Culturais e Cartografia Afetivas**. Entrevista concedida em fevereiro de 2016 ao Itaú Cultural. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vKkoWwxj8>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

GIL, Gilberto. **Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo**. 2 jan. 2003. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/discursos/-/asset_publisher/DmSRak0YtQfY/content/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo-35324/10883>. Acesso em: 1 dez. 2018.

LIMA, Deborah Rebelo; COSTA, Lilian Araripe Lustosa. Tecendo aproximações entre políticas culturais e territórios urbanos. In: **Políticas Culturais para as Cidades**. Orgs. CASTRO, Fábio Fonseca de; RODRIGUES, Luis Augusto Fernandes; ROCHA, Renata. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 103-120.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **Direitos Culturais, Estado e Sociedade**. [2012 ou 2013]. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/1267899/>>. Acesso em: 2 dez. 2018.

OLIVEIRA JÚNIOR, José. Sistemas municipais de financiamento da cultura com ênfase na diversidade cultural. In: José Márcio Barros e Jocastra Holanda Bezerra. **Gestão Cultural e Diversidade [recurso eletrônico]: do Pensar ao Agir**. Belo Horizonte: EDUEMG, 2018. Disponível em: <http://observatoriodadiversidade.org.br/site/wp-content/uploads/2018/10/BARROS_e_BEZERRA_Gestao_cultural_e_diversidade.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2019.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 3, 2011, p.

259-305. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>>
Acesso em: 1 dez. 2018.

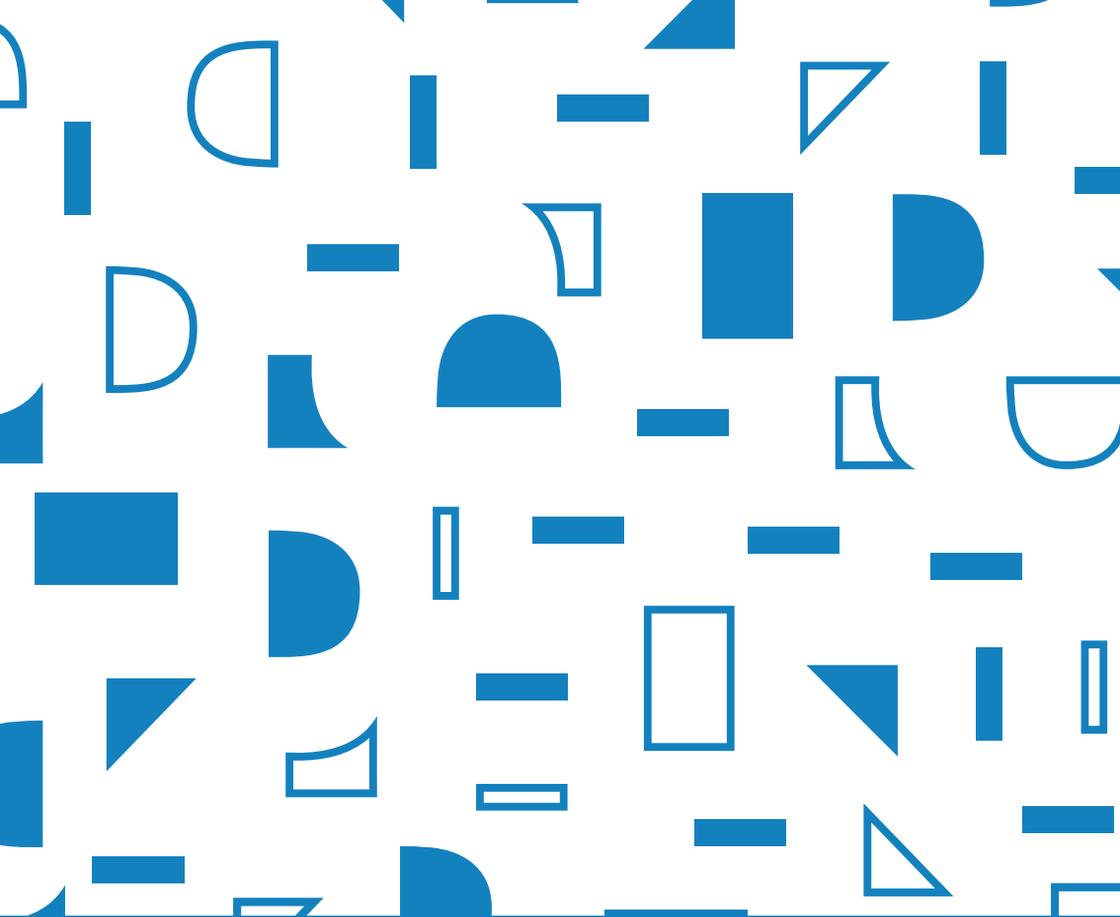
SALVADOR, Prefeitura Municipal. **Diagnóstico de Desenvolvimento Cultural de Salvador**. Elaboração Cria Rumo Consultoria. Salvador, 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea – Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2857>. Acesso em: 2 dez. 2018.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso: 23 dez. 2016.

_____. **Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2016.



Parte 2

**EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS
NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS
DE CULTURA**



PLANO MUNICIPAL PARA SUSTENTABILIDADE DA CULTURA EM CACHOEIRA DO SUL/RS

Marisa Timm Sari¹

Mirian Regina Machado Ritzel²

Este artigo pretende apresentar as diferentes etapas e estratégias democráticas para a construção do Plano Municipal de Cultura (PMC) decenal do município de Cachoeira do Sul/RS, um dos importantes requisitos para o cumprimento do Acordo de Cooperação Federativa do Sistema Nacional de Cultura, assinado pelo Prefeito Municipal com o Ministério da Cultura (MinC)³, que objetivou a criação do Sistema Municipal de Cultura (SMC). Entende-se ser impossível qualquer organização e sistematização sem um documento norteador consistente, elaborado com a maior participação possível de todos os envolvidos.

O PMC deve responder a duas perguntas básicas: “Onde queremos chegar? O que se deseja mudar ou desenvolver na cultura do município?” (BRASIL, 2013, p. 48). O desafio de responder a estas perguntas e decidir os termos da política cultural estava, em grande parte, atrelado à construção de um instrumento capaz de traduzir a complexidade das experiências de um município com características históricas marcantes, atividades com tradição cultural e bagagem suficientes para inspirar outros municípios da região, porém carente do planejamento formal que encaminhasse para o desenvolvimento da área da cultura e a sua sustentabilidade.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Extensão universitária em EAD para elaboração de Planos Municipais de Cultura (UFBA/MinC). Foi coordenadora de educação e cultura da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) em Porto Alegre e Secretária Municipal de Educação e Cultura de Cachoeira do Sul/RS. É presidente da Associação Cachoeirense de Amigos da Cultura (Amicus).

² Graduada em Letras pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cachoeira do Sul. É vice-presidente do Conselho Municipal de Política Cultural de Cachoeira do Sul (CMPC) e do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico-Cultural (COMPAHC). Foi dirigente municipal de cultura de Cachoeira do Sul. Atua com pesquisa, orientação e divulgação da história do Município e é autora do blog www.historiadecachoeiradosul.blogspot.com.br.

³ Publicado no Diário Oficial da União em 24 jul. 2013.

Estas noções de desenvolvimento e sustentabilidade referenciadas à cultura têm conquistado avanços em todo mundo, nas últimas décadas. A ideia de desenvolvimento vem procurando se distanciar do conceito que a identificava, tão somente, com a ideia de crescimento econômico. Busca-se uma nova compreensão desse entendimento, numa perspectiva pluridimensional que abranja a inclusão social, o compromisso com o meio ambiente e o equilíbrio da economia.

Cumpre destacar a 70ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas que adotou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trata-se da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com o envolvimento ativo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que inclui pela primeira vez a cultura entre os referidos objetivos. Conforme a própria UNESCO, “a cultura contribui com a redução da pobreza e prepara o caminho para um desenvolvimento centrado nos seres humanos, inclusivo e equitativo. Nenhum desenvolvimento pode ser sustentável sem esses valores”.⁴

É importante salientar que o Núcleo Municipal da Cultura (NMC), órgão dirigente da cultura em Cachoeira do Sul, vinculado ao gabinete do Prefeito, havia constituído um grupo composto por representantes da administração municipal e da Associação Cachoeirense de Amigos da Cultura (Amicus), para elaborar o Plano de Trabalho referente ao Acordo de Cooperação Federativa do Sistema Nacional de Cultura, em outubro de 2013. O objetivo, de fato, era a melhoria da gestão cultural, como atualmente está previsto no PMC para ser alcançado até 2025. A área da cultura não possui quadro próprio de pessoal, ficando na dependência da disponibilidade de cedências da Secretaria Municipal de Educação (SMEd) e de outros órgãos, além de carecer de programas de formação de profissionais. O desafio em 2013 já era organizar o SMC, conforme estabelecido no Acordo firmado com o MinC para adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Dentre os cinco componentes previstos para o Sistema, já havia o órgão gestor da cultura, o Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) em funcionamento e três conferências municipais de cultura realizadas nos anos de 2005, 2009 e 2013. As três conferências propuseram a implantação da Secretaria Municipal de Cultura, além dos mecanismos para seu financiamento. Faltava também outro componente indispensável ao Sistema: o Plano Municipal de Cultura.

⁴ Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/2030-agenda-for-sustainable-development/unesco-and-sustainable-development-goals/>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

A primeira tarefa desenvolvida pelo grupo, constituído para executar as ações estabelecidas pelo Acordo, foi reunir toda documentação existente sobre a área da cultura, como subsídio para a elaboração do anteprojeto de lei de criação do SMC. A construção do PMC constituiria uma etapa posterior, quando chegasse o momento de completar os componentes básicos do Sistema.

A chance de ser elaborado o Plano com prioridade, sob a orientação de profissionais qualificados, veio com o aceite do município de Cachoeira do Sul em participar do Projeto de Elaboração dos Planos Municipais de Cultura que foi oferecido pelo MinC, sendo contemplado com duas vagas, uma para o representante municipal e outra para o da sociedade civil, os quais realizaram Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância, promovida pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em parceria com o referido Ministério, de setembro de 2014 a abril de 2015, totalizando 141 horas. As duas indicações da Prefeitura Municipal foram a dirigente municipal de cultura e a representante da Amicus, ex-secretária municipal de educação e cultura, que assessorava a discussão do SMC. Em consequência, ambas passaram a realizar as atividades necessárias à elaboração do PMC, com a colaboração de uma pesquisadora do Arquivo Histórico que também fora dirigente municipal de cultura. Assim, o Arquivo passou a sediar os trabalhos de elaboração do referido Plano.

Em março de 2015, o Executivo Municipal realizou alterações no seu quadro de chefias, ocorrendo substituição da dirigente municipal de cultura, o que significou um desafio para a continuidade do trabalho. Optou-se pelo diálogo com o Prefeito e com a nova dirigente para evitar rupturas na proposta de elaboração do PMC. A ex-dirigente foi convidada a seguir participando do Curso e da equipe de trabalho, sendo designada para atuar junto ao Arquivo Histórico até a conclusão do mesmo. Com o seu afastamento da Prefeitura Municipal, em fins de abril do mesmo ano, foi substituída pela pesquisadora do Arquivo que já atuava como colaboradora na equipe do PMC. A pequena equipe, formada inicialmente por três pessoas, com as modificações impostas pela mudança no quadro de chefias, ficou reduzida a apenas duas, uma representando a sociedade civil e a outra o poder público municipal.

De acordo com orientações do Curso, iniciou-se o trabalho pela caracterização do município e pela definição de seu panorama cultural (manifestações, segmentos culturais, bens de cultura e infraestrutura física e tecnológica). Esta análise possibilitou a constatação da tradição cultural do município e da carência de um instrumento

de gestão capaz de orientar, coordenar e promover a manutenção, ampliação e sustentabilidade da área da cultura.

Cachoeira do Sul é um município com fortes características históricas, dada a sua condição de quinto mais antigo do Rio Grande do Sul. A formação étnica, muito em razão do período em que teve início o seu povoamento⁵, foi variada, fator que provocou uma situação de pluralidade cultural. Portugueses continentais e insulares, índios oriundos das Missões e negros foram os primeiros povoadores, imprimindo traços de suas culturas na formação local.

Com a chegada dos imigrantes alemães⁶ e dos italianos⁷, foram agregados ao município diferentes modos de produção e de viver, o que se verificou também com a chegada de judeus, árabes e japoneses em princípios do século XX.

As raízes históricas fincadas ainda ao tempo do Tratado de Madrid, quando as fronteiras do Sul eram disputadas a ferro e fogo por espanhóis e portugueses e associadas aos diferentes tipos que participaram da gênese do município, forjaram uma terra rica em história e cultura. Associou-se a isto a grande área territorial da Vila Nova de São João da Cachoeira, nome que o município tomou ao se emancipar de Rio Pardo⁸, quinhão que foi berço de muitos outros municípios com características próprias e, ao mesmo tempo, comuns à grande Cachoeira.

Muitas personalidades de destaque estadual e nacional nasceram em Cachoeira do Sul, deixando suas marcas em diferentes segmentos e épocas, conforme Schuh e Carlos (1991, p. 50-62).

Banhada pelo rio Jacuí, um dos maiores e mais importantes do Rio Grande do Sul, Cachoeira do Sul fica no centro do estado, na chamada área da depressão central, distando 197 km da capital, Porto Alegre. A população estimada em 2018 é de 82.547⁹, distribuída na sede e em seis distritos: Barro Vermelho, Capané, Cordilheira, Bosque,

⁵ 1750.

⁶ 1857.

⁷ 1880.

⁸ 26 abr. 1819.

⁹ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeira-do-sul/panorama>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

Ferreira e Três Vendas. Os municípios limítrofes são Cerro Branco, Paraíso do Sul e Novo Cabrais (Norte), Restinga Seca e São Sepé (Oeste), Caçapava do Sul (Sul) e Candelária (Leste). O relevo é basicamente formado por campinas e coxilhas, tendo algumas montanhas ao Norte. A cidade apresenta boa arborização distribuída em terrenos, ruas e praças e mantém um jardim botânico rico em espécies vegetais nativas. Estes espaços públicos são bem frequentados, constituindo-se em locais de convivência da população.

O contingente populacional tem apresentado tendência ao decréscimo, pois muitos jovens partem em busca de oportunidades em centros maiores. A concentração de habitantes é maior na zona urbana, onde há três bairros populosos: Noêmia, Quinta da Boa Vista e Marina, sendo a densidade demográfica de 22,44 habitantes por quilômetro quadrado¹⁰. As mulheres sobrepõem os homens no número de habitantes.

A paisagem urbana é marcada por edificações que revelam diferentes momentos econômicos e culturais. Há 13 bens tombados como patrimônios históricos na cidade e dois na zona rural, obra do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico-Cultural (COMPAHC), criado em 1981. Três também têm o reconhecimento estadual pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (IPHAE).

O campo ainda é o grande gerador de riqueza para o município, razão da flutuação dos índices econômicos pelas constantes crises enfrentadas pela agricultura, sendo a soja uma das maiores lavouras, seguida pelo arroz. Cachoeira do Sul ostenta o título de Capital Nacional do Arroz por ter sido o berço da irrigação artificial das lavouras, no início do século XX, e sedia a Feira Nacional do Arroz (FENARROZ), evento orizícola que apresenta as inovações do setor. As produções de noz pecã e de azeite de oliva têm apresentado um significativo crescimento.

A pecuária mantém-se como importante segmento econômico e se constitui em grande vocação dos campos cachoeirenses. A indústria, por sua vez, tem tradição no segmento metal-mecânico e o setor de comércio e serviços tem atraído grandes empresas que mantêm filiais nas principais cidades do país.

O município dispõe de uma boa rede de ensino municipal, estadual e particular e tem expandido muito o ensino superior, com oferta de vagas em dois campi públicos, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e Universidade Federal

¹⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

de Santa Maria (UFSM), e um privado, Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), possuindo polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e de outras universidades. A 24ª Coordenadoria Regional de Educação (24ª CRE), com sede em Cachoeira do Sul, coordena o ensino estadual em 11 municípios.

No âmbito militar, a cidade possui desde a década de 1920 uma guarnição federal integrada por duas unidades, o 13º Grupo de Artilharia de Campanha (13º GAC) e o 3º Batalhão de Engenharia de Combate (3º BECmb), que atraem jovens da região quando do alistamento obrigatório e oficiais dos mais diferentes recantos do país, colaborando para a economia local e participando ativamente da vida cultural e social do município. Além das unidades militares, na área da segurança, a cidade dispõe de cinco delegacias de polícia, um presídio estadual e um quartel da Brigada Militar.

Na área da saúde, o município participa de programas de prevenção e assistência tanto na zona urbana quanto rural, possuindo um único hospital, de caráter regional, e sedia a 8ª Coordenadoria Regional de Saúde (8ª CRS), atualmente com abrangência sobre 12 municípios.

Em termos de cultura, lazer e entretenimento, Cachoeira do Sul possui tradicionais clubes sociais, sendo um deles mais do que centenário, balneários públicos e privados, e atrações rotineiras em praças públicas, iniciativas de entidades, clubes de serviço, empresas e órgãos de imprensa.

A Prefeitura Municipal também oferece opções de cultura, conhecimento e lazer, coordenadas pelo NMC e suas instituições culturais: Arquivo Histórico do Município de Cachoeira do Sul “Carlos Salzano Vieira da Cunha”, Atelier Livre Municipal Professora Eluiza de Bem Vidal, Biblioteca Pública Municipal “Dr. João Minssen” e Museu Municipal de Cachoeira do Sul – Patrono Edyr Lima. Há também uma entidade de apoio às iniciativas culturais públicas e privadas, a Amicus. Juntas, estas entidades promovem estudos e pesquisas, feiras de livros, festivais de música, exposições de arte, cursos e outras atividades de caráter educativo-cultural. O município oferece também à visitação pública o Jardim Botânico e Zoológico Municipal, instalado no centro da cidade, no Parque Municipal da Cultura.

O poder público municipal, apesar da existência de instituições municipais de cultura com tradição e confiabilidade, não tem implantada uma política pública para a cultura, embora a aprovação do Plano Municipal de Cultura (2016-2025) e a tradição na área. Mantém ativo o CMPC e tem realizado, sempre que convocadas

nacionalmente, as Conferências Municipais de Cultura, instâncias de discussão e avaliação da cultura local.

O PMC poderá ser o instrumento capaz de impulsionar as mudanças necessárias, uma vez que faz a análise criteriosa dessa realidade com suas potencialidades e fragilidades, estabelecendo diretrizes, prioridades, objetivos, estratégias e metas a serem alcançadas num decênio. Compromete, portanto, diferentes gestões municipais.

Torna-se, por isso, um instrumento indispensável a qualquer município que pretende valorizar a sua cultura, democratizar o seu acesso aos cidadãos e torná-la sustentável. Entende-se por desenvolvimento sustentável aquele que permite liberar os seres humanos da pobreza, proteger o meio ambiente e garantir o acesso de todos aos bens culturais, buscando concretizar os direitos humanos da população.

Entretanto, antes de se falar no devir, é necessário pensar na construção desse Plano. Como dar-lhe consistência para que possa promover mudanças? Como fazer para que todos se sintam contemplados? Como dar voz e espaço a todas as manifestações culturais? Como valorizar e preservar o passado sem estabelecer relações com a realidade presente e a projeção para o futuro?

Trabalho de fôlego, a construção do PMC necessitaria sensibilização e mobilização da comunidade, de atores e de entidades culturais de forma que seu resultado refletisse o comprometimento do poder público e da sociedade local na análise da conjuntura para uma posterior e efetiva gestão da cultura. Também foi importante a identificação e a articulação de pessoas e entidades capazes de opinar, dividir experiências e manifestar anseios sobre atividades de cunho cultural, cuja participação forneceria elementos para o processo de verificação da realidade local e para o planejamento do PMC. Segundo Oliveira (2006, p. 274), “Temos longas décadas de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes ou megalômanos, que no papel funcionam, mas não na prática, onde alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos”.

Para atendimento de todas estas questões e a construção adequada e democrática do Plano, que pressupõe a ampla participação das instâncias públicas e da sociedade, foram realizadas diversas ações estratégicas que forneceram as informações necessárias para definir o seu conteúdo e a sua abrangência. Tais ações, desenvolvidas e aqui descritas numa sequência cronológica, buscaram dar voz às experiências e anseios da comunidade no que tange à sua vivência com manifestações e iniciativas

culturais, procurando definir que resultados, mudanças e desenvolvimento atingir, com o compromisso de todos na sua implementação.

1. Seleção e análise dos principais documentos e atos legais de referência para a área da cultura de Cachoeira do Sul.

A área da cultura do município, ainda que não sistematizada com todos os componentes preconizados pelo MinC, possui um conjunto de documentos que a regem ou dão apoio. Dentre os documentos levantados estão leis e decretos de criação das instituições municipais de cultura e conselhos, propostas de conferências, projetos culturais e outros, como uma carta aberta à cultura advinda de um fórum de âmbito municipal que reuniu na cidade autoridades e nomes consagrados da cultura estadual. A relação de todos estes documentos foi anexada ao final do PMC¹¹.

2. Audiências com os diversos segmentos da cultura cachoeirense.

Foi este o momento de chamar a comunidade para o debate público sobre o Plano e responder às perguntas “Como estamos? Qual a situação atual da cultura?” (BRASIL, 2013, p. 29). Para que o PMC refletisse a realidade vivida pelos atores e instituições culturais, permitindo uma análise criteriosa da gestão pública e das ações e projetos desenvolvidos, foram realizadas audiências e reuniões, em momentos distintos, envolvendo todos os segmentos da cultura elencados na Lei nº 3.975/2010, que criou o CMPC, quais sejam: artes visuais; artes plásticas e artesanato; audiovisual; artes cênicas e dança; folclore e tradição; humanidades; literatura; música; patrimônio cultural material e imaterial; carnaval. Tanto os atores culturais que compareceram às audiências, como os que não se fizeram presentes, receberam planilhas para preenchimento das atividades normalmente desenvolvidas por seus segmentos, assim como as propostas futuras. Ainda foram contatadas a 24ª CRE e a SMEd como parceiras do PMC. Em reuniões ordinárias do CMPC e COMPAHC, os conselheiros foram instados a serem portadores das propostas de seus segmentos para a construção democrática do PMC. Também os ex-presidentes da Amicus foram reunidos para relatarem suas expectativas para o delineamento de uma política cultural consentânea com as experiências vivenciadas ou protagonizadas pela entidade ao longo de sua trajetória. A maior amostragem dos segmentos culturais, levando em consideração as entidades que preencheram a planilha com dados de ações em realização e de ações novas, se deu com oito entidades e indivíduos que se identificaram no segmento artes visuais, artes plásticas e artesanato, com predominância

¹¹ Disponível em: <https://www.cachoeiradosul.rs.gov.br/arquivos/52_plano_municipal_de_cultura.pdf>.

deste último, abrangendo também cinema e ilustração gráfica. No segmento da música, quatro planilhas foram entregues, destacando iniciativas de docência/musicalização, canto e banda marcial. O segmento de artes cênicas e dança manifestou-se com uma única planilha, relacionada a oficinas de dança realizadas em escolas. Na tradição e folclore, apenas uma entidade se manifestou, responsável que é por um dos mais bem-sucedidos eventos do segmento no município. No segmento literatura, apesar da significativa produção literária verificada no município, apenas uma planilha chegou à equipe encarregada da elaboração do PMC, trazendo informações de reedições de obras de conhecida escritora local. O mesmo se deu com o segmento do patrimônio cultural material e imaterial, planilha preenchida por membros do COMPAHC enfatizando a necessidade de legislação protetiva para outras formas que não o tombamento e o investimento em educação patrimonial. Humanidades e carnaval apresentaram planilhas de ações culturais de entidades voltadas para a promoção da igualdade racial e de talentos negros, com destaque para um coral guarani que reúne canto e dança, e iniciativas de incentivo e sustentabilidade do carnaval de rua envolvendo cinco entidades carnavalescas e o poder público. Atenderam à solicitação a SMEd e 24ª CRE apresentando levantamento das iniciativas de caráter cultural desenvolvidas pelas escolas da rede municipal e estadual de ensino em seus setores de arte e cultura. As instituições municipais de cultura, por sua vez, foram consultadas por meio de suas chefias, relatando as carências dos setores, as necessidades para melhoria das ações culturais inerentes às suas especificidades e funções e os investimentos exigidos para outras iniciativas. O diálogo com os atores e entidades foi fundamental para a elaboração do panorama cultural do município, identificando as manifestações, os segmentos, os bens e a infraestrutura física e tecnológica disponíveis. Também foi contatada a Câmara de Agronegócio, Comércio, Indústria e Serviços (CACISC) para verificar quais as propostas na área da cultura incluídas no seu Plano Estratégico 2013-2043 “A Cachoeira que queremos”, a fim de contemplá-las no PMC.

3. Consulta às propostas apontadas nas três Conferências Municipais de Cultura. O município, sempre que Conferências Nacionais de Cultura foram convocadas, providenciou a realização das Conferências Municipais de Cultura e se fez presente nas edições estaduais com o envio de delegados. Na II Conferência Nacional de Cultura, Cachoeira do Sul fez-se também representar com delegados em Brasília. A importância de se verificar as demandas advindas das conferências recai na possibilidade que tais instâncias oferecem de análise da situação, permitindo que o conjunto de informações e propostas sobre a área fundamentem

a construção do PMC. No levantamento dos resultados, as três conferências de âmbito municipal foram tabuladas em suas propostas aprovadas, resultando como demandas recorrentes a criação da Secretaria Municipal de Cultura, a formação, qualificação e atualização dos profissionais que atuam na área da cultura, a criação da lei de incentivo à cultura, a criação do Conselho Municipal de Cultura, o fortalecimento das associações e conselhos culturais, o registro, valorização, preservação e divulgação do patrimônio material e imaterial do município e a promoção da diversidade através da realização de atividades multiculturais. Das demandas resultantes das três conferências realizadas, foi conquistada, logo depois da II Conferência Municipal de Cultura, a criação e implantação do CMPC, que tem se mantido ativo e atuante desde então. Tabuladas as demandas das três conferências municipais de cultura, estavam garantidos os princípios do compartilhamento de informações, descentralização de decisões e participação da sociedade na construção do PMC.

4. Análise das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) e de sua relação com

o PMC. A norma constitucional dispõe que o Sistema Nacional de Cultura (SNC) fundamenta-se em diretrizes estabelecidas no PNC, inclui em seus princípios a cooperação entre os entes federados e prevê planos de cultura nas respectivas esferas da federação (Constituição Federal, 1988, art. 216-A, §1º, IV, e §2º, V). No intuito, portanto, de atender às regras da pactuação federativa, foi realizado o referido estudo para integrar o PMC às metas nacionais, identificando as que podem ser replicadas na realidade municipal diagnosticada. As cinquenta e três metas do PNC (BRASIL, 2012) refletem as prioridades brasileiras e procuram expressar as demandas de seus diversos estados e municípios reunidos em conferências e outros eventos no país desde 2003. Dentre elas, foram identificadas quatorze metas que melhor expressam as necessidades e as propostas do município, quais sejam (redação resumida): 1. Município com sistema de cultura institucionalizado e implementado; 2. Município atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais; 5. Município com legislação e políticas de patrimônio aprovadas; 12. 100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar, com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural; 13. Professores de Arte de escolas públicas com formação continuada; 14. Escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de arte e cultura; 15. Aumento de cursos técnicos habilitados pelo Ministério da Educação (MEC) no campo da arte e cultura com proporcional aumento de vagas; 18. Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com

conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura; 28. Aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música; 31. Municípios com instituição e equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação; 36. Gestores de cultura e conselheiros capacitados em cursos promovidos ou certificados pelo MinC em 30% dos municípios; 40: Disponibilização na internet de conteúdos que estejam em domínio público ou licenciados; 50, 51, 52 e 53: Metas sobre financiamento da cultura que tratam do aumento de recursos para a respectiva área. De acordo com Mamberti (2012, p. 9), “O alcance dessas metas depende da apropriação federativa, ou seja, da participação dos estados e municípios, que devem também criar seus planos de cultura e dar concretude ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)”.

5. Coleta de propostas por meio de urna instalada em ponto de grande circulação de pessoas.

Seguindo o exemplo de outros municípios, para dar voz a toda comunidade, o NMC disponibilizou uma urna na entrada da Casa de Cultura Paulo Salzano Vieira da Cunha, onde estão sediados a Biblioteca Pública Municipal “Dr. João Minssen”, uma das instituições municipais de cultura mais frequentada da cidade, e o Atelier Livre Municipal Professora Eluiza de Bem Vidal, com grande circulação de usuários e frequentadores de cursos e oficinas. A Casa de Cultura está estrategicamente situada na principal rua da cidade, local que concentra centros comerciais e de serviços com grande afluência de público. Na urna os interessados poderiam depositar demandas, sugestões e observações que entendessem pertinentes à construção do PMC. Apesar da divulgação e da estratégica colocação, poucos tiveram a iniciativa de usar a urna como mecanismo de diálogo entre a comunidade e a equipe encarregada da elaboração do instrumento. Resultou da análise da participação o anseio de que a cidade novamente tivesse uma escola superior de artes e música, a realização de concertos de música erudita e de canto lírico, corais, teatro de vários gêneros, eventos culturais voltados para público jovem, incentivo à música local e descentralização das iniciativas culturais, levando-as para os bairros.

6. Instituição da Comissão Coordenadora do PMC em 7 de abril de 2015.

Quando foram coletadas as demandas dos diversos segmentos abrangidos pela área cultural do município, bem como elaborada a sua caracterização e definido o panorama da cultura local, tornou-se necessária a instituição de uma Comissão Coordenadora, composta por representantes dos órgãos oficiais e da

sociedade civil. Dentre suas principais atribuições, destacam-se a de acompanhar, coordenar, discutir e avaliar, em conjunto com os responsáveis pela elaboração, o texto do PMC. Sua composição foi assim definida: diretora do Núcleo Municipal da Cultura, secretária do Governo Municipal, vereador representante do Legislativo, presidente do Conselho Municipal de Política Cultural, vice-presidente da Amicus e representante das instituições culturais municipais. Os membros da Comissão foram convidados pelo NMC e empossados em reunião no gabinete do Prefeito, após a explanação sobre o projeto de elaboração do PMC e o seu cronograma de execução.

7. Elaboração do esboço do PMC. O desafio lançado pelo Curso para que o esboço do PMC fosse colocado na ferramenta *template* exigiu competências que os cursistas temeram não possuir, mas o resultado foi satisfatório. O *template* era o modelo a ser seguido para registrar virtualmente o PMC. Foi disponibilizado pela UFBA e apresentava, dentre outras, as dificuldades de alteração e/ou correção de informações e insegurança na efetiva atualização dos dados do PMC. A solução encontrada foi a manutenção de mensagens eletrônicas com a tutora, cujas respostas sempre ocorreram. Ressalta-se que, no início, foram enfrentadas dificuldades operacionais, principalmente para alterar itens da primeira versão, a serem modificados. Entretanto, a revisão do esboço e a incorporação de sugestões, após avaliação dos tutores, serviram de base para a elaboração de sua versão final.

8. Participação no Encontro Regional Sul Presencial, em Porto Alegre/RS, em 6 e 7 de julho de 2015. Este Encontro, realizado na Casa de Cultura Mário Quintana, foi promovido pelo MinC e pela UFBA, com apoio da Regional Sul desse Ministério, para avaliar o processo da Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Os participantes coordenados pelos tutores e orientadores da UFBA, em conjunto e também em grupos, avaliaram o processo formativo em todas as suas etapas, a metodologia para elaboração do Plano com ênfase nos pontos críticos e o estágio de seu desenvolvimento em cada município. Cachoeira do Sul esteve representada por membros da Comissão Coordenadora do PMC, secretária do Governo Municipal, presidente do CMPC, vice-presidente da Amicus, e pelas responsáveis junto ao Curso: diretora do NMC, representante da sociedade civil e representante das instituições culturais municipais. Dentre os vinte e cinco municípios participantes do Rio Grande do Sul, somente Cachoeira do Sul, Carazinho e Planalto haviam feito o esboço do

plano na plataforma *template* dentro do prazo. Ao final do Encontro, foi pactuado o acompanhamento e monitoramento do Projeto MinC/UFBA até dezembro de 2015 para os municípios que desejassem avançar na elaboração do PMC, o que muito animou a delegação de Cachoeira do Sul, na perspectiva de concluir o seu Plano para encaminhamento ao Legislativo. Posteriormente, em outubro de 2015, o município recebeu documento de orientação técnica¹² do Projeto MinC/UFBA sobre a etapa de acompanhamento e monitoramento, informando que 60 municípios de todas as regiões teriam sido contemplados. O documento esclareceu que “foram selecionados os municípios que participaram do processo formativo e nos quais a administração municipal tem empreendido esforços em conjunto com a sociedade civil, na elaboração de seus respectivos planos municipais de cultura”. Esse critério foi um grande incentivo a todos os envolvidos, principalmente por ser um reforço às estratégias democráticas adotadas no município e elencadas no texto.

9. Envio da primeira versão do PMC para análise de pessoas da comunidade.

Foram escolhidas 12 pessoas com reconhecido entendimento da conjuntura local na área para opinarem sobre o PMC. A cada uma delas foi enviada uma correspondência com cópia da versão preliminar do PMC em que lhes era solicitada colaboração no sentido de analisar o documento e enviar contribuições para aperfeiçoá-lo e quaisquer outras alterações que julgassem pertinentes. Dentre as 12 pessoas estavam ex-dirigentes municipais de cultura, de educação e da Amicus, dirigentes e ex-dirigentes de instituições municipais de cultura, professores e mestres. As respostas das pessoas consultadas apontaram para um acertado trabalho de levantamento do diagnóstico cultural, de apontamento das necessidades da área para seu aperfeiçoamento e das perspectivas de crescimento que se vislumbram pela aplicação de instrumentos de gestão capazes de balizar e nortear ações. As consultas foram realizadas entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro de 2015.

10. Reunião da Comissão Coordenadora para análise da versão final do PMC: na oportunidade, os membros da referida Comissão assistiram a uma apresentação em *powerpoint* do conteúdo do PMC, para eventuais contribuições e ajustes. Após discussão, seus membros aprovaram a versão final, liberando-a para encaminhamento à audiência pública.

¹² Orientação Técnica de Acompanhamento e Monitoramento para Elaboração de Planos Municipais de Cultura do Projeto MinC/UFBA, 27 out. 2015.

11. Divulgação e publicação da versão final do PMC. A divulgação do projeto de elaboração do PMC decenal foi feita por meio da imprensa local, da publicação em sites e de correspondência de mobilização. O Jornal do Povo, órgão da imprensa local e diário oficial do município, além de publicar a versão final no seu site para conhecimento dos leitores, publicou notícias e entrevistas consistentes sobre o tema. As publicações em sites, inclusive da Prefeitura Municipal, oportunizaram a divulgação do Plano para a sua discussão nas audiências públicas.

12. Audiência pública promovida pelo Executivo Municipal para apresentação, discussão e aprovação da versão final do PMC. Em 4 de novembro de 2015, na Câmara de Vereadores, com a presença do Prefeito, dos integrantes da Comissão Coordenadora e de mais de uma centena de participantes fez-se a apresentação do Plano. Ao final, foi dada a palavra aos presentes, mediante inscrições. No caso de perguntas sobre o Plano, as respostas ficaram a cargo da equipe de elaboração. Foi apresentada e registrada uma proposta referente à garantia de acessibilidade de pessoas deficientes aos equipamentos culturais. No encerramento da audiência, todos foram convidados, como sujeitos e parceiros, para acompanharem a tramitação do PMC no Legislativo até a sua aprovação e durante sua implementação nos próximos 10 anos. Havia a expectativa de uma presença mais significativa e uma participação mais efetiva do público na discussão, o que talvez não tenha ocorrido em razão da data pouco propícia e da ineficiente mobilização que se percebe na área cultural.

13. Pronunciamentos sobre o PMC na Tribuna Popular da Câmara de Vereadores. Em 16 de novembro de 2015, acatando sugestão do Vereador representante da Câmara de Vereadores na Comissão Coordenadora da elaboração do PMC, a dirigente municipal de cultura, representando a citada Comissão, e a representante da sociedade civil, pela equipe de elaboração, mediante inscrição, informaram especialmente os membros do Legislativo sobre a importância do PMC decenal, destacando o processo de sua elaboração.

14. Envio do Projeto de Lei referente ao PMC pelo Executivo Municipal à Câmara de Vereadores em dia 17 de novembro de 2015. Destaca-se que a Procuradoria Jurídica da Prefeitura contou com o apoio da equipe de elaboração do PMC na redação do projeto de lei e na ênfase das mensagens.

15. Audiência pública promovida pela Câmara de Vereadores em 28 de dezembro de 2015. Esta audiência foi realizada com o objetivo de oferecer mais uma

oportunidade aos cidadãos para conhecerem o PMC e também para esclarecer possíveis dúvidas dos vereadores. Foram convidadas a falar sobre o PMC a secretária do governo municipal (interlocutora com a Câmara), a dirigente cultural do município e a equipe de elaboração. Houve pronunciamento de dois vereadores e foi aberta a palavra ao público. No momento, manifestaram-se representantes do segmento do carnaval e do Conselho Municipal de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial (COMPPPIR) que salientaram a satisfação de verem incluídos no conteúdo do PMC suas entidades e anseios. Devido provavelmente a problema de calendário, mais uma vez verifica-se pouca presença de interessados em derradeira oportunidade oferecida para discussão e apresentação de propostas.

16. Sessão de aprovação por unanimidade da Lei do Plano Municipal de Cultura pela Câmara de Vereadores, após votação das cinco emendas lidas e aprovadas, em 20 de janeiro de 2016. Quatro emendas foram à Meta 5, referente à realização de ações propostas pelos diversos segmentos culturais do Município, com financiamento pelo poder público e/ou pela sociedade civil. Foram, portanto, adicionadas a dezenove já previstas, as seguintes ações: o apoio à realização da Romaria Diocesana, a grupos de dança mantidos por escolas, CTGs¹³ ou outras entidades da sociedade civil, a feiras realizadas no município de Cachoeira do Sul, com retorno social à comunidade e à realização de eventos culturais desenvolvidos por entidades ligadas às pessoas com deficiência. A quinta emenda referiu-se à Meta 10 que prevê recursos técnicos e tecnológicos às instituições municipais de cultura para a melhoria de seu atendimento à população, propondo a criação de estúdio para gravação musical com intuito de promoção de novos talentos locais.

17. Sanção pelo Prefeito Municipal e publicação em órgão oficial da Lei municipal nº 4.432, de 21 de janeiro de 2016. Como o PMC representa um grande passo do município na gestão da cultura, acompanhar a sua operacionalização e cumprimento é também uma forma de estabelecer um permanente diálogo com as instituições e atores culturais, uma vez que a cultura, como processo vivo, está em constante movimento. Um plano, ainda que tenha um tempo de validade e aplicação, sempre encetará a preparação de outro em cujo arcabouço devem constar as ações identitárias da cultura local e as novas propostas que surgem, dando-lhe a condição e a capacidade de documento/instrumento em permanente diálogo com o cenário cultural. Talvez tenha sido esta capacidade de

¹³ Centro de Tradições Gaúchas.

documento aberto e ao mesmo tempo hermético em relação às características culturais locais o grande desafio de sua elaboração.

Decorridos dois anos da vigência do PMC, o município já pode celebrar o cumprimento de significativas ações em sete das 11 metas previstas, com destaque para restauro concluído de três importantes patrimônios, o Paço Municipal, o Château d'Eau¹⁴ e a fachada do Residencial União de Moços (Meta 3), e a execução de uma parceria com o Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSM/Campus Cachoeira do Sul para a realização de levantamento cadastral de outro bem tombado do patrimônio histórico, a Casa de Cultura Paulo Salzano Vieira da Cunha. Outras ações que têm sido cumpridas pela administração municipal referem-se ao apoio à realização de eventos culturais de referência, como a Feira do Livro, a Vigília do Canto Gaúcho, o Festival Estadual de Bandas e o Festival Gaúcho Estadual Estudantil (FEGAES), apoio às ações da COMPPPIR, especialmente no mês da consciência negra, apoio e co-promoção com a Secretaria do Trabalho e Ação Social (STAS) do Mês da Cultura Guarani, dentre outras previstas na Meta 5. Também ações de qualificação de servidores têm demonstrado atenção com o que determina a Meta 7. O restauro do prédio do Paço Municipal representou um grande avanço para atendimento da demanda de melhoria e qualificação das instalações e serviços oferecidos pelo Museu Municipal (Meta 9), uma vez que a administração municipal tomou a decisão de transferir aquela instituição para as suas dependências, inserindo-a adequadamente no Centro Histórico e em instalações consentâneas com a importância de seu papel de casa da memória cachoeirense.

¹⁴ Patrimônios tombados apresentados na Figura 1, antes da restauração, e na Figura 2, depois da restauração.

Figura 1: Château d'Eau e Paço Municipal antes da restauração



Fonte: Mirian Ritzel, 2013.

Figura 2: Château d'Eau e Paço Municipal (atual Museu) após restauração



Fonte: Renato F. Thomsen, 2017.

A aprovação e implantação do PMC do município de Cachoeira do Sul para o decênio 2016/2025 forneceram um caminho seguro para a gestão de uma área com forte tradição, mas carente de instrumentos que mostrassem à própria comunidade o quanto significativo pode ser para o desenvolvimento das potencialidades municipais. Mesmo que o SMC não esteja implantado em sua totalidade, ter o PMC é como encontrar um farol que oferece horizontes a serem atingidos ou implementados, permitindo que o município, reconhecido como polo cultural, possa finalmente responder às questões “Quem somos?” e “Para onde queremos ir?”

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), **Cidades**, Cachoeira do Sul, 2018.

_____. Ministério da Cultura. **Como fazer um Plano de Cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública, Brasília, MinC, 2013.

_____. Ministério da Cultura e Universidade Federal da Bahia. **Orientação Técnica de Acompanhamento e Monitoramento para Elaboração de Planos Municipais de Cultura do Projeto**. MinC/UFBA, 27 out. 2015.

MAMBERTI, Sérgio. A gestão da cultura – um desafio de todos. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, mar./abr., 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a Cultura na Agenda**. 2030, 2019.

SCHUH, Angela; CARLOS, Ione Sanmartin. **Cachoeira do Sul em busca de sua história**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1991.



PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE ILHÉUS/BA: INSTRUMENTO DE CONVERGÊNCIAS

Pawlo Cidade¹

INTRODUÇÃO

A assessoria cultural, cargo comissionado de segundo escalão da Fundação Cultural de Ilhéus (FUNDACI)² tinha, entre outras atribuições, as funções de criar e gerir o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC), acompanhar as decisões do Conselho Municipal de Cultura (CMC) e demais órgãos colegiados; acompanhar e monitorar a implementação do Plano Municipal de Cultura (PMC) para cumprimento de suas metas e ações nas unidades da Administração Pública Municipal; e, claro, assessorar o presidente da FUNDACI na formulação e articulação de políticas e diretrizes de programas e projetos na área de atuação da fundação. Em suma, quando assumi a assessoria de cultura meu papel era o de acompanhar diretamente, e ativamente, a construção das políticas públicas de cultura do Município de Ilhéus.

Havia um conceito equivocado da presidência da FUNDACI de que deveríamos, em primeiro lugar, aprovar a lei do Fundo Municipal de Cultura (FMC). A certeza de que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 150/2003 seria aprovada e que a partir de 2010 receberíamos recursos fundo a fundo alimentou ainda mais a necessidade de aprovação da lei do FMC. A PEC 150, como ficou conhecida, daria direito ao Ministério da Cultura a 2% da receita de impostos da União. Já para os Estados o percentual seria de 1,5% e os municípios teriam a obrigatoriedade de investir 1% de todo seu orçamento na cultura.

¹ Pedagogo, articulista, pesquisador, especialista em Projetos Culturais pela Fundação Getúlio Vargas, pós-graduado em Gestão Cultural pela Universidade Estadual de Santa Cruz; membro da Academia de Letras de Ilhéus; escritor com 17 livros publicados, entre eles: "Manual do Conselheiro de Política Cultural" e "Como Transformar a Cultura em um bom negócio".

² A FUNDACI foi extinta pela Lei nº 3.655, de 3 de abril de 2013. A mesma lei criou a Secretaria Municipal de Cultura.

Infelizmente, anos depois, a PEC 150 foi rejeitada pelo governo, porque causaria grande impacto nas contas da União. Em seu lugar foi apresentado um novo texto pela deputada federal Jandira Feghali (PCdoB/RJ), que propôs o mesmo percentual para os entes federados, só que de forma escalonada. A PEC 150 então deu lugar à chamada PEC 421³.

Convencidos pela presidência da FUNDACI de que a aprovação do FMC logo traria recursos para a cultura ilheense, conseguimos aprovar a Lei nº 3.454, de 14 de novembro de 2009, que dispôs sobre o FMC. A pressa e a inobservância da Comissão de Economia e Justiça da Câmara de Vereadores aprovaram a lei com erro capital nos créditos consignados ao seu favor, destinando 5% da receita de Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) ao fundo de cultura⁴. Nem o fundo do Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMCA) haviam atingido esse percentual das receitas próprias da prefeitura.

A lei ainda apresentava distorções ao colocar em seu quarto artigo que os projetos culturais deveriam ser apresentados ao CMC em formulários específicos elaborados pela FUNDACI. Não cabia ao Conselho a função de receber projetos, e sim à autarquia que representava o órgão máximo da gestão cultural no Município.

Resolvemos deixar a Lei do FMC de lado, já que estava aprovada, e partimos para a elaboração do Plano Municipal de Cultura. O plano nos apontaria uma direção para o bom uso dos recursos que estavam previstos para 2010. Todavia, antes de começar a pensar na construção do PMC sugeri que deveríamos logo apresentar uma minuta de criação da Lei do Sistema Municipal de Cultura (SMC). A lei seria nosso “guarda-chuva”. Com a Lei do SMC todos os demais instrumentos e instâncias de seu funcionamento estariam assegurados. No entanto, o que ouvíamos era que se o Conselho de Cultura estivesse funcionando, o Fundo aprovado e o Plano sancionado, independentemente da criação da lei do SMC, os recursos seriam repassados.

A convicção de que bastaria apenas criar o Conselho, o Plano e o Fundo deu-se depois de ouvirmos pela primeira vez a expressão “CPF da Cultura”. Sem o CPF (Conselho,

³ Até 6 de julho de 2015, a PEC 421 encontrava-se ainda na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Embora a matéria estivesse sujeita a norma especial, ela ainda não havia sido levada à apreciação do Plenário.

⁴ Esse percentual foi corrigido para 0,5% pela Lei nº 3.638, de 20 de dezembro de 2012.

Plano e Fundo) os governos estadual e federal não repassariam os recursos tão sonhados para os municípios brasileiros. A lei do SMC não era importante naquele instante. Poderia ficar, literalmente, para um segundo plano. As ordens eram focar na criação do Plano de Cultura. Porém, estávamos redondamente enganados! Deveríamos ter criado primeiramente a lei do SMC, também conhecida como lei “guarda-chuva”⁵. Uma vez criada, estaria decretada a obrigatoriedade de se criar as demais leis referentes ao CPF. Se tivéssemos amarrado tudo isso desde o início, não teríamos dificuldade na implantação dos demais instrumentos e instâncias que formavam o Sistema.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi inspirado nos sistemas de repasses fundo a fundo, sem a necessidade de convênios, como o Sistema Único de Saúde, o Fundo Nacional da Educação Básica (FUNDEB) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ele está interligado ao Sistema Estadual de Cultura (SEC) e este ao SMC.

O desejo do repasse fundo a fundo ganhou mais força a partir de 2013, quando o governo federal percebeu que poucos municípios tinham aderido ao SNC. O Município de Ilhéus solicitou o Acordo de Cooperação Federativa em abril de 2010, mas ele só foi publicado no Diário Oficial da União em 26 de fevereiro de 2014.

O CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA

Em todos os encontros, reuniões, conferências e fóruns só se falava no “CPF da Cultura”. Partimos então para a construção do plano seguindo orientações de técnicos do Ministério da Cultura e da Secretaria Estadual de Cultura da Bahia, recém-criada. Para Ilhéus, o CPF estaria pronto com a criação do plano. Fundo e Conselho já tinham sido instalados. Este último havia sido criado pela Lei nº 2.306, de 11 de julho de 1989. Todavia sua estrutura e composição não dialogavam com a nova proposição do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

Quando foi criado em 1989, o Conselho Municipal de Cultura de Ilhéus era um misto de corporativo, notáveis e especialistas, uma verdadeira confusão, composto por nove membros, sendo quatro representantes de instituições ligadas à cultura e cinco

⁵ A expressão **guarda-chuva** dá aqui o sentido de proteção, resguardo, abrigo. Instrumentos e instâncias estariam aqui protegidos pela Lei do Sistema Municipal de Cultura.

indicações do Poder Público. Não havia paridade, pluralidade, muito menos representatividade das câmaras setoriais da cultura. A presidência cabia ao responsável pelo órgão máximo da cultura. Contraditoriamente, a função fiscalizadora do CMC era exercida por quem deveria ser fiscalizado. Um verdadeiro paradoxo.

Como construir um Plano Municipal de Cultura com a ajuda de um Conselho que sequer dialogava com seus pares? Como elaborar um plano com um Conselho que não tinha representatividade para a comunidade cultural? A saída foi a mudança da lei. E foi o que aconteceu entre setembro de 2010 e março de 2011. Criamos uma comissão formada por agentes culturais e técnicos da FUNDAÇI, elaboramos uma minuta, aprovamos em assembleia, encaminhamos para a Câmara e no dia 31 de março de 2011 ela foi sancionada pelo prefeito.

Com a reestruturação do CMC⁶ em 2011, o diretor-presidente da Fundação Cultural de Ilhéus, hoje Secretaria Municipal de Cultura, não poderia mais estar à frente da presidência do Conselho. O artigo 3º, parágrafo 4º, da Lei nº 3.619, de 31 de março de 2011 era bem claro: O presidente do Conselho será eleito entre seus pares, estando vedada a escolha do titular do Órgão de Cultura, sendo o mesmo, porém, detentor do voto de minerva.

DESAFIOS NA CRIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA

Fui escolhido, democraticamente, para ser o relator do Plano Municipal de Cultura de Ilhéus. Criamos uma comissão de membros do poder público e da sociedade civil que se reuniam semanalmente. Os desafios na construção de um plano que direcione a cultura do Município são grandes. Não é um documento em que você copia – *ctrl C* – e cola – *ctrl V*. Não é um exercício simples de adaptação. Requer pesquisa, dedicação, discussão, opiniões contrárias, estratégias, ações, metas, prioridades, diretrizes. É

⁶ Mesmo com a mudança da lei do Conselho de Cultura, ele continuou sendo chamado de Conselho Municipal de Cultura (CMC) e não Conselho Municipal de Política Cultural (CNPC), como recomendava o Ministério da Cultura. O termo “política” não foi muito bem compreendido pelos fazedores da cultura de Ilhéus, por isso o nome não mudou, mas toda a sua estrutura e representatividade sim, aliando-se ao CNPC. Em dezembro de 2012, o Ministério da Cultura publicou o Guia de Orientações para os Municípios: Perguntas e Respostas, que esclareceu que a mudança expressava a nova concepção dessa instância de participação social, facilitando o entendimento do seu papel e significado.

preciso conhecer a história e a cultura do lugar e, acima de tudo, reconhecer a sua diversidade, multiplicidade e pluralidade.

Construir um Plano de Cultura requer conhecimento da dimensão conceitual de Cultura. E definir “Cultura” não é uma questão simples.

Cultura é daquelas palavras escorregadias, aparentemente simples, que com frequência são usadas com sentidos não só diferentes, mas antagônicos. Mais produtivo que estabelecer qual é a definição “correta” de cultura seria observar quais os sentidos adquiridos pela palavra ao longo do tempo e o que eles nos dizem sobre os seus referentes no mundo real (AVELAR, 2011).

Construir o PMC implicava no desafio de promover a atualização da noção de patrimônio cultural que, outrora, limitava-se a questões do patrimônio material, sem a produção de uma política sustentável de salvaguardar a memória, deslocada das dimensões de preservação, circulação, acesso, produção e geração de valor. Construir o PMC requeria instrumentalizar a FUNDACI de condições capazes de tomar a frente de ações e políticas de patrimônio, preservação e memória e fazer valer a Lei nº 2.312, de 1º de agosto de 1989, que delimitou o Centro Histórico da cidade de Ilhéus e a Lei nº 2.314, de 3 de agosto de 1989. Que instituiu o tombamento de bens móveis no Município, porém, limitava-se ao patrimônio cultural material.

Um plano é escrito para ampliar e desenvolver políticas e programas que articulem parcerias públicas e privadas, que relacionem a cultura com o pensamento e crie espaços para reflexão, crítica, apoio ao fazer cultural, à pesquisa, à formação e ao debate. Um plano garante a cidadania e a acessibilidade cultural e aponta caminhos para a consecução de outros planos como o do livro e da leitura.

A construção do plano gera direcionamentos para o empreendedorismo cultural, a valorização do artista local, o investimento em novos negócios e modelos da cultura, em toda a sua cadeia produtiva. Há mais transparência na aquisição, fruição, difusão e distribuição de bens culturais.

O desafio da transversalidade na criação do plano faz com que compreendamos a educação e a comunicação como dimensões fundamentais da Cultura, fazendo com que escolas, universidades, grupos sociais e organizações da sociedade civil incorporem a cultura como um dos seus eixos estruturantes. Faz-se mister a criação de um plano que possa desenvolver uma política diversificada e eficaz de financiamento

da cultura, fortalecendo assim a economia e promovendo a auto sustentabilidade da cultura. Enfim,

O Plano de Cultura é o marco legal de duração decenal que estrutura o funcionamento do Sistema de Cultura em suas respectivas instâncias (nacional, estadual e municipal). Este se refere à organização e orientação das macrodiretrizes coletadas nas Conferências de Cultura. Cabe ao Órgão Gestor a sua formulação na forma de lei e ao Conselho de Política Cultural a sua aprovação em primeira instância. Posteriormente, o Plano de Cultura deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, onde o mesmo deverá ser discutido, votado e aprovado. Ao alcançar o “status” de lei, o Plano de Cultura entra em vigor com caráter permanente e de forma imune a alternância política de poder, sob a forma de uma política de Estado (GUIGA, 2017, p. 16).

OS PRIMEIROS PASSOS NA CONSTRUÇÃO DO PMC

A primeira coisa que fizemos foi pesquisar o que existia de demanda dos encontros, fóruns e conferências de cultura que tinha sido gerada ao longo dos últimos dez anos. Analisando os documentos descobrimos que muitas propostas eram semelhantes. Como muita coisa do que estava escrito não havia sido concretizada, elas se repetiam, ano após ano, em todos os encontros de cultura e rodas de conversa que eram promovidos. Começamos a garimpar as propostas semelhantes para ter, pelo menos, um norte para a redação da minuta. Ao mesmo tempo, resolvemos promover um debate sobre as exigências e condições do Plano de Cultura.

Primeiramente era preciso entender que o Plano de Cultura era um documento formal que representa a política de gestão cultural de uma cidade (BRASIL, 2013b, p. 23) e que nem a comissão, muito menos o relator, conseguiria fazê-lo sozinho. Por ser “preparado a muitas mãos e em muitas etapas” (BRASIL, 2013b, p. 13), a juntada dos documentos que traziam os anseios da comunidade cultural não era suficiente. A classe artística já não cria mais nas ações do governo. Foram anos de descaso, desvalorização e uma política pautada exclusivamente em eventos. Era preciso construir projetos estruturantes que pudessem criar um clima de confiança e participação democrática para a construção de uma política pública de cultura com os principais interessados no processo de reestruturação da política cultural

ilheense (CIDADE, 2014, p. 71). Nesse sentido, criamos o projeto Caravana Cultural⁷ pautado em quatro eixos:

- a. Eixo 1 – Mapeando Culturas
- b. Eixo 2 – Revelando o local
- c. Eixo 3 – Formação e Intercâmbio Cultural
- d. Eixo 4 – Gestão Pública Compartilhada

Neste artigo, vou me ater apenas aos Eixos 1 e 4. Este último objetivava discutir com a comunidade as propostas para a construção do Plano Municipal de Cultura, com base nas demandas da 1ª Conferência Municipal de Cultura, realizada em 2009. Este eixo foi o termômetro de todo o processo. Era nele que descobríamos as reais necessidades culturais das mais de 40 localidades visitadas. Veja o que diz Cidade (2014):

O resultado de tudo isso foi o envolvimento de associações de moradores, instituições educacionais, filantrópicas, religiosas, terreiros de candomblé, líderes comunitários e a maioria dos agentes culturais do município. Apesar do tempo curto em cada comunidade – dois dias –, rascunhamos uma proposta de Plano Municipal de Cultura que norteou até mesmo o Planejamento Plurianual do Governo (PPA) (CIDADE, 2014, p. 72).

O Eixo 1 – Mapeando Culturas – foi responsável pelo Censo Cultural. Através de formulários específicos íamos catalogando as manifestações culturais das localidades que visitávamos. Não foi possível catalogar tudo. Faltavam recursos e pessoal qualificado para a função. Mas o que computamos foi suficiente para compor a construção do plano. Não dá para construir um plano de cultura sem realizar, pelo menos, um diagnóstico cultural do seu Município. É preciso conhecer de perto o que existe e o que existiu, em todos os campos e espaços da cultura.

Infelizmente, a participação da sociedade civil nas comunidades de zona rural foi pequena. As pessoas estavam mais interessadas nas atividades culturais que faziam

⁷ O Projeto Caravana Cultural foi promovido pela FUNDACI de abril a novembro de 2010. Era um ônibus adaptado com palco e biblioteca, com apresentações culturais, exposição e oficinas.

parte do projeto. Poucos, muito poucos, estiveram presentes nas reuniões anteriores à apresentação do Projeto Caravana Cultural na comunidade visitada. Elas não compreendiam que para que projetos como o Caravana Cultural tivessem continuidade era preciso participar da construção de um programa ou de uma lei – como o Plano Municipal de Cultura – que garantisse sua execução nos anos vindouros.

Criar a comissão de criação do PMC, juntar documentos e criar o Projeto Caravana Cultural não foram suficientes para formatar a minuta. Estávamos às vésperas da 2ª Conferência Municipal de Cultura. Certamente teríamos mais subsídios para melhor consubstanciar a minuta do PMC.

A 2ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE CULTURA DE ILHÉUS

Seguindo o texto-base da IV Conferência Estadual de Cultura da Bahia (IV CEC/BA), a 2ª Conferência Municipal de Cultura de Ilhéus, realizada nos dias 24 e 25 de setembro de 2011, no Teatro Municipal de Ilhéus, tinha como objetivo propor aspectos e estratégias para o fortalecimento do setor cultural como centro dinâmico do desenvolvimento sustentável.

A conferência tinha como objetivo estabelecer um processo de construção conjunta de formulação e implementação de novas políticas, mediante a busca de convergências das proposições oriundas dos poderes públicos e da própria sociedade. Estavam entre as principais propostas apontar diretrizes e produzir conteúdo para subsidiar a formulação do Plano Municipal de Cultura, através do debate coletivo e das indicações de propósitos a serem obtidos nos mais diferentes níveis de atuação do Município. Coube à assessoria cultural da FUNDACI a responsabilidade de coordenar o Eixo V – Gestão da Cultura, e seus respectivos sub-eixos:

- a. Gestão de Equipamentos Culturais
- b. Formação e Qualificação em Cultura
- c. Sistemas Municipais e Estadual de Cultura
- d. Desenvolvimento Territorial da Cultura

Do eixo Gestão da Cultura foram criadas dez proposições, entre elas a garantia de que o órgão oficial da cultura do Município atuasse como fomentador da cultura e não como mero produtor.

Nenhuma delas fazia menção à criação imediata do Plano Municipal de Cultura. A comunidade cultural estava mais preocupada com o 'fazer cultural' que com a política que garantisse a ela este mesmo 'fazer cultural'. Na verdade, havia ali um conceito distorcido do fazer cultural tão propagado na 2ª Conferência Municipal de Cultura de Ilhéus. Grupos e artistas estavam mais preocupados com a execução de suas atividades e com a viabilidade de seus projetos do que com a construção de um pensamento coletivo que assegurasse a existência desse fazer no futuro. Foi um erro nosso não ter conduzido o processo para esta questão.

Saímos da conferência com a sensação de termos feito mais do mesmo. Nenhum outro eixo abordou a questão do plano. Ficamos tão focados nas expressões artísticas e seus problemas e na tentativa de criar um programa municipal de formação na área da cultura que o processo não fruiu. Estávamos preocupados com o futuro do arquivo público, dos museus e do patrimônio imaterial; com o pensamento e a leitura, a partir da utilização da biblioteca e da ideia de criar bibliotecas setorializadas para as artes, bem como outros espaços destinados ao livro e à leitura. Acreditávamos, erroneamente, que a transversalidade da cultura seria responsável pela criação conjunta de secretarias como: Cultura-Turismo-Lazer e Esporte ou Educação e Cultura ou ainda Indústria-Comércio-Turismo e Cultura. E isso não nos deixou confortável.

A Gestão da Cultura limitou-se a discutir a gestão dos equipamentos culturais, com a indicação de profissionais com formação na área. Falamos timidamente sobre o desenvolvimento territorial da cultura e da sustentabilidade das redes produtivas e serviços criativos a partir da moda, do design, do desenho industrial, da publicidade, do artesanato e da gastronomia. A única coisa que a gente não percebeu de imediato era que estava produzindo conteúdo para a conclusão da minuta do projeto de lei do Plano Municipal de Cultura.

O relatório final da 2ª Conferência Municipal de Cultura, que ficou também sob meu encargo, gerou, claramente, os rumos que deveriam ser tomados pela cultura nos próximos dez anos. O relatório era, indubitavelmente, o compêndio de tudo que já havíamos juntado de outras discussões, debates e encontros. Ele foi responsável no ano seguinte pela criação de uma Roda de Conversa intitulada *A Cultura que queremos*, com todos os candidatos a prefeito do Município entre junho e agosto de 2012.

A PRIMEIRA VERSÃO DO PROJETO DE LEI DO PMC

“Como estamos?” Essa questão foi crucial para entendermos até onde havíamos conseguido avançar com o Plano Municipal de Cultura. Tínhamos material mais que suficiente para encaminhar ao legislativo. Contudo, ainda não estávamos satisfeitos. Embora já tivéssemos um breve diagnóstico da comunidade cultural, um censo – mesmo carente de mais informações e indicadores – com um mapeamento que não estava condizente com a realidade artística-cultural ilheense, um estudo dos recursos investidos na cultura nos últimos cinco anos – 2007 a 2011– com uma média de 0,625% do orçamento do Município, faltava colocar no PMC um texto com a história do Município e informações sobre a situação atual da cultura. No plano poderíamos também apontar nossos principais desafios, oportunidades e dificuldades.

Em síntese, no capítulo I apresentamos as disposições preliminares, em consonância com a Lei Orgânica do Município, apontando princípios que iam da liberdade de expressão, criação e fruição à participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais e seus principais objetivos (ILHÉUS, 2012). No capítulo II foram descritas as atribuições do poder público, deixando bem explícito que é papel do poder público, entre outras funções, promover e estimular o acesso à produção e ao empreendimento cultural; a circulação e o intercâmbio de bens, serviços e conteúdos culturais; e o contato e a fruição do público com a arte e a cultura de forma universal (ILHÉUS, 2012).

O capítulo III descrevia a origem do financiamento do plano, cabendo à Secretaria da Cultura a coordenação executiva do mesmo (ILHÉUS, 2012). No capítulo IV versamos sobre o sistema de monitoração e avaliação. A Secretaria assume aqui a função de monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do plano. É ainda no capítulo IV que é criado o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (ILHÉUS, 2012).

Por fim, o capítulo V aborda as disposições finais e destaca, no artigo 11, parágrafo único, que a primeira revisão do plano seria realizada após quatro anos da promulgação da Lei (ILHÉUS, 2012).

Todavia, faltava ainda criar diretrizes, prioridades, estratégias, ações e, finalmente, as metas!

O PLANO NACIONAL DE CULTURA

O Plano Nacional de Cultura (PCN), instituído pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, foi balizador na construção do Plano Municipal de Cultura. Seus objetivos e estratégias funcionaram como uma bússola capaz de orientar toda a implementação do PMC. O PNC é, como afirma Guilherme Varella (2014), “um vetor de ressignificação do que seja ‘vida cultural’”. Foi essa ressignificação que trouxe elementos indispensáveis ao nosso plano. Em *Plano Nacional de Cultura – Direitos e políticas culturais no Brasil*, Guilherme chama-nos a atenção ao afirmar que:

O PNC protege a vida cultural simbólica, a vivência relacionada às manifestações, criações e expressões simbólicas e valorativas da sociedade. Mas ampara também a vida cultural política, e a possibilidade de essa mesma sociedade participar dos rumos das ações públicas que afetarão os seus direitos como cidadãos da cultura (VARELLA, 2014, p. 187).

AS METAS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

Para construção das metas do Plano Municipal de Cultura de Ilhéus não tivemos orientação do MinC, nem da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Quando a publicação *As metas do Plano Nacional de Cultura* (2012) chegou em nossas mãos, o PMC já havia sido sancionado pelo prefeito com todas as suas 43 metas – dez a menos que o PNC.

Questões como: “O que a meta pretende alterar?” ou “O que é preciso para alcançar esta meta?” ou ainda: “Como as metas são medidas?” (BRASIL, 2012, p. 7) poderiam ter facilitado a criação. Transformar princípios, atribuições do poder público, prioridades e, sobretudo, objetivos em metas foi, de início, laborioso. Se os objetivos dão descrições concretas de onde se está querendo chegar, ou o que está se tentando alcançar, as metas são tarefas específicas para alcançá-los, sendo que elas – como bem afirma Marques (2016) no Portal da Instituto Brasileiro de Coaching (IBC) – podem ainda ser divididas em específicas, mensuráveis, alcançáveis e relevantes. Entretanto,

não seguimos essa orientação e usamos apenas as 53 metas do Plano Nacional de Cultura (PNC)⁸ como referência na construção das nossas metas.

Adaptamos cada uma das metas do PNC à nossa realidade. Foi um trabalho – repito – de adaptação, porém, exaustivo e, lamentavelmente, de pouca reflexão, que resultou em muitas metas que sequer serão atingidas em 2022, quando o PMC completará dez anos de existência. Daí a necessidade de revisão. Além do mais, vale salientar, o Conselho Municipal de Cultura parecia estar mais preocupado com o uso dos recursos do FMC que com um Plano Municipal de Cultura que, de fato, satisfizesse os anseios da sociedade civil. Cabe ao poder público – leia-se Secretaria Municipal da Cultura – convocar a comunidade cultural para a revisão das metas. Afinal, já se passaram sete anos desde a sua sanção em 3 de outubro de 2012.

A SEGUNDA VERSÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA

Com diretrizes e prioridades, estratégias, metas e ações elaboradas, a segunda versão do Plano ficou pronta. As linguagens artísticas agora possuíam diretrizes e prioridades, bem como as manifestações culturais e redes socioculturais, as políticas intersetoriais e a gestão pública e participativa. A ideia nesta última diretriz é ter como prioridade a ampliação do planejamento e da gestão da política cultural de Ilhéus, bem como diversificar e fortalecer as fontes de financiamento das políticas culturais.

Criamos dez ações para atender as 43 metas do PMC. Entre as ações, destaque para o desenvolvimento sustentável da cultura, que abarcou as metas 33 a 37. A meta 34, por exemplo, previa 100% das cadeias produtivas da Economia Criativa mapeadas.

Abro aqui um parêntese para a questão do desenvolvimento sustentável da cultura. É através da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que, pela primeira vez, a agenda internacional fez referência à cultura no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados a educação, cidades sustentáveis, segurança alimentar, meio ambiente, crescimento econômico, padrões sustentáveis de produção e consumo, bem como sociedades pacíficas e inclusivas. Vale salientar

⁸As metas do Plano Nacional de Cultura passaram por uma análise e avaliação qualitativa, bem como foi realizado um monitoramento do Plano Nacional de Cultura num acordo entre o extinto Ministério da Cultura e a Universidade Federal da Bahia. O estudo foi publicado em 2018 pela Secretaria da Diversidade Cultural do MinC e poderá servir de base para quando for feita a revisão das metas do PMC de Ilhéus.

que todas as Convenções de Cultura da UNESCO⁹ sobre a salvaguarda e a promoção do patrimônio cultural e natural, das indústrias culturais e criativas, bem como dos programas em conjunto com outras agências da ONU e forte cooperação com as autoridades nacionais serão a chave da implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

Com a segunda versão do PMC pronto restávamos encaminhar para o gabinete do Prefeito e este para a Procuradoria Geral do Município que faria as revisões finais e, a partir daí, destinaria ao legislativo. Antes, encaminhamos mais uma vez para o CMC, que a aprovou sem ressalvas e, quando preparávamos o documento para encaminhar ao Gabinete, alguém sugeriu que publicássemos todo o documento na internet para que aqueles que não puderam acompanhar todo o processo tivessem a chance de apresentar alguma emenda ou sugerir alguma modificação em uma meta ou artigo do plano. Houve resistência, já que disponibilizar mais uma vez o plano à consulta popular demandava tempo e mais trabalho e todos queriam logo que ele fosse aprovado. Porém, não podíamos correr o risco de aprovar um plano que pudesse, por alguma razão, excluir este ou aquele segmento, este ou aquele princípio. No final, concordamos que seria prudente disponibilizar todo o conteúdo do Projeto de Lei do Plano Municipal de Cultura na *web*.

O PLANO MUNICIPAL DE CULTURA NA REDE¹⁰

Criamos um blog utilizando a plataforma do *blogger*. Ele sofreu modificações à medida que foi recebendo contribuições. Ficou disponível para consulta por dois meses. Não tivemos muitas contribuições durante o período em que o plano esteve disponível para consulta na rede. Após o período, finalmente enviamos para o gabinete do prefeito. O projeto de lei foi acompanhado de um texto explicativo sobre o PMC e permaneceu na câmara por quase quarenta e cinco dias.

⁹ Entre as Convenções de Cultura da UNESCO podemos citar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2007; a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, em 2003; a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, em 2001 e a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, em 1972.

¹⁰ O Plano Municipal de Cultura de Ilhéus está disponível no endereço eletrônico: <http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Ordinaria_3619_2012?cdLocal=5&arquivo={8FA7921A-6BDC-443E-A2E0-C00E16CC470E}.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2018.

O LEGISLATIVO E O PLANO

Relendo o artigo *Uma opção radical e moderna: Democracia Cultural*, de Marilena de Souza Chauí (2016), tomo emprestado um trecho de seu documento que exemplifica bem a relação estabelecida entre a Câmara Municipal e a tramitação do PMC nesta egrégia casa de edis:

Por um lado, os projetos de lei da Cultura sempre foram considerados secundários, pois não têm força eleitoral; por outro lado, impera na Câmara Municipal uma atitude clientelista e de favor (revendo votos) que leva os vereadores a solicitar eventos, serviços, espaços, sem qualquer preocupação com as diretrizes definidas pela SMC (CHAUÍ, 2016, p. 69).

Tivemos que acompanhar de perto o trabalho da Comissão de Educação e Cultura da Câmara e da Comissão de Economia e Justiça. Por não entender a importância do PMC, alguns vereadores desejavam barrar o processo simplesmente porque faziam oposição à administração. Outros tentaram colocar emendas de forma descabida e precipitada, sem entender a legislação cultural que se apresentava. Temíamos que o mesmo que aconteceu com o FMC durante o período em que estive na Câmara acontecesse com o PMC. Não queríamos um plano cheio de retalhos, tampouco diferente de tudo que já havíamos discutido ao longo de quase dez anos.

Fizemos plantões na Câmara para auxiliar nos pareceres ou tirar as dúvidas dos vereadores. O esforço de acompanhar de perto a tramitação do projeto de lei no legislativo valeu a pena. Ao final, o PMC foi aprovado do mesmo jeito que entrou, sem alterações e com anuência de todos.

A sessão histórica da Câmara Municipal contou com a presença de diversos artistas, gestores, empresários e grupos culturais, além de inúmeros outros segmentos da população e da sociedade civil organizada. Em grande número no plenário do Poder Legislativo de Ilhéus, a classe artística local mostrou-se, desde o início, confiante na aprovação do Projeto de Lei, que acabou sendo aprovado por unanimidade (JORNAL BAHIA ONLINE, 2012).

O PMC de Ilhéus foi escrito por várias mãos: associações, grupos culturais, artistas, terreiros de candomblé, produtores e fazedores de cultura das mais variadas instâncias, segmentos artísticos e espaços. Foi, sem nenhuma dúvida, um plano que destacou o esforço da coletividade. Bastava agora acompanhar sua implementação,

criar os meios de verificar a execução de suas metas e impedir que governos futuros desconstruíssem o que já estava posto. O governo que se seguiu, entre os anos de 2013 a 2016, tentou ignorar o avanço das políticas culturais de Ilhéus, mas foi impedido pela Lei e, sobretudo, por conselheiros aguerridos que entenderam seu papel e sua importância no cenário cultural ilheense.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Convergência é um movimento até um ponto comum. É o processo de diferentes coisas que se encontram no mesmo lugar. É o conjunto de diferentes ideias que apontam para resultados semelhantes. Desta forma, o Plano Municipal de Cultura caracteriza-se por ser um instrumento, indiscutivelmente, de convergências. Grupos e indivíduos que comungam do mesmo objetivo, reproduzindo, entre tantos desejos, a preservação e o fortalecimento da cultura do lugar. Sua construção só foi possível graças à participação efetiva de muitos agentes culturais. Afinal,

Os Sistemas e Planos de Cultura, quando formulados com a participação efetiva de diferentes atores, pretendem garantir o reconhecimento da diversidade cultural como promotora de novas condutas e atitudes. As realidades locais, as formas de vida e os modos de conceber o mundo, passam a ser tratados como fatores centrais na construção de políticas (SOUZA; BARROS, 2016, p. 129).

O PMC é uma ponte para o funcionamento do Sistema Municipal de Cultura e o Conselho é o órgão que controla o tráfego desta mesma ponte, assumindo diversas atribuições. Juntos, órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, planos de cultura e sistemas de financiamento à cultura formam uma política pública de cultura pautada e alicerçada nos direitos culturais.

O CPF é importante. No entanto, ele – por si só – não garante a eficácia de uma política pública de cultura que possua como princípios a universalização, a transparência, a descentralização, a democratização, a cooperação, a autonomia, a diversidade, a integração e interação, o fomento, a transversalidade, a complementaridade e ampliação progressiva dos recursos, elementos e características indispensáveis ao Sistema da Cultura.

De nada adianta esse conjunto de palavras tão formosas se não soubermos que caminho tomar. De nada adianta se não soubermos como chegar, como fazer e, principalmente, como gerir o que conquistamos. O plano é a resposta. Sem plano – leia-se também planejamento – nada disso faz sentido.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Idelber. Sobre o conceito de cultura. **Revista Forum**, 04 jul. 2011. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/sobre-o-conceito-de-cultura/>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

BAHIA. Portaria nº 93, de 17 de agosto de 2011. **Texto base da Iv Conferência Estadual de Cultura da Bahia**. Disponível em: <<https://conferenciadecultura.files.wordpress.com/2011/08/regulamento-da-iv-conferencia-estadual-de-cultura-da-bahia.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura. Apresentação de Ana de Hollanda e Sérgio Mamberti**. – São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2013a.

_____. Ministério da Cultura. **Como fazer um Plano de Cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2013b.

_____. Ministério da Cultura. **Guia de Orientações para os Municípios – Sistema Nacional de Cultura – Perguntas e Respostas**. Brasília: MinC, 2012.

_____. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. **Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do plano nacional de cultura (PCN)**. – Salvador: UFBA, 2018.

_____. **Ministério da Cultura**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/sistema-nacional-de-cultura>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Uma opção radical e moderna: Democracia Cultural. In: **Política Cultural e Gestão Democrática no Brasil**. Albino Rubim (organizador). – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

CIDADE, Pawlo. Gestão Cultural: a difícil arte de implantar os instrumentos necessários à instituição do Sistema Municipal de Cultura. In: PIMENTA, Roberto da Costa. (Org.) **Pensando gestão cultural: reflexões e práticas nos contextos regionais**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2014.

GUIGA. Instituto Conhecer e Transformar. Sistema Nacional de Cultura: Aspectos jurídicos, políticos e práticos. Módulo 5. **Programa Conhecer e Transformar**. Minas Gerais, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131237>>. Acesso em: 29 mai. 2018.

ILHÉUS. **Lei nº 3.619, de 03 de outubro de 2012**. Institui o Plano Municipal de Cultura (PMC), cria o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC), e dá outras providências. Ilhéus: Câmara Municipal, [2018]. Disponível em: <http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Ordinaria_3619_2012?cdLocal=5&arquivo={8FA7921A-6BDC-443E-A2E0-C00E16CC470E}.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2018.

JORNAL BAHIA ONLINE. **Câmara aprova projeto que institui o Plano Municipal de Cultura de Ilhéus, 04 set. 2012**. Disponível em: <http://jornalbahiaonline.com.br/noticia/19750/camara_aprova_projeto_que_institui_o_plano_municipal_de_cultura_de_ilheus>. Acesso em: 27 mai. 2018.

MARQUES, José Roberto Marques. **Metas e Objetivos: Diferenças e exemplos**. Disponível em: <<http://www.ibccoaching.com.br/portal/metas-e-objetivos/metas-objetivos-diferencas-exemplos/>>. Acesso em: 29 mai. 2018.

SOUZA, Kátia; BARROS, José Márcio Barros. Diversidade cultural e participação social na construção de planos municipais de cultura. In. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Vol. 12, nº4, 2016. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2608>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

UNESCO. **A UNESCO e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/2030-agenda-for-sustainable-development/unesco-and-sustainable-development-goals/>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura – Direitos e políticas culturais no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.



PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE FEIRA DE SANTANA/BA: UM RELATO DA GESTÃO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PRINCESA DO SERTÃO

Aloma Galeano¹

Maylla Pita²

1 CONTEXTO E LUGAR: A TESSITURA DO CENÁRIO FEIRENSE

Apelidado como “Princesa do Sertão” em meados de 1919 pelo intelectual Ruy Barbosa, o município de Feira de Santana está situado em uma região considerada zona de transição entre o litoral e o sertão da Bahia. Localizada a apenas 108 km de Salvador, capital baiana, é a segunda mais populosa cidade do estado, creditada como um importante centro urbano, político, educacional, comercial e cultural do interior do estado. Sede de uma Região Metropolitana que é formada por seis municípios³, é também integrante do Território de Identidade Portal do Sertão⁴, de acordo com classificação do governo da Bahia. A cidade possui uma posição central no estado e conta com acesso aéreo e várias rodovias⁵, o que acaba por ampliar ainda mais sua influência no interior baiano. A ideia de uma vocação comercial fundamentada pela história oficial desde a sua fundação, cuja intensificação foi dada no século XX, no auge da industrialização local, muitas vezes, faz predominar apenas esta característica em detrimento da diversidade que compõe a teia cultural

¹ Gestora e produtora cultural, mestra pelo Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, graduada em Letras Vernáculas pela Universidade Estadual de Feira de Santana.

E-mail: aloma.galeano@gmail.com.

² Gestora e produtora cultural, mestra pelo Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia e graduada em Produção Cultural pela mesma instituição.

E-mail: cmaylla@gmail.com.

³ Amélia Rodrigues, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Feira de Santana, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho.

⁴ Classificação adotada pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) na Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, que compreende que a Bahia está integrada por 27 territórios constituídos a partir da especificidade de cada região, sendo o Portal do Sertão um desses territórios que reúne 17 municípios.

⁵ Feira de Santana atende as rodovias federais BR-116, BR-324 e BR-101, e as rodovias estaduais BA-052, BA-502, BA-503, BA-499, BA-504 e BA-513.

de Feira de Santana, silenciando, desse modo, outras identidades e características fundamentais para a compreensão de todo o contexto feirense.

O fato de Feira de Santana possuir uma localização geográfica em meio a um grande interposto rodoviário, assim como a intensidade do comércio e da indústria da cidade, são aspectos que devem ser considerados para compreendermos uma falsa ideia de que a Princesa do Sertão, por se localizar em uma região de passagem, não poderia derivar identidades, e as tradições obteriam características mais fluidas, constituindo-se um imaginário da cidade como um lugar transitório e de ausência de tradição. No entanto, essa visão equivocada é facilmente refutada ao notarmos que Feira apresenta dinâmicas culturais e identitárias diversas, envolvendo artistas, profissionais de gestão e produção, espaços culturais e grupos (urbanos e rurais, contemporâneos e tradicionais). Nesse sentido, a cidade não abriga somente um lugar de trocas comerciais macrorregionais que, em muitos casos, extrapolam as fronteiras do estado, mas corresponde também a um lugar de permanências, onde a diversidade cultural existe, se transforma, resiste e dá também o tom dessa grande tessitura que é o cenário feirense.

Compreendendo, portanto, que a “Princesa” preserva não somente aspectos econômico-industriais, mas também uma diversidade cultural que é punjante, vale destacar similarmente o aspecto da renda local e do paradoxo existente na relação econômica da distribuição *versus* concentração. Um contraste comum a cidades que optam por um modelo de gestão baseado no desenvolvimento exclusivamente industrial e comercial assentado numa herança colonial, escravocrata brasileira, cujas raízes autoritárias de poderes governamentais repercutem pouca ou quase nenhuma participação da sociedade civil. Trata-se de um município destoante em relação à geração de renda. O que se percebe é que em Feira de Santana existe uma significativa desigualdade social. De acordo com o diagnóstico produzido pelo Galpão Cine Horto (2016), “O município tem Índice de Gini igual a 0,6, o que indica uma grande concentração de renda e uma situação perversa na desigualdade social no território” (GALPÃO CINE HORTO, 2016, p. 31). Sendo assim, apesar de haver a predominância na cidade de atividades industriais que atingem larga escala comercial, isso não parece ser suficiente para suprir necessidades básicas para o bem-estar de todos os cidadãos feirenses. Reflexo de uma realidade municipal onde o potencial criativo local – permeado pelas atividades artísticas e culturais, por importantes espaços de reflexão, crítica social e cultural promovidos pelos agentes culturais e instituições de ensino da cidade – não é considerado como ferramenta para o impulsionamento cultural, social e econômico da cidade.

Sendo assim, Feira compreende mais um caso brasileiro de uma gestão pública pouco atenta aos potenciais simbólicos e tradicionais locais, no qual o embasamento administrativo se limita aos preceitos da economia tradicional, perdendo de vista a oportunidade de investir em aspectos cuja base é oriunda de uma diversidade cultural endógena. A falta do entendimento ampliado do termo “cultura” e a ausência de uma visão que associe a cultura a uma compreensão de desenvolvimento mais cidadão e integrado evidenciam uma postura omissa de governos pouco afeitos a noções mais contemporâneas de usos mais sustentáveis da cidade. Para a UNESCO, a “cultura” é um dos dezessete objetivos propostos para transformar o mundo e está prevista na agenda 2030⁶ para o desenvolvimento sustentável. Segundo trecho extraído do texto que aborda a questão da cultura na respectiva agenda:

Colocar a cultura no centro das políticas de desenvolvimento constitui um investimento essencial no futuro do mundo e uma pré-condição para processos de globalização bem-sucedidos que levem em consideração o princípio da diversidade cultural (UNESCO, 2015).

Institucionalmente, no âmbito da gestão municipal da cultura, a cidade de Feira de Santana é marcada por um histórico de fragilidade no que tange às políticas para o setor, que não acompanham a diversidade e a potência das instituições, manifestações e identidades culturais locais. Aqui, assim como em grande parte dos municípios baianos, a gestão municipal da cultura se dá a partir de uma secretaria que concentra também políticas, projetos e ações para o esporte e o lazer, daí Secel – Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer – cuja criação recente, datada de 1995, associada à dificuldade de acompanhamento do órgão das demandas locais já refletem, sobremaneira, grande parte das fragilidades de uma administração realmente focada na instauração de políticas culturais na cidade.

De acordo com relato previsto no Plano de Cultura de Feira de Santana acerca do histórico de derivação de órgãos gestores de cultura em âmbito local, a Secel, prevista na Lei nº 1.802 de 1995, surge com a finalidade de exercer, orientar e coordenar as atividades pedagógicas, cabendo-lhe, através do Departamento de Cultura:

apoiar, juntamente com o conselho de festejos populares, todas as manifestações folclóricas e populares do município; promover e

⁶ Chefes de Estado, líderes governamentais e representantes de alto nível da ONU e da sociedade civil se reuniram em setembro de 2015, na 70ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, e adotaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para a composição de uma agenda universal.

organizar as atividades culturais e artísticas, centralizadas no município, mobilizando os meios necessários; preservar, situar, ampliar e divulgar o patrimônio histórico-cultural e artístico do município; e promover, desenvolver e administrar as atividades de artes plásticas, literatura, artes-cênicas, música, audio-visual, bibliotecas e demais espaços culturais do município (FEIRA DE SANTANA, 2014).

Dez anos após a criação da Secel, foi criada a Fundação Cultural Municipal Egberto Tavares Costa, órgão da administração pública descentralizada que, em linhas gerais, passou a assumir competência de gestão da cultura em Feira, acolhendo em sua estrutura física o Departamento de Cultura da Secel e todas as suas responsabilidades. Ademais, entre as finalidades que constam na lei de criação da Fundação, dois pontos merecem destaque, a saber: 1) a elaboração, o acompanhamento e a avaliação de um Plano de Desenvolvimento Cultural do Município; 2) a promoção de meios que permitam a participação e a decisão da comunidade no âmbito da política cultural do município.

Porém, desde a constituição da Secel como parte da estrutura organizacional da prefeitura de Feira, passando pela criação da fundação, foi somente em 2014, através do 18º gestor da referida secretaria, Jailton Batista (2013-2015), que foram dados passos consistentes rumo ao planejamento das políticas culturais para a cidade, através da elaboração do Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana.

Naquele período, registrava-se a realização de três conferências de cultura em âmbito nacional e cinco conferências estaduais, processo protagonizado pelo extinto Ministério da Cultura – MinC⁷, atualmente denominado Secretaria Especial de Cultura, e pela Secretaria de Cultura do Estado da Bahia – Secult, BA, que mobilizaram todo o país rumo à implantação dos Sistemas de Cultura. Sendo a Bahia um dos estados que deslanchou nesse processo, Feira, a Princesa do Sertão, seguiu o fluxo e, a partir dos resultados obtidos através das conferências municipais já realizadas e de todo o aparato compartilhado pela União e pelo Estado como estímulo para criação do sistema pelo município, iniciou o processo de elaboração do Plano de Cultura da cidade.

⁷ Em 2019 passou a vigorar uma nova regulamentação do Governo Federal, a qual extinguiu o MinC, substituído pela Secretaria Especial da Cultura no âmbito do Ministério da Cidadania, através do Decreto nº 9.674/2019.

2 A CONCEPÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA

O processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana foi desenvolvido ao longo de 2014, pela comunidade artística, por pesquisadores, conselheiros de cultura e representantes de órgãos gestores de cultura⁸ do Poder Executivo. Na época, o objetivo era compreender as atividades culturais e os processos produtivos relacionados aos setores criativos diversos em andamento na cidade, reconhecendo a diversidade cultural como principal matriz de todas as demandas que estavam em vigor e das quais tínhamos conhecimento naquele período. A intenção era de atentar para as várias propostas elencadas em processos participativos (fóruns e conferências) que, até então, estavam arquivadas e não eram utilizadas para o planejamento da gestão pública da cultura no município. Tais propostas, na realidade, tratavam-se de pleitos diversos encaminhados por cidadãos feirenses ao poder público local, correspondendo a proposições afeitas a uma multiplicidade de saberes e de identidades culturais locais que há muito não adquiriam a importância no campo das políticas públicas. Conforme Carta Aberta feita pelo Fórum Permanente de Cultura de Feira de Santana⁹:

O Plano Municipal de Cultura foi construído pela Sociedade Civil e Poder Público e representa a institucionalização das políticas públicas de cultura que são desejadas há anos por artistas, produtores, gestores e cidadãos feirenses, mas que nunca foi posto em prática desta forma (FÓRUM PERMANENTE DE CULTURA, 2015a).

Conforme estabelecido pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC), que prevê como objetivo principal o fortalecimento de políticas culturais por meio de institucionalização e ampliação da participação social para promover desenvolvimento (humano, social e econômico), a produção do PMC derivou da convicção de que a participação social era imprescindível para a execução de políticas públicas que atendessem um desenvolvimento verdadeiramente endógeno. Portanto, durante a construção desse instrumento de gestão era latente a consciência de que não era possível assumir um planejamento no campo da gestão pública sem que ele estivesse inerente às reais necessidades apontadas pela população. Todavia, a fim de descrever melhor como se

⁸ Feira de Santana possui em sua estrutura dois órgãos gestores oficiais de cultura que são a Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer e a Fundação Cultural Municipal Egberto Tavares Costa.

⁹ Organização informal que reúne pessoas atuantes no segmento cultural em Feira de Santana nas mais variadas linguagens. Foi criado em 2011 com a proposta de debater políticas públicas, de fomento e incentivo, e articular ações em prol do campo da cultura.

desenvolveu a concepção do PMC de Feira de Santana e a experiência adquirida ao longo do processo, é preciso entender as circunstâncias que alinharam a metodologia utilizada aos princípios de democratização na elaboração do documento, assim como também verificar qual foi o resultado conferido. Por isso, este texto está organizado em duas etapas: 2.1 A metodologia utilizada e a participação social ativa e 2.2 O resultado do processo.

2.1 A METODOLOGIA UTILIZADA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ATIVA

A ideia de elaborar um Plano de Cultura para Feira de Santana já se apontava como uma missão laboriosa devido ao contexto e lugar abordados anteriormente. A proposta da construção trazia como principais desafios: a visibilidade à multiplicidade de demandas apontadas em instâncias democráticas anteriores, há muito desassistidas e ignoradas; e a garantia da participação popular durante o processo. A cidade possuía um histórico bastante omisso no que diz respeito à gestão pública no setor de cultura. Apesar de existirem registros da realização de conferências e fóruns em Feira, datados do período das gestões de: Gilberto Gil e Juca Ferreira (na esfera nacional) / Márcio Meireles e Albino Rubim (na esfera estadual) – época na qual a Secretaria Especial de Cultura (antigo MinC) e a Secretaria de Cultura da Bahia realizavam auxílios e orientações técnicas *in locus* para implantação dos Sistemas Nacional e Estadual de Cultura –, boa parte das proposições elencadas pela sociedade não foram efetivadas, servindo muito mais para composição de um arquivo morto da Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer e da Fundação Cultural Egberto Tavares Costa, do que para o implemento de ações através da gestão municipal. O caso feirense ilustra muito bem o modelo de uma administração pública herdada do autoritarismo estrutural incrustado como uma das tradições de nossa história cultural (RUBIM, 2007). No período em que se cogitava elaborar um instrumento de gestão, estava vigente ainda a visão elitista e limitada da cultura, que a associava apenas ao patrimônio (material) e às expressões artísticas como: música, teatro, dança e artes visuais.

Em virtude dos desafios apresentados, a metodologia utilizada para elaboração do Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana foi fundamentada nas formulações que estavam sendo executadas nos contextos nacional e estadual, baseando-se em uma concepção de cultura que reconhece, para além do patrimônio material e das

expressões artísticas, outras representações e manifestações tais como: as culturas populares; afro-brasileiras; indígenas; de gênero; identitárias; audiovisuais; das redes e tecnologias digitais (RUBIM, 2008). Assim, o procedimento conduzido balizou-se em fontes como a Lei Orgânica de Cultura da Bahia, o Plano Estadual de Cultura da Bahia, o Sistema e o Plano Nacionais de Cultura. A mesma base serviu de referência para convencer o poder executivo local e a sociedade civil sobre a necessidade da participação popular durante a construção do plano. Justamente a sociedade civil, a quinta entidade pactuante do SNC, foi convocada a participar do processo de gestão e promoção de políticas democráticas e permanentes (CUNHA; RIBEIRO, 2013).

A fim de compreendermos como se desenvolveu a metodologia para a elaboração do Plano de Feira, detalharemos a seguir o processo, dividindo-o em três etapas, a saber: Momento 1 – convocação da sociedade civil e elaboração de diagnósticos setoriais de cultura; Momento 2 – definição de elementos integrantes do Plano; Momento 3 – apresentação e consulta pública.

Durante o momento 1, aconteceu uma reunião com os conselheiros municipais de cultura, dentre representantes do poder público e da sociedade civil, para que juntos identificassem as áreas representativas da diversidade cultural local e os setores que seriam discutidos ao longo do processo de elaboração do plano. Foram realizados, então, encontros setoriais durante um semestre, sob a condução de Aloma Galeano, diretora de cultura do município no período e também mentora da metodologia do PMC, e dos conselheiros municipais de cultura, que se organizaram em comissões específicas para analisar e debater as potências, fragilidades e demandas de cada área temática. Ao todo foram formadas 10 comissões¹⁰. Tais encontros, além de serem abertos ao público, contavam ainda com participação de alguns convidados atuantes nos diversos segmentos em pauta. Naquele momento, o objetivo era desenvolver um diagnóstico do cenário artístico e cultural local.

No segundo momento de desenvolvimento da metodologia, foram definidas as diretrizes, as prioridades, as estratégias, os objetivos, as metas e ações do Plano Municipal de Cultura da cidade. Essa construção teve como base os dados e as informações extraídos dos diagnósticos setoriais (delineados na etapa anterior), e das propostas elaboradas em conferências e fóruns de anos anteriores, e também

¹⁰ Para a elaboração do diagnóstico do PMC de Feira de Santana foram criadas as comissões de: Artes Cênicas e Música; Patrimônio Material, Imaterial e Natural; Livro e Imprensa; Artes Visuais e Artesanais; Design e Serviços Criativos; Audiovisual e Mídias Interativas; Educação e Qualificação Cultural; Memória e Preservação; Espaços Culturais; e Gestão Cultural.

aconteceu em observação às metas do Plano Nacional de Cultura. Inicialmente, foi feita uma sistematização de todas as propostas, indicando quais delas seria possível incluir na minuta do Plano. Além disso, foi feita a escolha das diretrizes, prioridades e metas do PNC em observação às demandas locais anteriormente identificadas.

A condução desta segunda etapa se deu a partir da organização de grupos de trabalho compostos pelos conselheiros de cultura do município, representativos dos segmentos artísticos de Feira, e durou três meses. É válido informar que durante todo o processo de elaboração do PMC, a participação dos conselheiros, representantes da sociedade civil, foi fundamental para o empoderamento sobre uma perspectiva futura de ações na área da cultura em Feira de Santana. Naquele momento entendíamos que se desenhava, pela primeira vez na cidade, uma política pública de cultura, uma vez que estávamos (poder público e sociedade civil) elaborando uma concepção de política cultural submetida à participação social, através de debates e crivos públicos.

Por fim, foi iniciado o terceiro momento de produção do Plano em setembro de 2014, que consistiu em um espaço de publicização dos resultados, ainda em processo, do trabalho desenvolvido nos meses anteriores, apresentação da metodologia utilizada e do plano de metas constantes na minuta do PMC de Feira de Santana. Este espaço foi denominado como Fórum Municipal de Cultura, que foi convocado pela Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer e organizado pelos conselheiros municipais de cultura de Feira. O encontro teve mais caráter consultivo do que participativo. Na ocasião, foi anunciada e iniciada a consulta pública em relação ao documento elaborado, que se deu de modo virtual, e em um período de 30 dias após a realização do Fórum, através da disponibilização da minuta do site da prefeitura. O método de participação utilizado na consulta se baseou no mesmo modelo criado pelo Governo do Estado durante implantação do Plano Estadual de Cultura. Ao término do período, não foram registradas muitas contribuições, sendo que os poucos comentários localizados não sugeriam exclusão e nem alteração dos itens, mas sim elogios ao processo.

2.2 O RESULTADO DO PROCESSO

Compõem a minuta final do PMC de Feira de Santana: o diagnóstico artístico-cultural da cidade, 10 diretrizes, 10 prioridades, 13 estratégias, 16 objetivos, 16 metas e 104 ações. Ademais, constam no documento indicadores, resultados e instâncias de

gestão responsáveis por realizar e garantir as ações previstas. O diagnóstico apontado no início da minuta inclui: histórico-social de Feira de Santana; o histórico da gestão municipal de cultura; os recursos orçamentários disponibilizados na cultura pela gestão desde a criação dos órgãos gestores de cultura e os diagnósticos setoriais. As diretrizes e as prioridades foram elaboradas em consonância com os Planos Estadual e Nacional de Cultura, mas houve a escolha daquelas que mais se adequavam ao contexto feirense. As estratégias foram definidas a partir das diretrizes. No campo das ações desenvolvidas para atender as metas estabelecidas, é salutar atentar que existe mais de uma ação relacionada a uma mesma meta.

Há de se frisar que toda a divulgação e mobilização desde o processo de elaboração do PMC até a fase de consulta pública não obteve investimento orçamentário do governo municipal. A maioria dos comunicados foi transmitida pelos conselheiros, representantes da sociedade civil, e produzida com base no corpo a corpo, boca a boca e nas redes sociais. Após a consulta pública foi convocada uma reunião de avaliação com o Conselho de Cultura pelo Secretário Municipal de Cultura, Esporte e Lazer.

O alinhamento entre o que se propõe no plano feirense e a correspondência com as orientações transmitidas pelo Sistema Nacional de Cultura e pela Lei Orgânica de Cultura da Bahia esteve presente em todas as etapas de confecção até finalização do PMC. Inclusive a prioridade em atender aos princípios instaurados pelo extinto MinC e pela SecultBA fez com que, à luz dos instrumentos nacional e estadual já vigentes naquele momento, as metas e os objetivos traçados no plano não dessem conta com clareza dos 10 anos de sua permanência. Conforme defende Reis, o Plano Nacional não demonstra capacidade de propor uma transformação efetiva para o setor cultural após sua implementação devido à aparente inexistência das suas metas e objetivos, sobretudo pela abrangência de temas e áreas culturais: “O modelo elaborado pelo MinC poderá contribuir para a construção de planos frágeis, [...] já que o plano nacional é o documento de referência” (REIS, 2010, p. 63).

Por último, há de se destacar também que tal qual o parâmetro seguido, faltou no PMC uma projeção dos recursos orçamentários envolvidos para atender às ações que parecem em uma quantidade excessiva. Ainda que o plano de Feira tenha proposto um cronograma de ações, bem como o acompanhamento e avaliação de resultados, não há uma previsão financeira das ações. Existiu a intenção de assegurar uma política pública para o setor e de dar conta dos anseios dos feirenses, por isso a atenção com as propostas esquecidas na gaveta da Secretaria, uma vez que as

conferências são espaços para derivar necessidades, desejos, anseios e ações para o campo cultural, não para traçar aspectos fundamentais da gestão de políticas públicas, como projeção de recursos orçamentários, prazos, meios de acompanhamento e avaliação (VILUTIS, 2012).

3 “DESENGAVETA O PLANO, PREFEITO”: UM BREVE RELATO SOBRE A MOBILIZAÇÃO NUM CENÁRIO PÓS PLANO

Diante do cenário anteriormente apresentado no que tange à tessitura cultural da cidade de Feira de Santana, chegar ao final de 2014 com o Plano Municipal devidamente finalizado e pronto para votação pelo Legislativo correspondeu a um grande avanço, sobretudo porque, apesar da necessidade de construção do documento ter sido apontada em julho de 2005, através da Lei nº 2.592, que criou a Fundação Cultural Egberto Costa, a quem compete a execução da gestão pública da cultura na cidade desde então, foram necessários quase 10 anos e a passagem de sete secretários pela Secel para que o documento fosse, de fato, elaborado.

Nesse sentido, o ano de 2014 foi um período marcante na história da cidade, principalmente em relação ao exercício da participação social – finalidade basilar de um órgão que se propõe à execução de uma gestão verdadeiramente democrática – também prevista pela lei supracitada, que se efetivou a partir da presença da sociedade civil nas conferências, mas, sobretudo, da incisiva participação de representações da classe artística no processo de elaboração do plano através do Conselho Municipal de Cultura.

Ao final de 2014, já com o documento elaborado, Feira dispunha de um cenário favorável no contexto dos Sistemas de Cultura, caminhando a passos largos, e em curto período de tempo, rumo ao fortalecimento institucional da política cultural do município. Com o Sistema Municipal de Cultura instituído através da Lei nº 3.3836, de 2013, e já possuindo órgão gestor de cultura, Fundo Municipal de Cultura, ainda que sem regulamento e com conta inativa, e um conselho atuante neste processo, o próximo importante passo a ser dado naquele momento era, de fato, a aprovação do Plano Municipal de Cultura pela câmara de vereadores e o início da sua execução. O próprio documento, inclusive, prevê no arcabouço de metas e ações a executar importantes encaminhamentos rumo ao fortalecimento do sistema, tanto através da criação dos demais elementos que o compõem – a exemplo da 12ª meta do

documento, que aponta a criação do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais até 2020 – como também a partir do fortalecimento das instâncias e ferramentas institucionais já existentes no SMC de Feira.

Nesse sentido, é importante destacar algo que já foi pontuado neste artigo, que é o alinhamento entre as metas do Plano Nacional e o planejamento da Política Municipal de Cultura através da elaboração do plano, que encadeava os elementos do sistema que a cidade já dispunha com aqueles que ainda precisavam ser encaminhados, criados e executados. Assim, pelo trajeto percorrido em 2014, a expectativa que se criou caminhava no sentido da aprovação do plano pelo Legislativo e do início de uma política consistente para as artes, para a diversidade de manifestações, grupos, espaços e identidades culturais locais. Isso, no entanto, não aconteceu.

Após os avanços conquistados naquele momento de alinhamento e fortalecimento da institucionalização das políticas culturais nacional, estadual e municipal, uma reviravolta resultou na saída do então Secretário de Cultura, Esporte e Lazer, Jailton Batista, da prefeitura de Feira – e de alguns dos seus respectivos gestores – resvalando na recorrente mudança de paradigmas e de prioridades para a pasta. A partir daí, alguns desafios se apresentaram para os agentes culturais, naquele momento, ávidos pela implantação das metas do PMC.

O primeiro desafio foi o encaminhamento do plano elaborado para votação pelo Legislativo. Meses após a finalização da minuta do PMC, o documento sequer havia sido encaminhado para a Câmara de Vereadores, ficando retido durante meses no gabinete da prefeitura, refletindo claramente uma mudança de prioridade em relação à institucionalização da cultura pelo poder público municipal e o novo direcionamento que se pretendia dar para tais questões a partir dali. Assim, a sociedade civil, muito mais atenta e instrumentalizada após a experiência vivenciada no ano anterior, totalmente pautada na participação e no protagonismo da sociedade civil para elaboração do plano, parte para o embate com a prefeitura da cidade. Em abril de 2015, foram convocados pela primeira vez, através da página do Fórum Permanente de Cultura em rede social, artistas, trabalhadores da cultura, mestres e mestras tradicionais, ativistas e agentes culturais de uma maneira geral, para a primeira de muitas reuniões que aconteceram a partir daí para discussão de necessidades e estratégias para o encaminhamento do PMC para votação na Câmara de Vereadores e imediata execução pelo poder público local.

Figura 1: Cards do Fórum Permanente de Cultura no período de mobilização após a elaboração do plano.



Fonte: Fórum Permanente de Cultura, 2015b.

Foi através do Fórum Permanente de Cultura que, naquele momento, o próprio Conselho de Cultura se articulou para convocar mais representantes da sociedade civil à participação, tendo em vista que, oficialmente, qualquer convocação oficial dessa instância dependia do Secretário de Cultura, Esporte e Lazer da cidade que, em conformidade com a Lei municipal nº 2.956, de 2008, preside o Conselho.

O Fórum Permanente de Cultura é uma organização informal, que reúne pessoas atuantes no segmento em Feira de Santana, nas mais variadas linguagens. O grupo é aberto, não possui estrutura diretiva verticalizada e foi criado em 2013 com a proposta de debater políticas públicas, de fomento e incentivo à cultura e articular ações para o setor. Sendo o período após a elaboração do plano marcado pela interrupção da tramitação do documento para a câmara, o Fórum Permanente acabou sendo a instância de maior legitimidade para que conselheiros, pontos de cultura, coletivos e demais representações da sociedade civil articularassem estratégias de diálogo e pressão que rumassem à aprovação da lei.

Em virtude das articulações que aconteceram via Fórum, foi lançada virtualmente, em maio de 2015, a campanha Desengaveta, que mobilizou um número significativo de pessoas, via redes sociais e presencialmente, ao longo do ano. Entre as estratégias da campanha, vale destacar a mobilização virtual em torno das hastags “#naoengaveteoplanoprefeito” e “#desengaveteoplanoprefeito”.

Figura 2: Cards produzidos durante a campanha “Desengaveta”.



Fonte: Fórum Permanente de Cultura, 2015b.

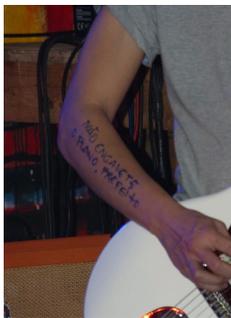
Com grande repercussão na rede, a primeira convocatória de adesão à campanha na página do Fórum Permanente de Cultura em rede social resultou em mais de 150 compartilhamentos e na reprodução do slogan da “Desengaveta” em adesivos, placas improvisadas, em instrumentos musicais ou ainda no próprio corpo das pessoas que transitavam pelos eventos e espaços da cidade.

Figura 3: Agentes culturais durante mobilização e campanha “Desengaveta”



Fonte: Fórum Permanente de Cultura, 2015b.

Figura 4: Mobilização e campanha “Desengaveta”



Fonte: Fórum Permanente de Cultura, 2015b.

Esse movimento também resultou em investidas junto aos vereadores da cidade para pressioná-los para votação do plano, episódio que foi adiado algumas vezes em virtude da contestação de um agente político, contrário à referência relativa à diversidade de gênero na minuta, motivo de grandes polêmicas no período. E na proporção que avaliamos o ano de 2014 como marcadamente propositivo, com muitos espaços de escuta e de encaminhamentos a partir do diálogo entre poder público municipal e sociedade civil, 2015 entrou para a história da cidade como um momento em que pequenos levantes comandados pelos agentes culturais feirenses demonstraram o potencial de mobilização da sociedade civil, que manifestou, de diferentes formas, a necessidade aprovação e de execução imediata das ações previstas pelo PMC.

Apesar da grande mobilização ao longo de 2015, o Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana só foi votado e aprovado dois anos após a sua elaboração e, a partir daí, nenhum encaminhamento foi dado em relação às metas previstas no documento que hoje constitui a Lei nº 3.643, de 24 de novembro de 2016, que institui o Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana.

4 RASTROS DEIXADOS NO TRAJETO

Em 2019, passados cinco anos da elaboração do Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana e dois anos da sua aprovação, o cenário revela um momento de

desgaste e esgotamento. Por um lado, o poder público municipal segue sem que haja uma priorização do Sistema Municipal de Cultura enquanto política. Como reflexo disso, a Secel executa ações e projetos de cultura desconectados com as demandas sociais, pouco consistentes ou democráticos e sem qualquer interlocução com o Estado e com a União. Por outro lado, a própria sociedade civil, após os episódios de grande participação e mobilização vivenciados entre 2014 e 2015, hoje carece de uma retroalimentação para manter o movimento.

Apesar do Fórum Permanente de Cultura seguir como espaço representativo para reunião dos agentes culturais da cidade, de cobrança, de proposição e de representação dos interesses culturais coletivos, o grupo também apresenta sinais de desgaste, demonstrando a necessidade de retroalimentação dos movimentos sociais e do amadurecimento de grupos colegiados tal como o Fórum.

Sobre a atual estagnação na cidade de Feira de Santana em relação ao plano, é salutar reconhecer que, se por um lado, cabe à gestão pública municipal o papel de executar políticas públicas para o campo da cultura, por outro, cabe aos agentes culturais da cidade ocupar os espaços de participação, acompanhar, apoiar ou pressionar a prefeitura na execução de tais políticas. Nesse sentido, do mesmo modo que grande parte dos ganhos obtidos ao longo do processo de elaboração do plano se deu a partir da participação social, as perdas, sobremaneira, também se relacionam com a desmobilização e a ausência dos agentes culturais feirenses no diálogo com o poder público, cenário que não se restringe à Feira, mas que se estende aos territórios e às políticas estaduais e nacionais de cultura.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei Estadual nº 12.365, de 30 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a Política Estadual de Cultura, institui o Sistema Estadual de Cultura, e dá outras providências. Disponível em: <<https://siic.cultura.ba.gov.br/pdfs/Lei-12.365-de-30-11-2011-Lei-Organica-da-Cultura.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

_____. **Projeto de lei nº 20.864, de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Cultura da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Poder Legislativo, Salvador, BA, 3 jun. 2014. Seção 3. p. 9-14.

BRASIL. **Proposta de emenda à Constituição nº 416, de 16 de junho de 2005**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290677>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

COSTA, Kátia Maria de Souza. Planos municipais de cultura e sua importância para a diversidade cultural. **Revista Observatório da Diversidade Cultural**, v 01, nº 01, p. 64-77, 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodadiversidade.org.br/revista/edicao_001/Revista-ODC-001-06.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2018.

CUNHA FILHO, F. H; RIBEIRO, S. Federalismo brasileiro: significados para a cultura. In: BARBALHO, A; BARROS, J. M; CALABRE, L. (Orgs.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 13-41.

FEIRA DE SANTANA. **Lei nº 3643, de 24 de novembro de 2016**. Institui o Plano Municipal de Cultura de Feira de Santana e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/lei-ordinaria/2016/365/3643/lei-ordinaria-n-3643-2016-institui-o-plano-municipal-de-cultura-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

FÓRUM PERMANENTE DE CULTURA. **Carta aberta – Desengavete o Plano Prefeito**, 2015a. Disponível em: <<https://forumpermanentedeculturafsa.wordpress.com/>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Fotos de Fórum Permanente de Cultura**. Feira de Santana, 2015b. Facebook: Maylla Pita. Disponível em: <<https://www.facebook.com/F%C3%B3rum-Permanente-de-Cultura-FSA-537546026310990/>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

FRANÇA, S. L. A. **A participação popular nos planos diretores municipais: uma estratégia de gestão democrática**. Grupo de trabalho: Participação e poder público. São Paulo; 1997. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos_diretores_e_participacao_popular.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2015.

GALPÃO CINE HORTO. **Diagnóstico cultural de Feira de Santana**. 2016. Disponível em: <<http://galpaocinehorto.com.br/wp-content/uploads/Diagno%CC%81stico-Cultural-de-Feira-de-Santana-documento-final.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** [online], v. 16, n. 47, p. 333-513, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

HOLANDA, Aline Gomes. **Democracia cultural e municipalização da cultura: o caso do Conselho Municipal de Cultura de Aracati**. Dissertação [mestrado em Políticas Públicas e Sociedade] – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010. Disponível em: <http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/aline_holanda%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2018.

REIS, Paula Félix dos. Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos. In: RUBIM, Albino (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: Edufba, 2010.

RUBIM, Albino. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Albino (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais e conselhos. In: **Cadernos ABONG** nº 15, p. 7-20, julho., 1996. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/238/ABONG_AS_ONGS_REALIDADE_BRASILEIRA%20-%207.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 14 mai. 2019.

UNESCO. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**, 2015. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/2030-agenda-for-sustainable->

development/unesco-and-sustainable-development-goals/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

VILUTIS, L. Planos municipais de cultura e participação social no fortalecimento de políticas culturais. **Políticas Culturais em Revista** [online], v. 5, n. 2, p. 135-150, 2012. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewArticle/6751>>. Acesso em: 14 mai. 2018.



PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO CAETANO DO SUL/SP, 2012-2018: PROCESSO DE ELABORAÇÃO, APROVAÇÃO E REFLEXÃO CRÍTICA¹

*Adriana Sampaio*²

*Sérgio de Azevedo*³

“A sociedade brasileira quer superar o que podemos chamar de ciclo conferencista – o qual cumpriu um papel importante no levantamento de demandas – e quer respostas concretas. É preciso construir caminhos para transformar esse desejo em realidade” (informação verbal)⁴. Em nosso entendimento, esse foi o ponto de partida e, também, a pedra fundamental do Projeto de Assistência Técnica para elaboração de Planos Municipais de Cultura de Capitais e Municípios de Regiões Metropolitanas, realizado pelo Ministério da Cultura (MinC) em parceria com a Universidade Federal da Bahia

¹ A experiência na elaboração e aprovação do Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul foi alvo de reflexão, investigação e produção textual de 2013 a 2016. Nesse período, sobre diferentes perspectivas e distintas abordagens, o objeto foi apresentado, compartilhado e debatido no IV Seminário Internacional de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa (2013), no II Encontro Brasileiro de Pesquisa em Cultura (UFF, 2014), no 1º Simpósio Internacional de Gestão e Políticas Culturais (UFBA, 2015), no Seminário Internacional Las Políticas Culturales Locales: avances y avatares de una nueva ciudadanía (Untref, Argentina, 2015) e, por fim, no Seminário Internacional: Industria creativa, desarrollo local y diversidad cultural (Udelar, Uruguai, 2016). O texto inicial, que explana sobre a elaboração e aprovação, é uma compilação dessa produção anterior. O texto final é inédito e apresenta resultados atuais sobre a execução do PMC de São Caetano do Sul.

² Graduada e Bacharelada em Direito pela Universidade Bandeirante de São Paulo, Pós-graduanda em Gestão Pública pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul e Profissional & Self Coaching pelo Instituto Brasileiro de Coaching. Assessora da Fundação Criança de São Bernardo do Campo. Foi Secretária Municipal de Cultura de São Caetano do Sul de 2009 a 2012, período de elaboração do Plano Municipal de Cultura.

E-mail: adrisampaio@msn.com.

³ Doutor em Educação pela Unicamp. Mestre em Artes pela ECA-USP. Especialista em Gestão Cultural pela Universidade de Girona/Instituto Itaú Cultural. Integrante do Observatório da Diversidade cultural. Professor da Fundação das Artes de São Caetano do Sul (FASCS) e Docente da Faculdade de Artes da FAAP. Foi Analista Técnico do Projeto MinC-UFBA em 2012 em São Caetano do Sul, período de elaboração do Plano Municipal de Cultura.

E-mail: sergiodeazevedo@gmail.com.

⁴ Informação apresentada por Vicente Federico durante a abertura do I Seminário Planos Municipais de Cultura, realizado em Brasília, em março de 2012. Vicente Federico, professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, foi coordenador do Projeto MinC-UFBA e um dos grandes inspiradores e batalhadores pelo desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura.

(UFBA), mais conhecido como Projeto MinC-UFBA – ação que compôs o Programa de Fortalecimento Institucional para Implementação de Sistemas de Cultura. Como resultado dessa ação, o município de São Caetano do Sul elaborou um projeto que embasou a Lei municipal nº 5.519, de 06 de novembro de 2013, a qual instituiu o Plano Municipal de Cultura: um documento de planejamento estratégico para o período de 2013 a 2022 com 10 diretrizes, 19 estratégias, oito objetivos gerais, 36 objetivos específicos, 31 metas e 210 ações, além de indicadores, resultados esperados, impacto desejado, quadro de referência conceitual e plano de gestão⁵.

O Projeto MinC-UFBA surgiu de uma iniciativa do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Cultura de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas e foi gestado ao longo dos anos de 2010 e 2011. Implantado em 2012, atendeu doze capitais: Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Luís, Vitória e Recife; e oito municípios de regiões metropolitanas: Betim (Minas Gerais), Joinville (Santa Catarina), Laranjeiras (Sergipe), Olinda (Pernambuco), Sabará (Minas Gerais), Santa Luzia (Minas Gerais), São Caetano do Sul (São Paulo) e São Leopoldo (Rio Grande do Sul).

Os municípios foram selecionados considerando a participação de seus respectivos dirigentes de cultura nas reuniões do Fórum e na elaboração da proposta que foi apresentada ao MinC. O referido projeto se pautou pelas seguintes premissas:

Os Planos Municipais de Cultura capilarizam o Sistema Nacional de Cultura (SNC), contribuindo para dinamizar a gestão descentralizada das políticas culturais brasileiras, devendo alinhar-se às metas do Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Lei 12.343, em vigor desde o dia 2 de dezembro de 2010. O projeto prevê as seguintes atividades: a) Três Seminários Nacionais de integração, Alinhamento e Formação Técnica; b) Diagnóstico da situação institucional atual da política cultural municipal, legislação específica de cultura e construção da visão da cultura em um horizonte de 10 anos; c) Visitas de acompanhamentos e assessoramento *in loco* para o desenvolvimento dos Planos de Cultura. O Projeto é desenvolvido sob a liderança do órgão de gestão cultural do município, com aporte da consultoria da UFBA, em articulação com o Conselho de Políticas Culturais e participação da sociedade civil (UFBA, 2012, p. 5).

⁵ O Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul está disponível em: <<http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/pdfs/planos/5159s.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

O Guia de Orientação para a Construção de Planos Municipais de Cultura (UFBA, 2012) foi o documento que apresentou os parâmetros para elaborar cada um dos itens que compõe o Projeto do Plano, de forma a tornar clara cada etapa do trabalho e a relação entre cada um. Para além da construção de um “guia” em si, o projeto empreendeu esforços no sentido de, por um lado, compilar referências que embasariam a elaboração de planejamentos estratégicos para a área da cultura; por outro, criou um campo de reflexão para que as próprias referências fossem aprofundadas e transformadas a partir do trabalho de campo dos mais de cinquenta técnicos envolvidos nos vinte municípios atendidos. Isso, inclusive, contribuiu para a elaboração da publicação de *Como fazer um Plano de Cultura* (BRASIL, 2013). Esforço que em nosso entendimento, apesar de todos os problemas, ainda reverbera no campo das políticas públicas para a cultura.

A EXPERIÊNCIA EM SÃO CAETANO DO SUL ENTRE 2012 E 2013: ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO

São Caetano do Sul é um município da Grande São Paulo, situado na região do Grande ABC (ou ABCDMRR), uma área formada por outros seis municípios – Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra –, primeiro centro industrial do país que responde por 2 milhões, 551.328 habitantes e pelo 4º PIB regional do Brasil, R\$ 70,3 bilhões (IBGE, 2010b). Ainda segundo o IBGE, São Caetano, situado próximo à capital paulista, tem 15 Km², 15 bairros e 149.263 habitantes (IBGE, 2010a) – a população estimada em 2017, segundo o IBGE, é 159.608 habitantes – e detém, de acordo com a ONU (2000), o título de melhor cidade brasileira em termos de Índice de Desenvolvimento Humano (0,919), possui o menor índice de exclusão social do país (0,864) e está, de acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2004), entre os 60 municípios com o maior Índice de desenvolvimento infantil (0,895). Recebeu, em 2007, o selo de município Livre de Analfabetismo.

Feito esse pequeno contexto, a proposta é, a partir daqui, fazer uma descrição cronológica das atividades realizadas no ano de 2012, explicitando e detalhando etapas e procedimentos adotados para a construção do Projeto do Plano Municipal de Cultura.

Em fevereiro do referido ano foi iniciado o processo local. A primeira atividade realizada foi contratação de um analista técnico para o município – profissional indicado pelo município e que passou a compor a equipe do Projeto MinC-UFBA, sob orientação do Núcleo Executivo Central, sediado em Salvador (Bahia). Em seguida, coube ao analista fazer um levantamento institucional de infraestrutura do município e participar do I Seminário Planos Municipais de Cultura, realizado em Brasília, com o objetivo de promover um primeiro contato e o alinhamento técnico e metodológico dos analistas e coordenadores. O mesmo seminário também atendeu aos dirigentes de cultura dos municípios atendidos.

A partir de março, foram iniciadas as reuniões de alinhamento com o Dirigente Municipal de Cultura, as quais resultaram na constituição do Núcleo Executivo Municipal. Em São Caetano contou com a coordenação da Secretária Municipal de Cultura, Adriana Sampaio (uma das autoras deste artigo) e com os seguintes integrantes: Sérgio de Azevedo (o segundo autor deste artigo), analista técnico do Projeto; Paulo Moura, coordenador de Cultura da Universidade Municipal de São Caetano do Sul; Ana Paula Bernardes, assessora de planejamento e Érika Doja, coordenadora de comunicação social, ambas da Secretaria Municipal de Cultura (Secult).

O núcleo foi um órgão de apoio ao processo de elaboração do plano, vinculado à Secult e responsável pelas tarefas técnicas do processo, tais como elaboração de textos, articulação com outros setores e órgãos administrativos do município e apresentação de propostas para validação junto ao Conselho Municipal de Política Cultural (Concult). Criado pela Lei municipal nº 4.904, de 2010, o Concult, que tem 14 conselheiros titulares, dos quais cinco indicados pelo poder público e nove eleitos pela sociedade civil, fazia (e ainda faz) reuniões ordinárias mensais e foi uma peça fundamental em toda a elaboração do Projeto do Plano (a configuração do conselho, atualmente, ainda se mantém da mesma forma).

A primeira tarefa do núcleo foi inventariar documentos da área cultural. Uma decisão estratégica foi a de empreender uma pesquisa de documentos e registros dos encontros das mais diferentes naturezas que já haviam discutido e proposto encaminhamentos para a cultura no município. A pesquisa também levantou toda a legislação da área da cultura (municipal, estadual e federal). Esse levantamento, chamado posteriormente de Documentos de Referência, ficou assim dividido:

- **Marcos legais:** Lei Orgânica, Plano Diretor, leis, decretos e portarias municipais relacionados direta ou indiretamente com a área da cultura;

- **Relatórios governamentais:** Relatórios anuais de prestação de contas da área da cultura, em especial no período 2009-2011;
- **Participação social:** Os documentos provenientes dos instrumentos de participação social realizados no município: Fórum Municipal de Cultura (2005), audiências públicas para elaboração do Plano Plurianual 2010-2013 (2009), Pré-conferências Municipais de Cultura (2009), I Conferência Municipal de Cultura (2009); Conferência Municipal da Juventude (2011) e Audiências públicas para elaboração do Orçamento 2012 (2011);
- **Referências nacionais e internacionais:** Documentos nacionais e internacionais de referência para a área da cultura. Exemplo: Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, Agenda 21 da Cultura etc.

Em março também foi iniciada a elaboração do texto de caracterização e o diagnóstico do município. Durante todo o ano, foi realizado o chamado processo de validação: o Núcleo Executivo Municipal e a Assessoria Técnica apresentavam ao Concult os resultados de seu trabalho para que fosse discutido, modificado e validado.

Em abril, foram feitas reuniões de alinhamento técnico. A primeira com a equipe da Representação Regional do Ministério em São Paulo. Em seguida, com a equipe do Núcleo Executivo Central da UFBA, que visitou a cidade para esclarecer o papel do Concult e a importância da participação e controle social. A analista responsável pelo acompanhamento do trabalho em São Caetano do Sul foi Kátia Costa. Tal etapa encerrou-se em 25 de abril, com o lançamento oficial realizado no Teatro Municipal Santos Dumont. Estão contidas aqui duas escolhas estratégicas que reverberaram em todo o processo e foram fundamentais para que o intento fosse concluído de forma efetiva e participativa. A primeira: o fortalecimento do conselho. Recém-criado no município, o Concult iria deparar-se com seu primeiro grande desafio. Seus integrantes, habituados a processos anteriores nos quais a participação era pouco efetiva, questionaram: qual é o papel do conselho na elaboração de um plano? A resposta veio com a mediação do Núcleo Central e com a efetiva ação local: cada passo do processo foi sendo submetido ao grupo de conselheiros, até o ponto em que o conselho passou, também, a ser propositivo em relação ao andamento dos trabalhos. Segundo: o lançamento público da ação somente ocorreu após o processo preliminar de levantamento e catalogação preliminar de dados anteriores e pactuação com o conselho. Assim, dois recados estavam postos: (1) o que já foi feito será considerado e (2) o processo terá participação efetiva.

A partir de maio, o trabalho entrou em uma nova etapa, a qual consistiu em duas atividades principais: (1) a elaboração de um quadro de referência conceitual sobre cultura e a consequente definição dos conceitos que norteariam as instâncias Participação Social e (2) a catalogação e sistematização detalhada de todas as demandas registradas nos documentos dos encontros de Participação Social.

A elaboração de um quadro de referência conceitual surgiu a partir da observação de que algumas palavras/expressões de uso comum nas reuniões do Concult e do Núcleo Executivo Municipal tinham diferentes usos, portanto, assim, distintos significados; às vezes se referia a um mesmo assunto com palavras diferentes; por último, para algumas questões faltavam palavras ou expressões que as representassem melhor. Por exemplo, uma dúvida que permeava as discussões: como se referir aos “espaços” utilizados pela Secretaria de Cultura para desenvolver suas ações, diferenciando aqueles que são administrados pela própria secretaria daqueles que não são administrados por ela? Nesse caso, optou-se pelas expressões “equipamentos culturais” (para os próprios municipais administrados pela Secult) e “equipamentos para uso cultural” (como, por exemplo, o parque principal da cidade, administrado por outra secretaria, mas comumente utilizado para realização de ações culturais).

Elaborar um quadro referencial teve por objetivo criar condições para que se pudesse instaurar um diálogo efetivo entre a Secretaria de Cultura, o Núcleo Executivo, o Conselho de Política Cultural e a Sociedade Civil. Foi também fundamental para empreender a organização de todas as demandas registradas nos últimos anos, de maneira que pudessem ser sistematizadas de forma clara e objetiva. Por fim, possibilitou estabelecer canais de comunicação efetivos no novo processo de participação social que estava sendo planejado para envolver a sociedade civil nas discussões sobre o Plano de Cultura: os Encontros Culturais.

Tais encontros foram pensados como reuniões temáticas, abertas a qualquer interessado, com o objetivo de (1) Compartilhar a construção do Plano Municipal de Cultura com a sociedade e os diversos segmentos envolvidos; (2) Criar uma instância colaborativa e consultiva entre agentes públicos, artistas e outros cidadãos; (3) Avaliar as 587 propostas catalogadas nos encontros de Participação Social ocorridos de 2005 a 2011; (4) Discutir os primeiros conceitos apresentados; e (5) Descentralizar a discussão pela cidade (SÃO CAETANO DO SUL, 2012).

Realizados em junho e julho, os dezesseis encontros culturais foram divididos por linguagens (Artes Visuais; Artesanato; Audiovisual; Culturas Tradicionais; Dança;

Literatura; Livro e Leitura; Música; Patrimônio e Memória; Teatro) e segmentos/temáticas (Diversidade Cultural; Comunicação; Cultura e Saúde; Economia Criativa; Educação Estética; Gestão; Legislação e Políticas Culturais). Os encontros foram fundamentais na elaboração do anteprojeto do plano, pois permitiram o aprofundamento das demandas setoriais, a troca entre segmentos e setores administrativos da área da cultura, o intercâmbio com diferentes áreas da administração, a análise de demandas anteriores e a distribuição dos debates nos equipamentos culturais, distribuídos em vários bairros.

Por fim, nos encontros, iniciou-se um trabalho técnico de análise de todo o material catalogado. Cada proposta, anteriormente numerada, passou a contar com nova redação, discutida nas reuniões. À medida que os temas iam sendo discutidos, surgiam oportunidades para que temas correlatos, legislação, documentos nacionais e internacionais pudessem ser trazidos à tona e inseridos na discussão. Sem que isso fosse colocado preliminarmente posto objetivo, os encontros acabaram por se configurar como uma ação formativa em gestão cultural.

Novas propostas foram criadas a partir da junção de demandas anteriores. Todo o material foi inventariado, analisado e classificado para servir de referência para a construção do anteprojeto. A metodologia aplicada foi resultado de um entendimento de que o processo (e, por consequência, o próprio Plano Municipal) deve ser decorrência da participação social, do trabalho técnico e da atuação regular do poder público. A próxima etapa, iniciada em julho, consistiu em estabelecer as conexões entre o material resultante das discussões feitas nos encontros culturais e a estrutura metodológica proposta para o plano pelo Núcleo Central e debatido entre Núcleo Municipal e Conselho.

Para aprofundar ainda mais a relação do plano com a cidade, foi construída uma parceria com o Programa Saúde da Família (PSF) da Secretaria Municipal de Saúde. A partir desse contato, foi elaborada uma pesquisa básica sobre hábitos e desejos culturais dos habitantes de São Caetano do Sul. A proposta resultou na inclusão, na Ficha A do Ministério da Saúde, utilizada pelos agentes comunitários de saúde, de um campo intitulado “cultura”. Em São Caetano do Sul, o *software* gerenciador do PSF administra mais de 65 mil cidadãos cadastrados (43% da população da cidade). A pesquisa foi dividida em dois aspectos: hábitos (o que tem sido feito) e desejos (o que gostaria de fazer). Foram entrevistadas 6.391 famílias (aproximadamente 18% do total).

Em agosto, o trabalho desenvolvido em São Caetano foi apresentado no Seminário de Salvador, submetido à apreciação do Núcleo Central e dos demais participantes, inclusive nas oficinas de trabalho. Após os ajustes sinalizados, o anteprojeto foi submetido ao Concult e à sociedade civil em seis encontros públicos realizados em agosto, setembro e início de outubro. A metodologia era simples: o texto era lido, discutido e o mapeamento com as discussões realizadas anteriormente apresentado.

Após esse processo, foi elaborada a versão do texto para a II Conferência Municipal de Cultura, que foi um chamamento da Secult para apresentar o Projeto Final do Plano Municipal de Cultura, esclarecer dúvidas, além de informar à sociedade os próximos passos para a implementação prevista para 2013.

A Conferência foi a última etapa do processo de elaboração do Plano de Cultura. A abertura contou com representantes do MinC e da UFBA. O texto foi lido na íntegra e os presentes puderam apresentar moções (alterações, exclusões e inclusões), que foram avaliadas e posteriormente incorporadas, ou não, ao texto final.

Em novembro, o texto validado pelo Concult foi encaminhado ao chefe do Executivo Municipal. Após passar pela Assessoria Técnica Legislativa, foi encaminhado para a Câmara Municipal para ser votado em dezembro. Mesmo aprovado pelas comissões do Legislativo e a despeito da intensa mobilização social, acabou não entrando na pauta de votação.

Acreditamos que o processo realizado no município, construído conjuntamente com muitas mãos e diferentes perspectivas, possibilitou, como já descrito anteriormente, levar as pessoas a sentir o que antes disso não sentiam, colocando-as em contato com novas informações, esclarecimento técnico e debate de ideias. Por fim, cremos que as diferentes ações possibilitaram a convocação de vontades para atuar na busca de propósitos comuns, materializadas pelo Plano Municipal de Cultura.

Prova disso é o importante papel que a Sociedade Civil desempenhou na aprovação do projeto de lei. Vale destacar a “caminhada” com mais de 200 pessoas pela avenida principal da cidade que, em março de 2013, alguns meses antes das manifestações que eclodiriam em junho, exigia a aprovação do Plano Municipal de Cultura e mostrava, apesar de toda a truculência do Estado, que não se tratava de uma ação de um governo, mas sim da sociedade. O texto final do Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul, sem alterações estruturais, foi aprovado em novembro de 2013 e está em vigor desde então.

A CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO DO PLANO

A metodologia inicialmente proposta pelo Núcleo Central não contemplava a elaboração de um orçamento detalhado. No entanto, diante da experiência realizada em São Caetano, foi solicitado ao MinC e UFBA o acompanhamento de um consultor específico para elaboração do orçamento. A proposta, discutida ainda no II Seminário, foi aprovada e, em setembro, foram iniciados os trabalhos com o objetivo de quantificar, para o período de dez anos, o custo total do plano. A consultoria para orçamento ficou a cargo de Mário Nogueira Freitas, funcionário do governo do Estado da Bahia.

Foram realizadas reuniões de alinhamento, tanto em Salvador quanto em São Caetano, inclusive entre a equipe do plano e representantes da Secretaria Municipal de Fazenda (no caso de São Caetano do Sul, setor responsável tanto pelo planejamento quanto pela execução orçamentária). Foi também realizada uma reunião pública com o tema Institucionalidade da Cultura e Orçamento Público, com os consultores da UFBA. A atividade contou inclusive com representantes do governo eleito, como uma forma de se criar diálogo com a nova equipe da administração municipal.

Durante a elaboração do orçamento, no entanto, percebeu-se que a questão era muito mais complexa do que simplesmente apresentar o custo total para os próximos dez anos. Além disso, por conta da transição de governo, algumas questões centrais não poderiam ser respondidas, como, por exemplo, o modelo de PPA a ser utilizado para o período de 2014 a 2017. Diante do contexto e dos novos desafios que surgiram da proposta de consignar as ações do plano nos instrumentos legais do orçamento, decidiu-se investir na elaboração de uma planilha que propusesse um diálogo efetivo entre as ações do plano, os instrumentos do orçamento e o monitoramento do plano. A ideia foi desenvolver o embrião de uma plataforma inspirada no que os programadores chamam de *user-friendly*, “programas amigáveis”, os quais podem ser utilizados por leigos. Ou seja, contribuir para o processo de empoderamento da sociedade civil, garantindo a execução do plano por meio do diálogo com os instrumentos legais do orçamento bem como ampliando o monitoramento da execução do plano.

Para levar a proposta adiante, o primeiro passo foi classificar as ações do plano. No Plano de São Caetano, em relação ao orçamento e ao custo, foram identificados quatro tipos de ações, descritas abaixo. O plano prevê 210 ações, nove delas com

financiamento com mais de uma fonte. Para os percentuais indicados abaixo, foram consideradas as fontes prioritárias.

- **Orçamentária com impacto:** ações que figuram no orçamento e para as quais foram indicados novos recursos para financiamento, uma vez que o montante atual não contempla sua execução. Exemplos: saraus literários, cineclubes, incubadora cultural, fomento à criação/produção (representam 86 ações – 40,95%);
- **Orçamentária sem impacto:** ações que já estão contempladas no orçamento e para as quais já estão previstos recursos. Exemplos: Curso Técnico de Música, Calendário de Exposições da Fundação das Artes, Mostra de Música, Programas de Cidadania artística (representam 82 ações – 39,04%);
- **Não orçamentária sem custo:** ações que não figuram no orçamento municipal e que também não exigem recursos extras para serem executadas. Exemplos: aprovar o Sistema Municipal de Cultura, implantar Plano de Turismo Cultural, divulgar ações culturais nas contas de água, utilizar os clubes municipais como equipamentos para uso cultural (representam 36 ações – 17,14%);
- **Não orçamentária com custo:** ações que não figuram no orçamento municipal, mas que exigem investimento. Em geral, se referem às ações financiadas por parceiros ou por outros entes da Federação. Exemplos: Circuito Cultural do Sesi São Paulo, Quintas Brasileiras do SESC, Viagem Literária do Governo do Estado de São Paulo (representam seis ações – 2,87%).

Após o processo de classificação, identificou-se, também, que ações já existentes contam com diferentes formas de financiamento. Um exemplo disso é a implantação de Pontos de Cultura no município. A ação se encaixa tanto no item “Orçamentário com impacto” (refere-se aos recursos que deverão ser aportados pelo município) quanto “Não orçamentário com custo” (recursos que deverão ser aportados pelo MinC).

Além disso, uma mesma ação pode contar com diferentes agentes envolvidos. É o caso do Cinema Itinerante, que conta com a seguinte configuração: “Orçamentária sem impacto” (Departamento de Cultura), “Não orçamentário com custo” (na época, com investimento da Petrobrás) e “Não orçamentário com custo” (SESC SP).

Por fim, a organização da planilha partia da seguinte estrutura: a entrada da informação se dava pelas ações do Plano Municipal de Cultura. Em seguida, essa informação deveria dialogar com os instrumentos orçamentários legais (PPA e LOA), indicar unidades responsáveis pela gestão, custo e, por fim, informações relativas ao monitoramento, inclusive de forma a apresentar a contribuição com as metas do Plano Nacional de Cultura (com vista ao desenvolvimento do SNIIC – Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais).

2018: CINCO ANOS DEPOIS DA APROVAÇÃO

Em 11 de abril de 2018, o Secretário Municipal de Cultura de São Caetano do Sul, que assumiu a pasta em 2017, participa de uma Audiência Pública na Câmara Municipal para prestar contas acerca de sua atuação na pasta⁶. A fala do secretário, que durou cerca de uma hora, foi pautada pela apresentação de resultados obtidos quase que exclusivamente pela Diretoria de Cultura, unidade gestora da secretaria, realizados diretamente ou em parceria com outros entes do poder público, como o Governo do Estado. As ações das outras unidades gestoras da área da cultura, conforme preconizado pela PMC, não foram consideradas. Cabe, aqui, analisar essa escolha e a fala do secretário e contextualizá-la à luz da legislação municipal.

A Lei Orgânica de São Caetano do Sul, alterada em 2017, em seu artigo 189-A, define que “o Secretário Municipal de Cultura deverá prestar contas anualmente, em audiência pública na Câmara Municipal” (SÃO CAETANO DO SUL, 2017, p. 83). Destaca também que:

o gestor da Secretaria Municipal de Cultura deverá apresentar e encaminhar obrigatoriamente relatórios detalhados sobre a gestão econômico-financeira dos recursos disponibilizados pelo poder público federal, estadual e municipal, que compõem o orçamento da Secretaria, bem como sobre a execução de políticas, programas, ações e as metas atingidas no exercício anterior (SÃO CAETANO DO SUL, 2017, p. 83).

A Lei municipal nº 5.422, de 29 de junho de 2016 (dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura), em seu artigo 39, define que “o instrumento de gestão do Sistema

⁶ A íntegra da fala do secretário está publicada na página da Câmara do Município. Disponível em: <https://www.facebook.com/924592467577027/videos/1624826547553612/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

Municipal de Cultura é o Plano Municipal de Cultura [...] e inclusive se caracteriza como ferramenta de planejamento, inclusive técnico e financeiro, e de qualificação de recursos humanos” (SÃO CAETANO DO SUL, 2016, p. 10). O artigo 40 da referida lei destaca que o PMC é “um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Municipal de Cultura” (SÃO CAETANO DO SUL, 2016, p. 11). A Lei municipal nº 5.159, de 2013 (dispõe sobre o próprio Plano Municipal de Cultura), em seu artigo 4º, define que a Secretaria Municipal de Cultura “manterá sistema de monitoramento das metas, ações e indicadores do Plano, bem como dará ampla publicidade aos resultados alcançados mediante comunicação institucional permanente” (SÃO CAETANO DO SUL, 2013, p.1). Por fim, o Capítulo IX (Estrutura de Gestão do Plano Municipal de Cultura) institui duas instâncias de gestão:

- (1) Político-institucional: constituída pela Secretaria Municipal de Cultura e os Conselhos de Política Cultural, Patrimônio e da Juventude; e
- (2) Executiva-Interinstitucional: constituída pela Diretoria de Cultura, Fundação das Artes, Fundação Pró-Memória, Coordenadoria Municipal da Juventude e Escola Municipal de Bailado (SÃO CAETANO DO SUL, 2013, p. 68).

Cabe ressaltar em análise preliminar alguns aspectos. O primeiro, já citado: o entendimento que a prestação de contas acerca da política cultural na área da cultura se circunscreva à ação de uma unidade gestora: a Diretoria de Cultura. Isso foi amplamente debatido no processo de elaboração do Plano de Cultura. Em São Caetano, o PMC prevê a articulação com diferentes órgãos e instituições. No orçamento do plano estavam previstas nove unidades executoras e outras na qualidade de parcerias. Além dos que já foram previamente citados, há, também, a Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS, autarquia com orçamento e plano de gestão próprios) e o SESC, dentre outros. Isso é verificado não somente na Estrutura de Gestão do PMC, mas na responsabilidade de execução em relação às ações previstas. Ao selecionar apenas uma unidade gestora, a ideia central do plano, que é a de ser um documento norteador para as políticas culturais da cidade e não apenas da Secretaria de Cultura, é desconsiderada. Retoma-se, em nosso entendimento, um princípio de que o plano procurava superar a ideia de que “a cultura” ocorresse apenas na Secretaria de Cultura.

Em determinado momento, o Secretário afirma que a opção pela Diretoria de Cultura se dá por conta da Lei Orgânica (artigo 189-A). De fato, a legislação indica que o gestor deva prestar contas dos recursos disponibilizados pelo poder público federal, estadual e municipal, que compõem o orçamento da Secretaria. Mas ressalta-se: a

mesma lei determina que sejam contemplados “a execução de políticas, programas, ações e as metas atingidas no exercício anterior” (São Caetano do Sul, 2017, p. 83). O PMC é, por força de lei e de legitimidade cidadã, o principal elemento norteador da política cultural de São Caetano do Sul. E o plano preconiza ação transversal e interinstitucional. Metas nele previstas somente são alcançadas se forem considerados programas e ações de diferentes entes públicos e privados que atuam na área da cultura.

Ampliando a análise para outro ponto central debatido durante o processo de elaboração: o monitoramento. A Secretaria Municipal de Cultura, tanto na gestão atual quanto na anterior (2013 a 2017) descumpre o artigo 4º da Lei nº 5.159, que versa sobre o monitoramento. Nesse sentido, o que se fez até o presente momento foi implantar a plataforma Cultura em São Caetano, uma página criada a partir dos Mapas Culturais, assim como ocorreu em outros municípios. No entanto, a plataforma é um mapeamento da programação cultural e dos agentes, mas está desvinculada das ações previstas no Plano Municipal de Cultura. Dessa forma, não há instrumentos de gestão e monitoramento para avaliar a execução das metas e ações. Assim, o monitoramento (e a decorrente participação cidadã, que em última instância poderia levar a um controle social efetivo) fica comprometido. Como a audiência pública não tratou do plano, mas apenas das ações atuais da Diretoria de Cultura, saber, com precisão, o andamento da execução do Plano Municipal de Cultura é tarefa para um amplo (e outro) estudo.

Vale ressaltar que o artigo 5º da lei acima citada prevê duas atualizações do plano, em 2015 e 2019. Essa revisão periódica serve para analisar, aperfeiçoar e alterar suas diretrizes, metas e ações. No ano de 2015, a primeira revisão não foi realizada pela gestão anterior (2013-2016), comprometendo, assim, parcialmente seu cumprimento.

Cabe, aqui, um terceiro e último ponto numa análise acerca do Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul: sua exequibilidade. Como afirmado anteriormente, avaliar com precisão a execução do plano, consideradas suas 210 ações e 31 metas, sem um Sistema de Informações e Indicadores que forneçam informações consolidadas configura-se como uma tarefa que exige uma pesquisa que a elaboração deste texto não possibilita responder, tampouco se propôs a empreender. Dessa forma, decidimos analisar não as metas, mas a realização de ações, no período de um ano anterior (julho de 2017 a junho de 2018) para as ações continuadas e durante toda a vigência do plano para as ações pontuais. Para empreender a análise, na falta de um sistema de monitoramento próprio, tomou-se como referência o

sistema de comunicação da Secretaria de Cultura e dos órgãos gestores previsto no PMC (redes sociais, sites, notas de imprensa), complementadas com a solicitação de informações e observação dos próprios autores. Como resultado dessa análise preliminar e de caráter exploratório, ainda incipiente e sujeita a revisões futuras, temos os seguintes dados:

Quanto ao *status* das ações, classificamos as ações em três tipos:

- **Executadas** (pode ser uma ação pontual, como, por exemplo, a aprovação da Lei do Sistema Municipal de Cultura ou a execução continuada, como os cursos de formação técnica da Fundação das Artes);
- **Não executadas** (contempladas aquelas que foram interrompidas ou nunca realizadas);
- **Sem informação** (as ações para as quais não se obteve informações suficientes para incluir em uma das classificações anteriores).

Em relação a essa forma de classificação, temos, consideradas as 210 ações presentes no Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul, que:

- 61 ações foram executadas ou mantidas em execução, conforme preliminarmente preconizado pelo Plano Municipal de Cultura, o que representa 29,04% do total;
- 135 ações não foram executadas ou foram interrompidas (para o caso de ações que deveriam ser continuadas), conforme preliminarmente preconizado pelo PMC, o que representa 64,28% do total;
- 12 ações foram classificadas como “sem informação”, pois para este último tipo não foram obtidas informações suficientes para finalizar uma avaliação (5,71%);
- Duas ações estão previstas para ser implantadas nos próximos anos (0,97%).

Em relação às ações que não foram executadas ou foram interrompidas, cabe destacar que preliminarmente identificou-se que:

- 45 ações eram executadas, mas descontinuadas (33,34% dessa segunda modalidade);

- 90 estavam previstas, mas nunca chegaram a ser implantadas (66,66% dessa segunda modalidade).

Ainda em relação a essa modalidade de classificação, foi possível avaliar a execução de acordo com a Unidade Gestora, conforme preconizado na Estrutura de Gestão do Plano e dos órgãos ligados à consecução das metas. Quanto a isso, temos o seguinte quadro:

- A Secretaria Municipal de Cultura concentra, como realizadora ou programadora principal, a execução de 127 ações (embora algumas delas originalmente seriam executadas em parceria com outros órgãos). Desse total temos:
 - 22 ações executadas ou em execução (17,32%);
 - 94 ações não executadas ou interrompidas (74,05%);
 - 10 ações classificadas como “sem informação” (7,87%);
 - uma ação a ser realizada posteriormente (0,76%).
- A Fundação das Artes concentra a execução de 27 ações. Desse total temos:
 - 23 ações executadas ou em execução (85,18%);
 - 4 ações não executadas ou interrompidas (14,82%).
- A Fundação Pró-Memória concentra a execução de 18 ações. Desse total temos:
 - 14 ações executadas ou em execução (77,77%);
 - três ações não executadas ou interrompidas (16,66%);
 - uma ação classificada como “sem informação” (5,55%).
- A Coordenadoria Municipal da Juventude (Comjuv) não está mais ligada à Secretaria Municipal de Cultura, incorporada que foi à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude. Sua sede, a Estação Jovem, não desenvolveu ações no período pesquisado. Portanto, do total de 14 ações que a essa coordenadoria estavam ligadas, temos que:
 - 14 ações não foram executadas ou foram descontinuadas (100%).
- As 23 ações restantes, originalmente divididas entre as Secretarias Municipais de Obras, Saúde, Mobilidade Urbana, Esporte e Turismo, da Pessoa com Deficiência, têm a seguinte configuração:
 - uma ação executada ou em execução (4,34%);
 - 20 ações não executadas ou interrompidas (86,98%);
 - uma ação “sem informação” (4,34%);

- uma ação a ser realizada posteriormente (4,34%).

Empreendemos também a verificação em relação ao orçamento e ao custo, conforme explicado anteriormente. Considerada essa classificação, temos que:

- Ações orçamentárias com impacto – do total de 86 ações:
 - 15 ações executadas ou em execução (17,44%);
 - 66 ações não executadas ou interrompidas (76,74%);
 - quatro ações “sem informação” (4,65%);
 - uma ação a ser realizada posteriormente (1,16%).
- Ações orçamentárias sem impacto – do total de 82 ações:
 - 39 ações executadas ou em execução (47,56%);
 - 38 ações não executadas ou interrompidas (46,34%);
 - cinco ações “sem informação” (6,10%).
- Ações não orçamentárias com custo – do total de seis ações:
 - uma ação executada ou em execução (16,66%);
 - quatro ações não executadas ou interrompidas (66,68%);
 - uma ação classificada como “sem informação” (16,66%).
- Ações não orçamentárias sem custo – do total de 36 ações:
 - seis ações executadas ou em execução (16,66%);
 - 27 ações não executadas ou interrompidas (75%);
 - duas ações classificadas como “sem informação” (5,55%);
 - uma ação a ser realizada posteriormente (2,79%).

Destacamos alguns apontamentos desses dados. O primeiro ponto a ser destacado é o percentual que o Plano Municipal de Cultura apresenta em 2018 – exatamente a metade de sua vigência: 29,04%, índice muito abaixo do que se projetava há seis anos atrás. Se considerarmos os projetos interrompidos (ações que já existiam e foram descontinuadas, como a Orquestra Filarmônica, o Projeto Viva Arte e as Oficinas Culturais) o índice poderia estar acima de 50%. Podemos destacar que além de não atender aos novos projetos, com ou sem impacto, a área da cultura não manteve ações que já existiam. E, diante da prestação de contas e dos anúncios recentes, não há indicação de que esse percentual aumente significativamente nos próximos anos.

Em relação às unidades executoras, temos, por um lado, o Departamento de Cultura da Secult com 17,32% de ações executadas ou em execução. A Coordenadoria da Juventude teve todas as ações interrompidas. Os maiores percentuais de execução estão nas fundações, que atingem 85,18% (das Artes) e 77,77% (Pró-Memória). Com estruturas próprias e certa autonomia, as instituições da Administração Indireta mostram-se muito mais aderentes às ações do PMC.

Quanto à forma de financiamento, identificou-se que o maior percentual de execução está justamente nas ações orçamentárias sem impacto, que são aquelas que já estavam consignadas nos instrumentos orçamentários – o que pode indicar e reforçar a importância da institucionalidade que tanto se busca com um plano estratégico para a área da cultura.

Vale destacar que não foi objeto desta análise preliminar o impacto e a efetividade das ações, o que abriria uma nova gama de possibilidades de análise e pesquisa.

A GESTÃO CULTURAL

Entendemos que a experiência e o método de elaboração do Plano Municipal de Cultura em São Caetano podem ser considerados como uma ação modelar⁷ no sentido *brechtiano*.

Três foram os eixos principais que compuseram o referido método. O primeiro, intitulado Sobre o que Fomos, se focou na ideia de que era necessário empreender uma pesquisa que valorizasse as discussões e registros anteriores, rompendo com uma percepção, fundamentada por outras experiências, de que discussões em vários campos da política pública sempre “começam do zero”. Em São Caetano, esse eixo tentou representar uma forma de avançar na construção de políticas culturais e, assim, estabelecer laços de confiança e comprometimento. Por conta disso, empreendeu-se o trabalho de levantar, catalogar, sistematizar e se apropriar das demandas registradas de 2005 em diante, descrito anteriormente.

⁷ Para o pensador alemão Bertolt Brecht, os “modelos de ação” servem, na prática teatral, não como ponto de chegada (um objetivo a ser atingido), mas sim como um ponto de partida: experimentos que procuram investigar a relação entre os homens, propondo formas de se interferir na realidade. As políticas culturais, por sua vez, também procuram isso: construir novos caminhos, interferir na realidade e, assim, trabalhar pelo desenvolvimento da cultura e das relações entre os homens.

O segundo eixo, intitulado Sobre o que Somos, focou-se no intento de que um Plano Municipal é construído como resultado da interseção de três instrumentos/princípios: o protagonismo municipal, a consultoria técnica e a participação social. Especialmente em relação ao último item, entendeu-se que a participação social, seja representativa (no caso do Concult) seja direta (participação aberta da sociedade civil nos 36 encontros públicos realizados) foi estimulada como uma forma efetiva de empoderamento, legitimação do trabalho técnico e, principalmente, como forma de garantir a cidadania cultural⁸ – questão também muito reiterada pelas equipes do MinC e da UFBA.

A participação ativa do cidadão encontra destaque em uma ideia de Brecht (um mundo passível de mudança) e em uma concepção defendida por Teixeira Coelho: a cultura como “relevante em sua condição de instrumento do desenvolvimento humano – o que é outro modo de dizer que o ponto de vista adotado é o da política cultural, que busca com a cultura modificar o mundo” (COELHO, 2008, p. 13). Processos de transformação são, portanto, efetivos quando a participação social se dá, também, de forma efetiva.

O terceiro e último eixo, intitulado Sobre o que Desejamos Ser, focou-se na proposição de uma sustentabilidade em cultura, entendida aqui como a preservação das condições que proporcionam a existência de um fato cultural. Em São Caetano, exemplos desse eixo puderam ser observados em relação ao estímulo da inter-setorialidade (muitos são os setores implicados na execução e financiamento do plano), da transversalidade e da presença de parceiros das mais diferentes naturezas (Universidade Municipal, entes federados, instituições públicas e privadas, associações do terceiro setor).

Por outro lado, numa análise preliminar, com base nos dados relacionados à execução das ações previstas, a ideia de uma ação “modelar”, ainda que o plano não esteja finalizado, indica que muito ficou pelo caminho. A tão propalada descontinuidade, apesar de um instrumento de gestão aprovado em forma de lei municipal, ainda perdura na gestão pública local. A ideia de que um PMC seria um Plano de Estado, mais importante que um Plano de Governo, não encontrou aderência no caso citado,

⁸ Desenvolvida por Marilena Chauí quando esteve à frente da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, a ideia de “cidadania cultural” foi centrada na compreensão da cultura como elaboração coletiva e socialmente diferenciada de símbolos, como direito de todos os cidadãos, como resultado de um trabalho de criação pautado pela sensibilidade, imaginação e inteligência, e, por fim, como ação de sujeitos históricos que articulam o trabalho cultural e a memória social (CHAUÍ, 2006).

ao menos diante dos dados atuais. Por diversas razões – muitas delas já levantadas aqui e outras para ser debatidas, como o papel da sociedade civil no processo de consecução e monitoramento, ainda não se avançou na execução tanto quanto no planejamento. Há muito a ser enfrentado na consecução de políticas culturais e um plano estratégico é apenas uma etapa (não necessariamente obrigatória tampouco a mais importante).

Conforme informado anteriormente, a experiência em São Caetano do Sul possibilitou diferentes experiências de compartilhamento com pesquisadores, gestores e interessados em políticas culturais. Tanto no Brasil quanto na Argentina e Uruguai, ao longo dos últimos anos, foi possível debater e, também, relativizar expectativas em relação a um plano estratégico para a área da cultura.

A elaboração do PMC, em São Caetano do Sul/SP, assim como ocorreu em outros municípios, podemos afirmar – consideradas outras experiências anteriores como ponto de comparação – foi pulsante. No entanto, uma questão invariavelmente se apresentou após esses ciclos: como manter e estimular participação regular e efetiva, quando, ainda que de forma não declarada, muitos dos envolvidos assumam uma postura que pode assim sintetizada: “concluímos uma importante etapa”. Pois, em nosso entendimento, essa conclusão é parcial, processual e, por si só, poucas transformações poderá empreender se o envolvimento e a participação da sociedade civil, conselheiros, gestores e agentes políticos também não se manter presente na efetivação do que foi anteriormente pactuado.

No jogo de forças e conflitos que envolvem escolhas e decisões quanto às políticas culturais locais, há uma complexidade e conflitos que um plano estratégico não contempla por si só. Em nosso entendimento, há que se empreender uma ampliação das muitas variáveis envolvidas na execução de planos estratégicos, em especial de processos formativos permanentes e do empoderamento efetivo dos atores sociais. Uma tarefa árdua que se inicia justamente quando termina o processo de elaboração/aprovação de um plano estratégico.

Ainda é cedo, no contexto aqui relatado, para avaliar se o PMC enquanto instrumento de gestão pode ser realmente efetivo ou não na transformação e desenvolvimento da cultura e das políticas culturais. Avaliação que necessita de mais tempo para ser mais substancialmente respondida.

Mas algo é certo: ao longo do caminho, a curto, médio ou longo prazo, cabe à gestão (aqui entendida não como um grupo de pessoas momentaneamente alocado na administração municipal, mas sim como processo de mediação, planejamento e execução das políticas culturais) aproximar, intercambiar, comunicar para que o diálogo se efetive e se aprofunde de maneira que “executar” seja tão importante quanto foi “inventar” e “planejar”.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. **Arte(gestão)educação** – Gestão cultural e pedagogia do teatro no Programa Viva Arte Viva. Dissertação [Mestrado] – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Como fazer um Plano de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.

_____. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MINC, 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural**. O direito à cultura. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS. **Agenda 21 da Cultura**. 2004. Disponível em: <www.agenda21culture.net>. Acesso em: 10 mai. 2019.

CITIES, United; GOVERNMENTS, Local. **Agenda 21 for culture**. Barcelona: Committee on culture–United Cities and Local Governments, 2004. Disponível em: <www.agenda21culture.net>. Acesso em: 10 mai. 2019.

COELHO, Teixeira. **A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001**. São Paulo: Iluminuras e Itaú Cultural, 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2011. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFDM/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros** – pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

_____. **Produto Interno Bruto dos municípios: 2004-2008. Contas Nacionais número 33**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/pibmunic2004_2008.pdf>. Acesso em: 10 out. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Suplemento de cultura do perfil dos municípios brasileiros** – pesquisa de informações básicas municipais (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

MARTINELL, Alfons. **Políticas culturais**. Apresentação realizada no Curso de especialização em Gestão Cultural. São Paulo: Universidade de Girona; Itaú Cultural, 2009.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do índice de desenvolvimento humano municipal**. Lisboa: PNUD, 2000. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

SÃO CAETANO DO SUL. Secretaria Municipal de Cultura de São Caetano do Sul (Secult). **Processo Administrativo n. 4.107, de 2012**. Texto não publicado sobre o Plano Municipal de Cultura. São Caetano do Sul. 2012.

_____. **Lei nº 5.159, de 06 de novembro de 2013**. Institui o Plano Municipal de Cultura e dá outras providências. 2013. Disponível em: <<http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/pdfs/planos/5159s.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Lei nº 5.442, de 29 de junho de 2016**. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura – SMC de São Caetano do Sul, e dá outras providências. 2016. Disponível em: <<http://administracaoweb.saocaetanodosul.sp.gov.br/upload/legislacao/24775.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Lei Orgânica do Município**. 2017. Disponível em: <http://www.camarascsp.gov.br/images/arq_diversos/lei-organica-do-municipio-sao-caetano-do-sul-nova-2018.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Guia de orientação para a construção de Planos Municipais de Cultura**. Salvador: UFBA, 2012.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Relatório do índice de desenvolvimento infantil**. Brasília: UNICEF, 2004. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_10181.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.



UM IDEAL, DEZ ANOS, MIL SONHOS: A ELABORAÇÃO DO PLANO DE CULTURA DE PARNAÍBA/PI COMO UM PROCESSO DE INTERVENÇÃO SOCIAL

Helder José Souza do Nascimento¹

INTRODUÇÃO

O quadriênio 2013-2016 foi um período relevante para criação de marcos legais e articulação de políticas públicas de cultura na cidade de Parnaíba, estado do Piauí, região Meio Norte do Brasil. Nesse recorte temporal realizamos uma cruzada corajosa ao debater o papel da cultura na legislação municipal, promovendo uma autorreflexão institucional do órgão – Superintendência Municipal de Cultura –; daí tivemos a possibilidade de construir canais de participação, tais como o Sistema Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Cultura, Conferências, Fóruns, Fundos Públicos e o Plano Decenal de Cultura, instituído pela Lei municipal nº 3.011, de 17 de agosto de 2015, fruto do processo sobre o qual nos debruçaremos a narrar o percurso, trilhado com o anseio de cocriar um novo ambiente para a gestão da cultura municipal.

IDEALIZANDO O PLANO DE CULTURA EM CONTEXTO PARNAIBANO

O processo de elaboração do Plano Decenal de Cultura de Parnaíba inicia-se pela tentativa de responder, da melhor maneira possível, o desafio de gerir um órgão gestor de cultura de uma cidade detentora de um patrimônio rico, porém complexo. Na gênese das motivações conceituais destacamos o pronunciamento de posse do advogado e professor universitário Florentino Alves Vêras Neto como prefeito de Parnaíba, pontuado por uma inflexão e atenção, que pra mim fora fundamental na

¹ Advogado e comunicador. Mestre em Artes, Patrimônio e Museologia pela UFPI (2019). Graduado em Direito pela Faculdade Piauiense – FAP (2010). Superintendente de Cultura de Parnaíba-PI (2013/2016). Diretor Executivo na Fundação 14 de Agosto – TV Costa Norte, Parnaíba-PI.
E-mail: phbhelder@hotmail.com.

condução do meu papel enquanto gestor: a necessidade de diálogo efetivo com a comunidade através da criação de canais de participação social, para se promover intervenções de forma concreta e legítima. Destaco essa passagem como ponto de partida dessa caminhada, pois o ensinamento nos levou de forma objetiva a buscar, em mais diversas fontes, informações sobre quais ferramentas poderiam nos auxiliar na condução da construção de políticas de cultura que nos conduzissem ao aprimoramento do cenário local. Por falar em cenário, para uma melhor compreensão deste ao qual nos referimos, abrimos um leque para explicarmos o contexto desta paisagem cultural, nosso lugar de fala.

Sob a luz do sol do equador e banhada pelo Oceano Atlântico, a cidade de Parnaíba, com população estimada em 178.483 habitantes (IBGE, 2017), está localizada na região norte do estado do Piauí, a 336 km da capital, Teresina. Conhecida como porta de entrada do Delta do Parnaíba, título popularmente atribuído por deter parte da Área de Proteção Ambiental (APA) – criada pelo decreto presidencial em 28 de agosto de 1996, com uma área de cobertura de 2.750km² –, e possuir a melhor infraestrutura dentre os municípios que integram essa área, onde está inserido o Delta do Parnaíba, formação geográfica de encontro do rio com o mar, única nas Américas, unidade biodiversa composta por manguezais, praias, restingas, dunas fixas e móveis, planícies flúvio-marinhas e lacustres, caatinga e áreas de carnaubal.

Para se ter noção da importância dessa área no contexto global, conceitue-se APA como uma unidade de conservação definida pela Lei federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981, instrumento pelo qual o poder executivo estabeleceu que quando houver relevante interesse público poderá declarar área do território nacional como de interesse para a proteção ambiental a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Entre os pontos que compartilham em comum os municípios do Delta, está a vocação comercial das Zonas Litorâneas, como porta de entrada e saída para *hinterland* pré-amazônico como para o *hinterland* sertanejo. Outro ponto comum é a tradição da pesca artesanal, resultante de condições favorecidas pelo ecossistema. E, finalmente, a vocação turística e ecológica determinada pelo rico potencial de toda a faixa litorânea que compõe o Delta do Parnaíba (BRASIL, 2012, p. 42).

Em função da paisagem, a produção e geração de renda do lugar em muito se vinculam às características do meio, ao extrativismo e exploração turística. Parnaíba destaca-se nesse contexto por possuir população quase que eminentemente urbana,

que contribui para a atividade comercial, a exportação de recursos vegetais, em especial a cera de carnaúba, óleo de babaçu, gordura de coco, folha de jaborandi, castanha de caju, acerola, algodão e couro. A cidade constitui-se também na atualidade como um pólo educacional estratégico da educação básica, ensino superior e pós-graduação *lato e stricto sensu*. É a segunda maior e mais rica do estado do Piauí, com PIB ficando apenas atrás da capital, Teresina (IBGE, 2017).

A denominação do município “Parnaíba” ocorreu em virtude da nomenclatura do rio, – nascido na Chapada das Mangabeiras, extremo sul do Maranhão –, que por sua importância é o denominador de todo o Delta. Testemunha do processo de colonização do Brasil, serpenteada pelo Rio Igarçu e ancorada num dos seus principais cartões postais, o Porto das Barcas, Parnaíba ergue-se desde meados da segunda metade do século XVIII dentro de uma pluralidade arquitetônica com influências portuguesas e inglesas até o *art déco* dos conceitos emblemáticos de seu casario. Em seu traçado urbano guarda memórias de três séculos, conservando ainda grande parte de seu patrimônio material. Elevada à categoria de cidade em 1844, teve importantes ciclos econômicos com o charque, o couro e a carnaúba. É diante da relevância facilmente perceptível na leitura desse contexto que, em 2008, Parnaíba torna-se legalmente protegida pelo Tombamento Federal de seu sítio histórico e paisagístico, proposto pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, passando ao título de Patrimônio Nacional Brasileiro.

Marcam esse contexto manifestações culturais singulares do patrimônio imaterial, refletido na música, literatura e na tradição popular, em festas religiosas, grandiosas procissões; e de forma indissociada, o espetáculo dos grupos de bumba-meu-boi e das quadrilhas juninas de São João, e tantas outras experiências culturais já sacrificadas na “fogueira da história”, como a marujada e outros diversos saberes e ensinamentos esquecidos pela aceleração do tempo.

Pensar a elaboração de um Plano de Cultura, diante desse cenário, naquele momento, foi também assumir um discurso de resistência e luta, necessário ao desenvolvimento de um processo educativo cultural que foi capaz de mapear e diagnosticar as manifestações culturais, garantindo o registro e o dinamismo, essenciais à produção cultural. Nesse processo, tão importante quanto o resultado, foi o percurso.

A INTERVENÇÃO SOCIAL NA PROJEÇÃO DE UM SONHO: PASSOS DADOS

Dentro de uma visão sistêmica, o ano de 2013 foi um ano muito especial para a articulação de políticas públicas de cultura na cidade de Parnaíba. Iniciávamos o ano e o quadriênio de gestão, ainda no mês de janeiro, com a participação em reunião junto aos municípios da Planície Litorânea do Piauí realizada na vizinha cidade de Luís Correia, a convite do Ministério da Cultura, que auxiliado por consultoria da UNESCO, orientou aos gestores presentes quanto à adesão ao Sistema Nacional de Cultura – SNC. Na ocasião, discutiram-se as perspectivas de benefícios aos municípios que aderissem ao acordo de cooperação, para a implantação e o desenvolvimento de um sistema de cultura em esfera municipal, com Conselho, Plano e Fundo de Cultura. Ali nos fora apresentada a visão de um sistema realmente adotado como uma ferramenta de desenvolvimento de metas e prioridades de uma política de cultura pactuada com atores sociais chaves, planejado de forma participativa, num processo em que a participação desses atores fosse assegurada em todas as fases, garantindo a representatividade social e respeitando a diversidade de manifestações presentes no território.

Com essa proposta, estávamos convictos de que esse seria o melhor modelo de gestão a ser seguido, até porque, além do alinhamento às políticas nacionais, o órgão gestor de cultura não tinha até aquele momento modelo de gestão algum que tivesse sido implementado por marcos legais norteadores como metodologia de atuação de governança, como um Conselho de Políticas Culturais reconhecido legitimamente. Mais do que gerir, naquele momento nos deparávamos com a responsabilidade da construção de um ambiente político.

A decisão por adotar um modelo de gestão como o apresentado pelo Ministério da Cultura demandou além de articulação, capacidade técnica e operacional, pois, com a assinatura do termo de adesão ao SNC pelo município, tivemos apenas dois anos para cumprirmos o plano de trabalho. O que foi, sem dúvida, um grande desafio. Por outro lado, o desenvolvimento do plano mostrou-nos de forma concreta como processos como esse podem funcionar de forma positiva no envolvimento da coletividade para a tomada de decisões e escolha de rumos, como uma verdadeira intervenção social.

Um ponto relevante a se ressaltar ainda no início da jornada foi a expectativa causada com a divulgação sobre a adesão do município ao SNC, grande aliada na etapa

inicial de sensibilização de formação de públicos interessados em participar do processo de criação das instâncias de governança. O anúncio dessa perspectiva nos veículos de comunicação promoveu a aproximação de alguns setores organizados da cultura – como o de teatro, literatura, música –, que achegaram-se ao órgão gestor para entender como se daria a iniciativa e a participação da sociedade civil.

Essa aproximação espontânea de fazedores e produtores nos estimulou a realização de fóruns setoriais com a participação de representantes dos mais diversos segmentos culturais. A partir daí começamos a entender que precisávamos elevar a participação da sociedade na gestão cultural, adotando a criação de um conselho de forma urgente, que nos possibilitasse uma atuação colaborativa, aberta, transparente e que fortalecesse os ideais de consolidação do nosso sistema municipal de cultura. Com a visão de que com um órgão político instituído teríamos mais força para encarar os demais trâmites administrativos e mobilizar a sociedade para participação no processo de criação do sistema é que o coletivo, que se formava a cada realização dos fóruns, com a articulação da Superintendência de Cultura, resolveu antes mesmo do desenho do sistema que precisávamos envidar esforços para a votação da Lei Complementar de criação do Conselho Municipal de Cultura de Parnaíba, que veio a receber o número de 27, datada de 4 de julho de 2013.

O percurso para a normatização dessa primeira política, por assim dizer, durou cinco meses, entre redação da minuta e sanção legal, e revelou-nos que a participação social é realmente um pressuposto para a institucionalização de uma política de cultura. É patente a ideia de que a administração pública brasileira sempre tratou a cultura ao sabor do humor dos governos e que a visão de se implantar uma política pública para o setor não recebe a compreensão de esferas do poder executivo e legislativo de forma homogênea quando não há o apelo popular.

Por isso, não por defesa política de governo, a institucionalização do Sistema Municipal de Cultura de Parnaíba se deu, em muito, pela concepção de cultura dada ao setor naquele momento e pela intervenção social.

O apoio e participação do conselho se traduziram em ampliação das possibilidades de acesso dos setores culturais aos atos de gestão e passaram a ser condição irrevogável para a formulação de estratégias eficientes. Com o canal de diálogo social regulamentado, adotamos agenda de encontros periódicos com vistas à realização de estudos e debates que nos possibilitasse uma melhor compreensão sobre que

modelos deveríamos seguir para adoção da forma ideal do Plano Decenal que precisávamos elaborar.

Para avançarmos nessa relação entre o órgão gestor e sociedade, passávamos então ao desafio de encontrar metodologia para a elaboração do plano, tendo em vista que nem mesmo o órgão gestor de cultura, na esfera estadual, havia ainda realizado adesão ao SNC, tampouco iniciado discussões para a implementação dessa ferramenta de planejamento. Nesse momento, tive receio de que aquela fase de planejamento das “regras do jogo” pudesse mais afastar do que aproximar, caso não adotássemos o caminho mais adequado.

Diante disso, dentre as primeiras iniciativas para assessoramento técnico, buscamos auxílio junto a Universidade Federal do Piauí (UFPI), instituição que nos deu suporte para a condução do processo de diagnóstico e da escolha das prioridades que deveriam ser traduzidas para o plano, de forma estruturada, sem improviso, com a possibilidade de execução real para os problemas reais que deveríamos superar, com diretrizes e metas claras. Afinal de contas, o sentimento diante da elaboração do Plano de Cultura não era de um dever que nos estava sendo imposto, mas um sentimento altruísta de melhores perspectivas para o setor. Nesse âmbito instituímos uma portaria, nomeando uma Comissão Técnica para elaboração do Plano Decenal, da qual fez parte o professor Francisco Nascimento, coordenador da relatoria do plano, responsabilidade compartilhada junto a mim e aos servidores da Superintendência de Cultura, Cristiano Vieira Cordeiro e Roberta Ingrid de Carvalho Silva; além dos professores Frederico Osanan e Heide Kanitz, peças fundamentais nas pesquisas e disseminação de conhecimento para a produção do Plano Decenal de Cultura.

Nesse ínterim, com os ventos conspirando a favor, mas também por estarmos em constantes diálogos com o MinC, solicitando acompanhamento do processo de institucionalização do modelo ofertado pelo SNC, passamos a receber auxílio também da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), através de uma plataforma virtual de aprendizagem a distância, junto a vários municípios do Brasil que encontravam-se diante da mesma tarefa.

A assessoria da UFBA foi também importante no sentido de validarmos a metodologia que estávamos adaptando em âmbito local. Contudo, a desvantagem dessa assessoria diz respeito ao limitado tempo de execução das etapas estabelecidas,

uma vez que o período do curso ofertado aos municípios não condizia com o tempo estrutural que precisávamos para a realização da agenda.

O acesso à metodologia e as discussões para elaboração do plano foram ainda fortalecidos com a II Conferência Municipal de Cultura, realizada em 13 de agosto de 2013, etapa preparatória para a conferência nacional que orientou o tema Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Municipal de Cultura. Pelo fato do tema ter sido aquiescido junto à sociedade desde o início daquele ano, a proposta mais votada da conferência como prioridade, com base nos eixos estruturantes, foi a Instituição do Plano Decenal de Cultura de Parnaíba, o que reforçava o sentido de que planejar era um desejo da sociedade, representada por inúmeros artistas, produtores e fazedores de cultura ali presentes, e não uma obrigação.

Durante o ano de 2014, o ideal seguiu a nos alimentar na caminhada; foi o momento em que, afetados por novos conceitos e parâmetros para a gestão da cultura, nos sentimos mais preparados para desenharmos a estrutura do Sistema Municipal, aproveitando o acúmulo de informações e experiências. Dentre reuniões ordinárias e extraordinárias convocadas pelo Conselho Municipal de Cultura, com agenda publicada em veículo oficial do município e redes sociais, para possibilitar a participação e o recebimento de demandas ativas da comunidade, definimos a estrutura do Sistema Municipal, fundamental para o desenvolvimento das políticas culturais em Parnaíba, sancionado em 21 de novembro de 2014, sob a Lei complementar nº 61. Dentre as partes integrantes, além do Órgão Gestor, do Conselho, do Plano, do Fundo e da Conferência, entendemos por fundamental incluímos, para reforçar e qualificar os instrumentos de gestão, o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais e o Programa Municipal de Formação Artística e Cultural. Cientes que dentre as principais debilidades da gestão cultural encontra-se a qualificação dos agentes, necessária sobremaneira para o entendimento da dicotômica relação Administração Pública x Cultura.

Quanto ao Sistema de Informações, se faziam prementes naquele momento de constituição do Plano Decenal de Cultura, dados que nos permitissem uma melhor apropriação de números, produções, históricos, memórias, projetos e do perfil de atuação de equipamentos e pessoas fomentadores da cultura local, para o diagnóstico do que somos e onde queremos chegar. Porém, essa era outra debilidade que tínhamos que superar.

Com o alinhamento encaminhado, no primeiro semestre de 2015, aconteceram reuniões setoriais por área cultural para discutir a conjuntura, avaliar atividades e apresentar sugestões necessárias para continuidade da implementação do Sistema Municipal de Cultura. As assembleias ocorreram no Casarão Simplício Dias, sede da Superintendência de Cultura, reunindo uma grande quantidade de artistas e produtores culturais. Para assegurar a efetivação do processo, por decisão da maioria dos conselheiros, foi constituído o Fórum para Elaboração do Plano Decenal, criado legalmente; dele se ramificaram os fóruns setoriais, tendo na abertura dos trabalhos a presença valorosa do chefe do escritório regional do Ministério da Cultura, Regional Nordeste, Gilson Barros.

Figura 1: Fórum Municipal para Elaboração do Plano Decenal de Cultura de Parnaíba. Auditório do Porto das Barcas.



Fonte: Wanderley Portela, 2015.

Para superar os desafios que a mobilização nos impunha, investimos num forte apelo de comunicação, criando para o fórum de elaboração do plano a plataforma virtual culturadigital.gov/parnaiba, que nos foi oportunizada pelo próprio Ministério da Cultura, possibilitando, aos que se ressentissem em não poder participar de forma presencial aos fóruns, colaborar com a consulta através da internet. A ideia de legitimidade através de vários canais de interação foi uma tônica de todo o processo, ao qual se achegaram todos os interessados. Porém, a nossa vontade era a de que a participação fosse sempre mais alargada, mas estávamos conscientes da caminhada junto aos que responderam ao chamamento.

Nessa via, no ano de 2015, também houve a I Conferência Extraordinária de Cultura do Município de Parnaíba, convocada por meio do Decreto municipal nº 2.380/2015,

de 9 de abril de 2015, publicado no Diário Oficial do Município, tendo como local o Campus Ministro Reis Velloso, da Universidade Federal do Piauí. Neles foram apresentadas, analisadas e votadas propostas, objetivos e metas para a área da cultura que haviam sido levantados, objetivando a elaboração do Plano Municipal de Cultura, que fora enviado à Câmara dos Vereadores para aprovação, transformando-se na Lei nº 3.011, de 17 de agosto de 2015, mesma data de criação do Fundo Municipal de Cultura, inscrito sob a Lei nº 3.010. Uma dupla conquista.

As conquistas alcançadas com a criação dos marcos legais nos deram naquele momento uma sensação de dignidade. A cada passo dado nos sentíamos mais próximos da gestão de qualidade apregoada pelo MinC. A realização desse processo de natureza participativa e colaborativa foi acima de tudo um processo de educação coletiva, de vivências, de ampliação do nosso repertório local no campo da cultura.

Figura 2: Ilustração feita para o Plano de Decenal de Cultura de Parnaíba.



Fonte: Danilo Ponte, 2015.

O Plano Decenal deixou de ser apenas desejo e sonho de alguns e passou a ser realidade para todos. Formulado em leis municipais e documentado, passava a um organismo vivo da cultura parnaibana. O abrigo legal, por óbvio, foi uma vitória de todos.

Essa vitória foi traduzida em via efetiva, pois no primeiro Processo Seletivo de Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura, Edital de Chamada Pública nº 01/2015, editado pelo MinC, por meio da Fundação Palmares, em que podiam participar municípios que tivessem implementado seus sistemas municipais, a cidade de Parnaíba obteve êxito, com a classificação em segundo lugar dentre municípios

de seu porte². O projeto aprovado havia sido elaborado dentro da visão sistêmica de parcerias, fruto dos diálogos, durante a elaboração do PMC, junto ao mestrado em Artes, Patrimônio e Museologia da UFPI, para a constituição de um Centro de Referência de Matrizes Afro, na cidade de Parnaíba, idealizado pela professora Áurea da Paz Pinheiro, coordenadora do referido programa de pós-graduação. Apesar de o processo seletivo ter sido posteriormente cancelado de forma nefasta, durante a deposição do governo da então presidente Dilma Rousseff, aquele resultado nos mostrava que tínhamos percorrido um caminho ideal frente aos princípios do SNC. Além disso, alimentou nos municípios a esperança de repasses fundo a fundo que pudessem somar ao precário orçamento municipal de uma pasta de cultura.

As relações estabelecidas com o Ministério durante esse processo nos impulsionavam cada vez mais a tentativas de aprimoramento da gestão municipal, gerando desdobramentos. Naquele momento, ávidos por entender como alimentar o sistema e colocar sua engrenagem para funcionar, realizamos pelas mãos da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), do MinC, o VIII Fórum Nacional de Incentivo à Cultura – O Produtor Cultural e a Lei Nacional de Incentivo à Cultura – que contou também com a realização da 242ª Reunião da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), momento em que, além de um polo de produção cultural reconhecido nos estados vizinhos, ganhávamos visibilidade nacional.

² Resultado final da Comissão de Avaliação e Seleção do Edital de Chamada Pública nº 1, de 2015 – SNC/Fundação Cultural Palmares: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1337554/RESULTADO+FINAL+EDITAL+SNC+01-2015+++SITE.pdf/b195eeb4-9b62-45ba-9d02-ed4af5bd4377>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

Figura 3: 242ª Reunião da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC. Aprovação de 388 projetos para captação de recursos via renúncia fiscal. Auditório do Centro Cultural SESC União Caixeiral.



Fonte: Paula Berbet, 2015.

O planejamento e a participação social haviam entrado definitivamente na agenda da cultura parnaibana. O Plano Decenal de Cultura de Parnaíba (2015-2025) foi um esforço conjunto do poder público e da sociedade civil, reconhecendo a necessidade de acesso aos meios de criação, produção, circulação, fruição, formação, memória, pesquisa, informação e comunicação de bens e serviços culturais como um direito. Esse período foi denominado pelos agentes culturais que se engajaram na constituição do Plano Municipal como “a década da cultura”. Foram muitos ouvidos sensíveis às vozes reivindicatórias, muitas falas propagadoras de ensinamentos, muitas práticas que reverberaram em saberes e muitas mãos que prepararam o texto. Portanto, os esforços e suas conclusões foram coletivos, como considera Nascimento (2015), na apresentação do plano, que se transformou numa publicação editada pela Editora da Universidade Federal do Piauí (EDUFPI) e nos possibilitou cumprir o papel de dar a conhecer numa escala ampliada um texto que, para além de normativo, se faz histórico e, sobretudo, educativo.

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

O que fiz aqui foi um relato de passos que considero relevantes narrar em meio a essa cruzada corajosa de debater o papel da cultura da cidade de Parnaíba diante de um sistema em construção permanente. Considero, sobretudo, que a importância da

atuação de um governo de esquerda naquele momento nas três esferas, municipal, estadual e federal, não está dissociada à construção do plano, apesar de entender que a cultura não deve seguir de braços dados a nenhuma ideologia política. No entanto, a combinação de formulações programáticas dos três entes associada à concepção de que as políticas culturais não deveriam ser discutidas apenas pelo viés das “belas artes” conduziu-nos à maturidade da elaboração do Plano de Cultura. Isso possibilitou que grupos minoritários, como os de matriz afro e comunidades LGBTQs, e grupos anteriormente vistos de forma preconceituosa como de cultura inferior, por exemplo, os de cultura popular e tradicional, expressões urbanas e a cultura digital, fossem apresentados pelos que se achegaram ao processo, acolhidos nesse “balaio cultural”. A discussão sobre o papel de cada um frente às ameaças e oportunidades levantadas foi o que se pôde chamar de verdadeiro exercício de cidadania cultural.

Para a implementação de um Plano de Cultura, enfatizamos que a importância das parcerias com os mais distintos sujeitos deve se dar numa escala elevada e fundamental, reconhecendo a fragilidade gerencial e financeira do órgão de cultura, cenário não diferente da condição da maioria dos municípios brasileiros. De forma especial, a parceria com Instituições de ensino superior se faz essencial, uma vez evidenciada a necessidade de fortalecer ações de capacitação de recursos humanos para o aperfeiçoamento da gestão de cultura e mesmo das expressões artísticas. Muitos foram os passos dados, mais muitos outros passos precisam ainda ser trilhados para enfrentar os desafios que se impõem, dentre os quais elegemos: a consciência da importância da aplicação do plano, estabelecimento de pactos de cooperação, e a plena efetivação da cidadania cultural que aponte para o desenvolvimento humano; pressupostos para uma prática transformadora da realidade.

Figura 4: Sanção da Lei nº 3.011, de 17 de agosto de 2015. Da esquerda para direita: Gilson Barros, Chefe do Escritório Regional Nordeste do MinC; Rosany Correa, Secretária Municipal de Educação; Fábio Novo, Secretário de Cultura do Piauí; Florentino Neto, Prefeito de Parnaíba; Helder Souza, Superintendente de Cultura de Parnaíba.



Fonte: Wanderley Portela, 2015.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente **Plano de gestão e diagnóstico geo-ambiental e sócio econômico da APA do Delta do Parnaíba**, 2012. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/pm_apa_delta_parnaiba.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. MUNIC – **Perfil dos Municípios Brasileiros**, 2017. [online] Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/parnaiba/pesquisa/1/21682>>. Acesso em: 29 mai. 2018.

NASCIMENTO, Francisco de Assis Sousa *et al* (Orgs.). **Plano Municipal de Cultura de Parnaíba – 2015/2025**. Superintendência Municipal de Cultura. Secretaria de Gestão. Parnaíba: Editora da UFPI – EDUFPI, 2015.



DESAFIOS DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE BELO HORIZONTE/MG: POR UMA POLÍTICA CULTURAL DE INTERESSE PÚBLICO¹

José Oliveira Junior²

PALAVRAS INICIAIS

Os Planos de Cultura expressam um movimento novo do Estado para conciliar modelo de participação social no debate e proposição de políticas públicas de cultura, bem como instaurar uma dinâmica de planejamento e avaliação continuados no setor cultural, o que vem se mostrando particularmente difícil no país. Mesmo que os entraves não sejam exclusividade do setor cultural, há que se considerar que, pela estrutura precária e a importância ainda reduzida dada ao setor pelos municípios, construir planos de cultura em âmbito municipal e, mais ainda, que sejam executáveis e passíveis de monitoramento, com efeito, é um dos maiores desafios do Sistema Nacional de Cultura – SNC.

O presente texto busca entender o percurso de construção do Plano Municipal de Cultura de um município de grande porte, Belo Horizonte, em Minas Gerais. O processo que resultou no Plano Municipal de Cultura representou a consolidação das políticas culturais desde a criação da Secretaria Municipal de Cultura, em 1989, ao mesmo tempo em que deixou transparecer uma série de dificuldades objetivas para sua concretização.

Para melhor compreender o processo de construção do Plano e seus primeiros desdobramentos, faremos um breve apanhado histórico que ajuda a entender as

¹ Texto construído para analisar o processo de construção do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte a partir das provocações do trabalho "Por Uma Cultura do Público: Planos de Cultura, Cidadania e Diversidade Cultural", elaborado em coautoria com José Márcio Barros, a quem agradeço a contribuição, na X Reunião de Antropologia do Mercosul, em 2013.

² Mestre em Comunicação Social – Interações Midiáticas pela PUC Minas; Especialista em Novas Tecnologias em Comunicação pelo UNI-BH; Consultor UNESCO para a implantação do Sistema Nacional de Cultura em MG (2012-2013); Pesquisador licenciado do Observatório da Diversidade Cultural.
E-mail: juniorbh1@uol.com.br.

variações da estrutura administrativa responsável pela cultura e em seguida os principais acontecimentos relevantes para a política cultural do município até a aprovação e proposta de revisão do Plano Municipal de Cultura, numa composição histórica que demonstra relativo grau de maturidade, a despeito das muitas fragilidades ainda visíveis nas políticas de cultura no município.

OS PLANOS E SUA DINÂMICA

Um plano, como apontado anteriormente no capítulo sobre planos e diversidade cultural, de caráter participativo e cíclico, é caracterizado como contrato e ferramenta de planejamento público que precisa ser monitorado, avaliado e repactuado regularmente. Exige mais do que conjuntos de boas intenções ou textos mirabolantes e deve constituir-se como subsídio para a atuação pública, com visualização compreensível tanto para as equipes dos órgãos públicos quanto para a sociedade.

Desejamos, para a presente análise, ampliar a noção usual sobre planos, concebendo-os não como um fim em si mesmo, mas como processos mediados por tensões e paradoxos e como meios através dos quais visões de futuro são delineadas em constante diálogo. Nesse sentido, a possibilidade de se tratar políticas públicas de cultura pelo viés da sustentabilidade deixa de expressar especificamente a relação entre oferta e procura, e passa a conjugar expressões complexas do simbólico, do político e do econômico. Sustentabilidade passa a se referir ao modo como produzir articulações transformadoras entre passado e presente, indivíduo e coletivo, o imaginário e o vivido.

O que se espera de um documento chamado Plano de Cultura é que contemple não apenas as particularidades dos setores artísticos, mas a mobilidade e acessibilidade urbana, as quais devem ser tomadas como condição para que os fluxos, deslocamentos, interesses expressos e não expressos possam existir.

O modelo de organização em sistema exige uma mudança conceitual tanto por parte dos governos quanto por parte da sociedade civil: sair da perspectiva de “Estado provedor” para “Estado articulador”, na qual o Estado deixe de ser um mero provedor de recursos e passe a ocupar uma função estratégica de articulação; criação e

manutenção de infraestrutura; e de integração do Estado, visando o desenvolvimento da cidade como um todo. Sair da perspectiva de “plano de aplicação de recursos financeiros” ou “catálogo das demandas” para elemento efetivo de planejamento público de curto, médio e longo prazo.

PERCURSO HISTÓRICO

Na década 1980 em Belo Horizonte não havia propriamente um conjunto concreto de políticas organizadas para a cultura. Havia, por exemplo, uma prática de empréstimo de equipamentos (palco, iluminação) para ações diversas na cidade. Esse quadro imprimia à atuação do município uma característica funcional e operacional, sem interferir diretamente nas práticas culturais da população, muito menos formular políticas que fossem além do atendimento de demandas imediatas. Em geral, havia ações de espetáculos avulsos e acontecimentos pontuais concentrados na região central da cidade.

Quadro 1: Estruturas do órgão gestor

1947 a 1973 – Educação e Cultura.
1973 a 1977 – Cultura, Informação, Turismo e Esportes.
1977 a 1983 – Cultura, Turismo e Esportes.
1983 a 1989 – Cultura e Turismo.
1989 a 2004 – Secretaria Municipal de Cultura.
2005 a 2015 – Fundação Municipal de Cultura.

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

Durante quase 30 anos, a cultura era uma pasta única com a Educação. Entre 1973 e 1983 a estrutura passou a reunir Cultura, Turismo e Esportes, enquanto no período seguinte, entre 1983 e 1989, o órgão gestor respondeu conjuntamente por cultura e turismo. Até que, em maio de 1989, a prefeitura cria um órgão gestor específico para o setor, a Secretaria Municipal de Cultura, um momento significativo para a cidade, que veio tornar-se, em 2005, a Fundação Municipal de Cultura e o último arranjo, de 2017, conciliando Secretaria com Fundação.

A título de comparação com o relatório de 1989, quando da criação do órgão gestor de cultura na cidade, em 2015, ano de aprovação do Plano, Belo Horizonte era responsável por um extenso conjunto de ações e equipamentos permanentes: 12 instituições de acervo, memória e referência cultural; duas bibliotecas; 16 centros culturais; dois teatros públicos; dois conselhos deliberativos, sendo um de políticas culturais e um de patrimônio; a Escola Livre de Artes (ELA), quatro grandes festivais (FIT-BH – Festival Internacional de Teatro Palco & Rua de Belo Horizonte; FAN – Festival de Arte Negra; FIQ-BH – Festival Internacional de Quadrinhos de Belo Horizonte; FLI-BH – Festival Literário Internacional de Belo Horizonte); uma grande ação museal (Noturno nos museus); uma Lei Municipal de Incentivo à Cultura já consolidada e em processo de redesenho legal, bem como diversos editais (Edital Descentra Cultura, Prêmio Mestres de Cultura Popular, Edital BH nasTelas, Edital Cena Música³).

Cabe ressaltar que outros instrumentos de planejamento municipal possibilitaram a efetivação das políticas culturais, como o plano diretor do município e a lei orgânica, os quais adiantaram parte do processo do que seria o Plano Municipal de Cultura. Na lei orgânica, havia dois artigos (166 e 169) que apontavam que todo cidadão é um agente cultural e que o poder público municipal deveria promover a implantação de centros culturais regionais com a participação da sociedade civil.

Por sua vez, o plano diretor trazia três elementos que deram suporte à implantação de políticas públicas para o setor com a particularidade do incentivar sistematicamente a participação popular, bem como a necessidade do município levar em consideração a articulação com a Educação e Ação Social.

Nesse sentido, a institucionalização de um órgão específico foi significativa, a qual, conciliada à criação do mecanismo do Orçamento Participativo, possibilitou, por exemplo, a implantação dos Centros Culturais na cidade. O fato de Belo Horizonte ter investido em infraestrutura, em mais de duas décadas, possibilitou não só políticas de acesso aos bens culturais, mas a manutenção de uma programação continuada e de diálogo com os desejos e práticas da comunidade, bem como abriu espaço para que a população local atuasse efetivamente não apenas como público.

A diferença entre o primeiro relatório e o de 2015 é resultado de uma ação geral continuada das políticas culturais desde 1989, mas, por outro lado, variável e cíclica.

³ Este foi rebatizado de Cena Plural em 2018.

Diversas ações, projetos e programas foram sendo implantados ou realizados ano a ano, muitos sem continuidade e sem planejamento de médio e longo prazo. Nesse sentido, o caso dos centros culturais é um bom exemplo. Independentemente do fato da criação dos centros culturais em diversas regiões da cidade ser uma conquista importante, sua implantação não seguiu princípios de planejamento, mas foram atendimentos a demandas da comunidade, todas legítimas, claro.

Isso levou ao quadro em que se percebe a distribuição até certo ponto errática dos centros culturais pela cidade. Como exemplo, a região administrativa Nordeste, uma das que tem maior população, não tinha nenhum equipamento cultural público até o início de 2016, ao passo que o Barreiro tinha quatro equipamentos.

Além disso, possuir um equipamento permanente requer uma série de esforços específicos que precisam ser levados em conta nos anos seguintes, não bastando apenas a construção. Tem que se levar em conta a necessidade de pessoal para trabalhar no local e que possua competência gerencial, de elaboração de programação artístico-cultural e de articulação e escuta da população. Há necessidade de planejar e orçar a aquisição e manutenção de equipamentos e mobiliário, de prever as despesas de luz, água e comunicações.

Isso tudo exige um esforço maior do órgão municipal gestor de cultura para os próximos anos e é função planejamento, ou seja, deve compor o plano periódico do município para o setor. Alguns dos equipamentos municipais têm problemas de falta de pessoal e de infraestrutura para atender a toda a demanda da comunidade, o que talvez explicite que não houve planejamento adequado de recursos humanos.

Com efeito, a preocupação com as questões de infraestrutura e recursos humanos chega a ser mais aguda e grave até que a questão orçamentária em si e isto fica claro no esforço que servidores e gestores vêm fazendo ao longo dos anos para equilibrar as entregas para a população. Desde as primeiras conferências de cultura que se coloca como urgente até a situação de recursos humanos do órgão gestor de cultura: quanto mais se ampliam as entregas e equipamentos e as próprias demandas da comunidade, mais se percebe a insuficiência dos recursos humanos para dar conta do que se propõe.

A questão de como chegar a todas as partes da cidade, por exemplo, é uma das centrais a se levar em consideração, uma vez que, em 2016, sete territórios (dos quarenta existentes) concentravam mais de 60% de todas as atividades realizadas pelo órgão gestor cultura.

Nesse quadro, ampliar os recursos financeiros disponíveis para programas, projetos e mecanismos de financiamento à sociedade pode até tornar-se uma questão delicada em médio e longo prazo, posto que a gestão dos recursos, equipamentos, programas e projetos exige que se estruture uma política de fortalecimento dos recursos humanos para a cultura, mas a conta tem uma intrincada disputa e a crise financeira de estados e municípios como barreira central.

AS FASES DO PERCURSO HISTÓRICO: ANTECEDENTES, PRIMEIRA E SEGUNDA FASE

Na primeira fase temos como marcas principais, além da própria criação da Secretaria, a criação dos equipamentos culturais e a ampliação de participação popular por meio do orçamento participativo, e o início das políticas de descentralização, regionalização e democracia cultural em toda a cidade.

Quadro 2: Acontecimentos relevantes (antecedentes e primeira fase)

Antecedentes	1984	Criação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural (efetivado três anos depois).
	1987	Implantação efetiva do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural.
Primeira fase	1989	Criação da Secretaria Municipal de Cultura.
	1991	Criação do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte; Criação da Biblioteca Infantil e Juvenil de Belo Horizonte.
	1992	Criação do Centro Cultural Interregional Lagoa do Nado, primeiro centro cultural através do orçamento participativo.
	1993	Criação da Lei Municipal de Incentivo a Cultura (LMIC-BH).
	1995	Primeiro ano de funcionamento efetivo da LMIC-BH; Realização do I Encontro Intermunicipal de Cultura; Comemoração dos 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares e primeira Edição do FAN – Festival de Arte Negra; Tombamento do primeiro terreiro do Candomblé da Cidade – Ilê Wopo Olojukan; Criação do CRAV – Centro de Referência Audiovisual.
	1996	Realização do 1º Diagnóstico da área cultural de Belo Horizonte; Pampulha entra na lista indicativa como patrimônio da humanidade.
	1997	Centenário de Belo Horizonte; Abertura do Centro de Cultura Belo Horizonte.
	1998	Criação do Programa Arena da Cultura.
	1999	Criação do FIQ – Festival Internacional de quadrinhos; Efetivação do Fundo de Projetos Culturais na LMIC-BH.

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

Analisando o relatório anual de 1989⁴ da Prefeitura de Belo Horizonte, temos um conjunto de ações da recém-criada Secretaria Municipal de Cultura, o qual demonstra pelo teor o quanto ainda havia a ser feito: a avaliação e descentralização das feiras de arte e comidas típicas, a reestruturação administrativa e criação de cargos técnicos para a área de cultura, o aprimoramento de legislação de patrimônio, a formulação da política de arquivo, estudo para implantação do Sistema Municipal de Bibliotecas, entendimentos com a Rede Ferroviária Federal para a implantação de espaços culturais e uma proposta de convênio com o CREA para implantação

⁴ Relatório disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/cultura/2018/documentos/1989-Joao-Pimenta-da-Veiga.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

de um equipamento cultural, com a observação que os recursos para a execução seriam captados na iniciativa privada.

O Teatro Francisco Nunes, principal teatro público do município, estava em reforma e criou-se uma comissão de assessoramento para analisar as propostas “relacionadas à atuação do teatro”. Para “integração com as regiões e bairros” o relatório apontava o trabalho junto às administrações regionais para apoiar projetos culturais locais. Houve também a criação de uma comissão para a criação da Fundação Museu de Arte. Os três eventos citados como principais no documento foram o Festival de Inverno da UFMG, a programação com corais e o Varal de poesias, nenhum de realização própria da prefeitura. Esses três eventos eram indicativo do que a cidade tinha em termos de política cultural: ações realizadas por terceiros.

Em 1991, ao final da primeira gestão como órgão específico de cultura, havia pelo menos diretrizes: universalização do acesso, proteção e valorização do patrimônio e apoio às iniciativas de produção. Naquele ano foi implantada a Biblioteca Pública Infantil e Juvenil, e realizados estudos para a criação do arquivo público, com o recenseamento dos arquivos administrativos e técnicos. A implantação dos centros culturais, garantida na lei orgânica, era viabilizada nos “centros sociais urbanos”, espaços da Secretaria Municipal de Ação Social. Como ação cultural, 41 concertos populares no teatro Francisco Nunes, 22 apresentações na Praça Sete e 11 exposições públicas de cinema, ainda caracterizando a política cultural como um conjunto de atividades culturais.

O período entre 1992 e 1999 teve importância central na estruturação das políticas de cultura no município, tendo como referências, por um lado, a criação do Centro Cultural Interregional Lagoa do Lado e da Lei Municipal de Incentivo à Cultura e, por outro, a criação do Arena da Cultura, programa de ações formativas descentralizadas pela cidade, e a efetivação do Fundo Municipal de Cultura (chamado à época de Fundo de Projetos Culturais). Podemos dizer que esses quatro podem ser apontados como os mais significativos nas políticas de cultura na cidade na primeira fase.

Quadro 3: Acontecimentos relevantes (segunda fase)

Segunda fase	2001	Início do redesenho do Programa Arena da Cultura; Encontro Internacional de Literatura Latinoamericana.
	2002	Realização do Seminário Leis de Incentivo como Instrumento de Política Cultural e reorganização da Lei Municipal de Incentivo a Cultura.
	2003	Implantação do NUFAC – Núcleo de Formação Artística.
	2005	Criação da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte; Realização da 1ª Conferência Municipal de Cultura – Belo Horizonte: a cultura na cidade; Assinatura do protocolo de intenções para a implantação do Sistema Municipal de Cultura (venceu em 2006).
	2008	Criação do Conselho Municipal de Política Cultural (implantado efetivamente em 2012).
	2009	Realização da 2ª Conferência Municipal de Cultura – Cultura diversidade cidadania e desenvolvimento.
	2010	Aprovação do Plano Nacional de Cultura.
	2011	Realização do Seminário Diálogos Culturais; reuniões abertas; início da elaboração do diagnóstico cultural da cidade; Eleição da primeira gestão do Conselho Municipal de Política Cultural.

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

A segunda fase teve como um dos pontos-chave a transformação de Secretaria Municipal de Cultura em Fundação Municipal de Cultura, em 2004, com a justificativa da administração à época que este desenho era mais operativo e facilitava a captação de outros recursos e a execução. Ocorre que a sociedade civil reclamou por não ter sido ouvida sobre a alteração, o que causou muita tensão. Outro ponto chave foi a realização das Conferências Municipais de Cultura em 2005 e 2009, as quais aconteceram de modo regionalizado em toda a cidade e possibilitaram uma abertura do órgão gestor de cultura à cidade fora da região central.

Por fim, a criação do Conselho Municipal de Política Cultural e eleição de sua primeira gestão, entre 2008 e 2012. A distância temporal de quatro anos entre a criação legal do conselho e sua implantação efetiva deixava aparente o descompasso ainda existente entre o poder público e a sociedade civil, mas isso não é exclusividade do município de Belo Horizonte, é uma realidade em todo o país. A lentidão ao consolidar políticas públicas é uma questão com a qual lidamos em todas as cidades, das menores às maiores.

O mais importante é que a eleição do conselho abre espaço para compreendermos a terceira fase, a partir da posse dos conselheiros. Até então a participação da sociedade civil se dava de modo indireto, em reuniões públicas diversas, em comissões de seleção de espetáculos dos teatros municipais ou comissões organizadoras das conferências e na Comissão Municipal de Incentivo a Cultura. Esta era responsável pela avaliação dos projetos que buscavam aprovação na Lei Municipal de Incentivo à Cultura.

A criação do conselho trouxe um ponto completamente diferente na relação Estado e Sociedade Civil: a sociedade havia feito grande mobilização para que as representações no conselho fossem feitas individualmente sem necessidade de indicação de representação por instituições, o que era a grande novidade: qualquer cidadão poderia fazer parte do conselho, e não apenas as instituições formais. Isso era desafio, porque o poder público teria que conseguir mobilizar o cidadão comum e o artista para comporem o conselho, o que se mostrou uma tarefa difícil em todas as quatro eleições que já ocorreram até então.

A TERCEIRA FASE E O PLANO MUNICIPAL DE CULTURA BELO HORIZONTE 2015-2025

Quadro 5: Acontecimentos relevantes da terceira fase

Terceira fase	2012	<p>Implantação efetiva do Conselho Municipal de Política Cultural;</p> <p>Aprovação da Emenda Constitucional que criou o Sistema Nacional de Cultura;</p> <p>Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa do SNC com o Ministério da Cultura (por tempo indeterminado);</p> <p>Realização de reuniões abertas; plenárias, assembleias e criação de grupos temáticos no âmbito do Conselho Municipal de Política Cultural;</p> <p>Consultoria do Ministério da Cultura para a elaboração do Plano Municipal de Cultura;</p> <p>I Seminário: O Servidor na elaboração do PMC;</p> <p>Criação do Centro de Referência da Moda a partir do antigo Centro de Cultura Belo Horizonte.</p>
	2013	<p>3ª Conferência Municipal de Cultura: Cultura em Belo Horizonte: avanços e desafios; Conferências Livres de Cultura nas nove Regionais administrativas;</p> <p>II Seminário: O Servidor na elaboração do PMC;</p> <p>Conferência extraordinária de Cultura: construindo o Plano Municipal de Cultura para a cidade de Belo Horizonte;</p> <p>Consulta Pública on-line sobre o Plano Municipal de Cultura;</p> <p>Nove reuniões deliberativas do PMC complementares à Conferência Extraordinária;</p> <p>Realização da primeira edição da Virada Cultural e Noturno nos Museus.</p>
	2014	<p>Criação dos Editais Descentra Cultura, CenaMúsica e Prêmio Mestres de Cultura Popular;</p> <p>Belo Horizonte torna-se cidade piloto da Nova Agenda 21 da Cultura;</p> <p>Institucionalização da Escola Livre de Artes – Arena da Cultura;</p> <p>Criação do Centro de Referência da Cultura Popular e Tradicional no antigo Centro Cultural da Lagoa do Nado;</p> <p>Criação do MIS – Museu da Imagem e do Som – a partir do antigo CRAV.</p>
	2015	<p>4ª Conferência Municipal de Cultura: A Cultura na vida do cidadão;</p> <p>Encaminhamento de Projeto de Lei do PMC à Câmara Municipal de Belo Horizonte;</p> <p>Reconhecimento do acervo da comissão construtora da capital como patrimônio documental da humanidade;</p> <p>Aprovação e publicação da Lei municipal nº 10.854/2015, que instituiu o PMC.</p>

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

A terceira fase é marcada pela consolidação das políticas iniciadas anteriormente e sua ampliação e qualificação, bem como criação de novos programas, dentro das limitações orçamentárias e embasadas na existência do Conselho Municipal de Política Cultural. A maior participação abriu a possibilidade de identificação mais objetiva das demandas da cidade, o que pode ser verificado no processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura. Mas, claro, não sem algum descompasso, como veremos adiante.

Até a aprovação da primeira versão do Plano Municipal de Cultura foram realizadas, entre 2005 e 2015, quatro conferências municipais de cultura e diversos outros encontros, reuniões públicas e reuniões deliberativas, seminários e consultas públicas. Mas foi com a criação do Conselho Municipal de Política Cultural, em 2008, e o início efetivo dos seus trabalhos, quatro anos após, que governo e sociedade civil chegaram a um acordo do que seria o primeiro documento orientativo para as políticas públicas de cultura na cidade.

A CONFERÊNCIA EXTRAORDINÁRIA E A CONSULTA PÚBLICA

Na 3ª Conferência Municipal de Cultura, realizada em 2013, a proposta era que a minuta do Plano Municipal de Cultura fosse mais um ponto da pauta já extensa da conferência. A plenária da conferência apontou ostensivamente que aprovar ali qualquer coisa relativa ao Plano Municipal de Cultura seria temerário, uma vez que não havia ainda conhecimento e segurança sobre o documento que estava colocado para discussão.

Uma profusão de atores sociais com diferentes níveis de aprofundamento relativos ao tema, reunida a uma percepção da importância do que ali estava sendo definido levou a plenária a votar pela realização de uma conferência extraordinária, exclusivamente para tratar do Plano Municipal de Cultura. Ficou decidido que no princípio de agosto daquele ano, antecedendo a conferência extraordinária, seria feita uma consulta pública sobre a minuta do plano, de modo a facilitar a leitura e a elaboração de propostas por parte da sociedade civil.

Na consulta pública foram 131 intervenções no total, sendo que seis pessoas foram responsáveis por 80,15% das contribuições (105 no total). Foram feitas 257 propostas

de ações, somando a 3ª Conferência, as conferências livres, a consulta pública e as reuniões deliberativas, bem como 174 propostas elaboradas e aprovadas pelo conselho. Isso dá um total geral de 431 ações propostas durante o processo.

Três das nove diretrizes são centrais no que o plano se propõe e vinculadas às perspectivas do plano diretor e da lei orgânica: capilarizar a política pública de cultura nas regiões da cidade; promover a desconcentração dos investimentos em cultura e democratização a gestão cultural com o fortalecimento das instâncias de participação e controle social. Com efeito, capilarizar, desconcentrar e democratizar são os verbos centrais do plano aprovado, independente dos questionamentos que fazamos ao conteúdo ou formato.

Em 2015, com o tema A Cultura na Vida do Cidadão, foi realizada a 4ª Conferência Municipal, que discutiu dois temas específicos, sendo um relativo às instâncias participativas municipais e outro sobre a alteração do Sistema Municipal de Financiamento da Cultura. Após a realização dessas quatro conferências, no final de 2015, o Plano Municipal de Cultura (PMC) foi aprovado e sancionado, construído tendo como base nove diretrizes, 28 metas e 184 ações, dentre o total de 431 originalmente pensadas nas discussões de 2013.

Identificamos como positivos o fato de que o Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte foi resultado do longo processo histórico aqui descrito sucintamente, que houve a participação efetiva do conselho para que o plano se tornasse realidade formal e a instituição de uma Câmara Temática permanente de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Cultura, no âmbito do Conselho Municipal de Política Cultural. Mas também identificamos alguns pontos críticos, que podemos sintetizar nos seguintes elementos:

- Falta de definição de formas de mensuração e indicadores objetivos.
- Imprecisão de diversos temas, metas ou ações propostas.
- Falta de priorização clara no documento, o que acarretou indefinição de temporalidade das metas e ações.
- Repetição de diversos elementos nas metas e ações propostas, apenas com pequenas alterações de texto.

- Falta de abordagem específica de Políticas para as Artes. Talvez por definição metodológica à época, as especificidades artísticas foram deixadas para os planos setoriais.
- Aspectos metodológicos, como o desejo da instituição de atender às especificidades de construção de texto sugerido pela parte da sociedade civil, e dificuldades de compilação e sistematização objetiva, que dessem base à construção de estratégias de execução.
- Participação ainda tímida do conjunto da sociedade no processo todo.

Entre 2014 e 2015 alguns fatores deram visibilidade internacional à cidade e colocaram em evidência as necessidades de aperfeiçoar o plano que seria aprovado: o primeiro foi o programa Arena da Cultura, o qual estava correndo risco de fechar as portas àquele ano, vencer a primeira edição do prêmio internacional CGLU de melhores práticas da Agenda 21 da Cultura, concorrendo com mais de 50 cidades do mundo todo.

Em segundo lugar, Belo Horizonte tornou-se cidade piloto da nova Agenda 21 da Cultura, pelo programa Arena da Cultura e a Rede Regionalizada de Centros Culturais, e teve suas políticas avaliadas por um conjunto de especialistas, que deixaram uma série de recomendações para a cidade. Por fim, o acervo da comissão construtora da capital foi reconhecido como patrimônio documental da humanidade, no final de 2015.

Essa visibilidade aumentava a cobrança sobre os resultados das políticas culturais e exigia que o município desse um salto na consolidação de políticas. A cena cultural da cidade é pujante, mas a infraestrutura de equipamentos e serviços e os investimentos em cultura ainda são tímidos, comparando-se com a cena cultural da cidade. E precisamente é esse o ponto que nos leva à próxima fase da institucionalização das políticas culturais na cidade.

A QUARTA FASE E A CONSOLIDAÇÃO DA IDEIA E DAS PRÁTICAS DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA

A quarta fase está em curso no momento do presente artigo. Entre 2015 e 2019 a cidade teve a aprovação da nova Lei Municipal de Incentivo à Cultura, ocorrida ao final de 2016, o reconhecimento do conjunto arquitetônico da Pampulha como patrimônio da humanidade e a recriação da Secretaria Municipal de Cultura, que aconteceu por ocasião da gestão que assumiu o município após as eleições em 2016.

Seguiram-se o alinhamento entre o processo de planejamento municipal ao Plano Municipal de Cultura, por meio das diretrizes do conselho para o PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental/2018-2021 e, por fim, 2018 e 2019 com o novo mandato do Conselho Municipal de Política Cultural e a realização da 5ª Conferência Municipal de Cultura, a qual realizou a primeira revisão do Plano Municipal de Cultura, sobre o que falaremos durante a conclusão do presente texto.

O alinhamento realizado entre o Plano Municipal de Cultura e o PPAG 2018-2021 é um exemplo de definições mais precisas, o que é trabalho para as equipes técnicas dos órgãos gestores. Listamos no Quadro 6 alguns exemplos de como pode ser o esforço de alinhamento do PPAG/PPA do município com questões e elementos do PMC:

Quadro 6: Exemplos de vinculação na relação entre o Plano Municipal de Cultura (PMC) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2018-2021 em BH

Metas PMC	Ações PMC	PPAG – Diretriz/ Objetivo	PPAG – Indicador de resultado/ meta	PPAG – Entregas 2021	2021
Meta 9: ampliar e qualificar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas de cultura a partir da data da vigência do Plano Municipal de Cultura.	Ação B: implantar fóruns dos setores artístico-culturais, manifestações das culturas populares e tradicionais, patrimoniais, indígenas e afro-brasileiras, descentralizados.	Estruturar o planejamento setorial e territorial da cultura para todas as regiões da cidade.	Ampliar o percentual de planos setoriais formulados, aprovados e institucionalizados de 8,3% em 2017 para 66,6% em 2020.	12 Fóruns setoriais implantados até 2021.	12 fóruns implantados. 2 Seminários setoriais realizados.

Metas PMC	Ações PMC	PPAG – Diretriz/ Objetivo	PPAG – Indicador de resultado/meta	PPAG – Entregas 2021	2021
Meta 9: ampliar e qualificar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas de cultura a partir da data da vigência do Plano Municipal de Cultura.	Ação: implantar fóruns dos setores artístico-culturais, manifestações das culturas populares e tradicionais, patrimoniais, indígenas e afro-brasileiras, descentralizados.	Estruturar o planejamento setorial e territorial da cultura para todas as regiões da cidade.	Ampliar o percentual de planos setoriais formulados, aprovados e institucionalizados de 8,3% em 2017 para 66,6% em 2020.	Pelo menos 7 planos setoriais implantados, considerando a visão econômica desses setores até 2021.	Pelo menos 7 Planos setoriais formalizados
Meta 9: ampliar e qualificar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas de cultura a partir da data da vigência do Plano Municipal de Cultura.	Ação: criar estratégias para implantação, avaliação e aprimoramento da política de descentralização na área da Cultura.	Estruturar o planejamento setorial e territorial da cultura para todas as regiões da cidade.	Ampliar o percentual de planos setoriais formulados, aprovados e institucionalizados de 8,3% em 2017 para 66,6% em 2020.	9 fóruns regionais implantados até 2021.	9 fóruns implantados.
					2 Seminários regionais realizados.
Meta 9: ampliar e qualificar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas de cultura a partir da data da vigência do Plano Municipal de Cultura.	Ação: criar estratégias para implantação, avaliação e aprimoramento da política de descentralização na área da Cultura.	Estruturar o planejamento setorial e territorial da cultura para todas as regiões da cidade.	Ampliar o percentual de planos setoriais formulados, aprovados e institucionalizados de 8,3% em 2017 para 66,6% em 2020.	Pelo menos 1 plano territorial implantados, considerando o desenvolvimento econômico cultural dos 40 territórios até 2021.	1 Plano de desenvolvimento territorial implantado.
Meta 1: reorganizar a partir de 2016, administrativamente e financeiramente o órgão da Cultura no município para implantar os elementos constitutivos do Sistema Municipal de Cultura.	Ação: criar estratégias para implantação, avaliação e aprimoramento da política de descentralização na área da Cultura.	Democratizar o acesso da sociedade civil ao Sistema Municipal de Financiamento a cultura.	Promover desconcentração regional dos recursos, ampliando a participação em relação ao total nas regiões Venda Nova (de 4,48% em 2017 para 6,48% em 2020), Noroeste (de 6,95% em 2017 para 9,15% em 2020) e Nordeste (de 7,68% em 2017 para 9,18% em 2020).	Ampliar até 2021 a participação percentual de utilização dos recursos da lei municipal de incentivo a cultura em relação ao total com pelo menos 5,0% em cada regional.	Pelo menos 5,00% dos recursos da lei municipal de incentivo a cultura em cada regional.

Metas PMC	Ações PMC	PPAG – Diretriz/Objetivo	PPAG – Indicador de resultado/meta	PPAG – Entregas 2021	2021
Meta 1: reorganizar a partir de 2016, administrativamente e financeiramente o órgão da Cultura no município para implantar os elementos constitutivos do Sistema Municipal de Cultura.	Ação: criar estratégias para implantação, avaliação e aprimoramento da política de descentralização na área da Cultura.	Democratizar o acesso da sociedade civil ao Sistema Municipal de Financiamento a cultura.	Promover desconcentração regional dos recursos, ampliando a participação em relação ao total nas regiões Venda Nova (de 4,48% em 2017 para 6,48% em 2020), Noroeste (de 6,95% em 2017 para 9,15% em 2020) e Nordeste (de 7,68% em 2017 para 9,18% em 2020).	Ampliar até 2021 a participação percentual de utilização dos recursos da lei municipal de incentivo a cultura em relação ao total com os seguintes percentuais por setor artístico: Patrimônio e Memória – 12%; Artes Visuais – 13,00%; Literatura – 10,00%.	Revisão de percentuais por setor realizada.

Fonte: Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte, Documento PPAG 2018/2021 – Prefeitura de Belo Horizonte.

Temos no quadro duas ações consideradas fundamentais para a democratização, a implantação dos fóruns setoriais e regionais e seus respectivos planos e a criação de mecanismos para implantar política de descentralização na área da cultura.

A primeira foi desdobrada na criação dos fóruns setoriais e regionais e seus respectivos planos de desenvolvimento com prazo específico e exequível: dos 12 setoriais do conselho, implantar sete até o final de 2021 (58%). A segunda foi desdobrada na desconcentração regional dos recursos, com foco na ampliação da participação das regiões com menor participação no total, desconcentração setorial dos recursos, com foco na ampliação dos setores com menor participação no total e lançamento de pelo menos sete editais setoriais.

Uma das questões mais importantes é trabalhar o que foi definido nos Planos Municipais de Cultura de forma mais prática e objetiva, elaborando planos de ação que sejam realizáveis. Como exemplo, em dois anos e meio é perfeitamente compatível propor a implantação de sete planos setoriais, uma vez que um já foi elaborado e está tramitando (Livro, Literatura e Bibliotecas), um está em elaboração (Dança) e diversos estão sendo iniciados agora (Memória, Arquivos e Museus; Teatro; Circo etc.). Restariam três setoriais para começar a ser elaborados. Levando em consideração que à medida que os colegiados forem se organizando, uma das

primeiras ações específicas de cada um é trabalhar para a elaboração dos planos setoriais, é um horizonte possível essa previsão.

A mesma lógica se aplica à questão da desconcentração de recursos, em termos regionais e setoriais. O resultado dos editais da Lei Municipal de Incentivo à Cultura em 2018 já demonstrou que a capilarização dos recursos por proponentes de todas as regiões avançou bastante. Diversas regiões que historicamente tiveram participação próxima de 1% no total de projetos aprovados conseguiram ampliar a participação neste edital: nenhuma das nove regiões administrativas teve menos que 4% de projetos aprovados.

Quadro 7: Acontecimentos relevantes da quarta fase

Quarta fase	2016	Reconhecimento do conjunto arquitetônico da Pampulha como patrimônio da humanidade; Primeiros exercícios de atuação do Conselho Municipal de Política Cultural na avaliação e elaboração orçamentária; Aprovação da nova Lei Municipal de Incentivo a Cultura.
	2017	Atuação da Câmara de Monitoramento do Plano Municipal de Cultura na primeira formulação de indicadores de monitoramento do plano; Alinhamento entre o planejamento municipal e o Plano Municipal de Cultura; Recriação da Secretaria Municipal de Cultura; Reorganização, alinhamento e maior detalhamento do PPAG da Cultura de acordo com o PMC e o replanejamento proposto pela nova gestão; Preparação da primeira revisão do Plano Municipal de Cultura.
	2018 2019	Novo mandato do Conselho Municipal de Política Cultural; 5ª Conferência Municipal de Cultura e primeira revisão do Plano Municipal de Cultura.

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

Tanto a recriação da Secretaria Municipal de Cultura quanto o momento de crise financeira pelo qual o país atravessa deixam o Plano Municipal de Cultura com fortes desafios a serem enfrentados pela cidade. A quarta fase pode durar cinco ou seis anos no total, mas com certeza pede que a cidade construa um pacto entre cidadãos, artistas e técnicos profissionais, pesquisadores, integrantes de manifestações das culturas populares, servidores da cultura e o poder público para avançar.

Para que o pacto funcione, é importante definir quais são as prioridades coletivas e o que a cidade deve focar sequencialmente: como o recurso é limitado, é fundamental

nos colocar a obrigação de priorizar. Pouco serve dizer que a ação educativa é importante, que exposições são importantes, que financiar projetos da sociedade é importante: em última análise, tudo é importante em cultura, mas priorizar significa caminhar e consolidar as políticas passo a passo. Só assim haverá formas de acompanhar, monitorar e até cobrar.

Nesse sentido, os principais desafios para a revisão do PMC são um processo consciente de reorganização das metas e ações, com definição de indicadores objetivos e mensuráveis, bem como priorização em termos de curto, médio e longo prazo e definição clara de vinculação dos setoriais com as políticas para as artes. Em seguida, uma redefinição de prazos com base na priorização, em comparativo da situação em 2018 com a situação esperada em 2025, prazo de encerramento da primeira versão do Plano Municipal de Cultura.

Para a Conferência de Cultura de 2018, foram definidos os seguintes referenciais de prazo, sempre coincidindo com as conferências de cultura posteriores: como curto prazo ficou definido limite o ano de 2020, médio prazo o ano de 2022 e longo prazo o ano de 2025, prazo de vigência da primeira versão do plano decenal.

Houve um processo de discussão das metas e ações, tendo como base as diretrizes do Plano Municipal de Cultura, organizadas por cinco eixos: Acesso, Democratização, Diversidade e Artes; Economia e Fomento; Participação e Institucionalização de Políticas Culturais; Patrimônio e Memória; e Formação. A proposta central visava aproximar mais pessoas da construção, diminuindo a ênfase na conferência como evento participativo e tornando-a mais processual. Nesse sentido, foram realizadas reuniões preparatórias regionais e por eixos temáticos durante três meses, fechando com as plenárias da conferência, o que, em última análise, abria a possibilidade de a sociedade ter mais tempo para amadurecer as deliberações que tomará na conferência, relativas à efetivação do Plano Municipal de Cultura.

Nesta conferência (iniciada em 2018 e concluída em 2019) se propôs uma priorização às ações propostas. No final dos trabalhos, o plano saiu de 184 ações para pouco mais de 140, num formato mais organizado. Porém, mesmo que tenha havido um esforço de testar uma nova metodologia, o conteúdo foi considerado muito fechado e essa edição de conferência municipal suscitou uma questão que é urgente, principalmente nas novas etapas de implantação dos Sistemas de cultura: a necessidade de se pensar novos formatos de participação para além dos formatos tradicionais

de conferência, com ações mais distribuídas no tempo e com maior proximidade entre sociedade civil e poder público.

Os temas em conferências são duros para o cidadão comum, a racionalidade das conferências é típica do Estado, muito instrumental e distante do dia a dia do cidadão, o que dificulta a participação. Ainda precisamos avançar muito nas metodologias de plenárias para a cultura e isso tudo impacta no próprio plano e nas revisões previstas.

A sociedade aponta a necessidade de “traduzir” para os artistas e os cidadãos em geral o que o plano aponta que há de ser feito e, principalmente, deixar claro que ter o plano aprovado não é garantia automática de avanço. Há muitas pessoas que consideram que a elaboração pura e simples dos planos daria segurança ao setor, resolveria os problemas e a cultura enfim entraria num período de maior solidez enquanto área de política pública. Mas, isso não se mostrou real, uma vez que os planos não garantem efetivamente as soluções. Junto aos documentos de planos é necessário que se estabeleçam metas concretas e com processos concretos de avaliação e de fácil visualização, orçamentos exequíveis, e, principalmente, conciliar os documentos com vontade política e engajamento tanto por parte da administração pública (aí incluídos os servidores) quanto da sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento de políticas públicas capaz de favorecer a democracia cultural encontra, em Belo Horizonte, um exemplo importante na busca pelo equilíbrio entre as demandas da comunidade e a necessidade de se pensar na cidade como um todo e nas condições estabelecidas para as próximas gerações. As necessidades não expressas não deixam de ser necessidades e cabe ao Estado pensar no todo e planejar para que toda a cidade tenha acesso às políticas públicas.

Pode acontecer de as comunidades serem ainda pouco organizadas e não conseguirem articular-se para ter voz junto ao Estado. A hipótese que apresentamos é que o Estado deve ter um conjunto mínimo de políticas, que poderíamos chamar de princípios, as quais funcionariam como um equilibrador, ou seja, independentemente das demandas ou do desejo de governos singulares, deveria balizar as políticas de cultura. Tomando como referência a implantação de equipamentos culturais, uma possibilidade seria estabelecer que o Estado possua em suas políticas e planos a

perspectiva de equilíbrio na distribuição dos equipamentos culturais por toda a extensão do município.

O Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte, aprovado em outubro de 2015, tem um desafio imediato como novo instrumento de gestão, que é traduzir esse conjunto de demandas em planos de ação concretos, mensuráveis e monitoráveis e, principalmente, estabelecer prioridades em função da importância estratégica para o município, mas também de previsão orçamentária equilibrada, sob pena de tornar-se mais um documento de gaveta. Selecionar prioridades e compreender a importância das revisões regulares pode contribuir e muito.

Com a primeira revisão do Plano Municipal de Cultura, Belo Horizonte vive um momento chave na consolidação das políticas públicas municipais para a cultura e deixa uma série de questões em aberto, como a necessidade urgente de fortalecimento de infraestrutura e recursos humanos e ampliação, diversificação e qualificação das fontes de recurso para programas, serviços permanentes e incentivo à produção cultural na cidade. Com efeito, a simples reorganização das metas e ações não é suficiente, mas uma discussão mais amadurecida com a sociedade para que, além da priorização, haja um pacto.

Pensando nisso, a comissão que organizou a 5ª Conferência Municipal na cidade propôs, ao concluir seus trabalhos, que a partir de agora o Conselho e a Secretaria se debrucem sobre o resultado da revisão do Plano Municipal de Cultura e preparem um “plano de realização” do que já foi consolidado no documento. Em paralelo, recomenda que se realize capacitação continuada de quem não atua diretamente no poder público sobre os temas mais áridos (como orçamento público e plano plurianual) e se estabeleça novos espaços e metodologias de participação.

Como tratado no início deste texto, o plano é um processo de construção e identificação de intervenções na realidade cultural, que propõe opções deliberadas que expressem consensos pactuados sobre a realidade atual e o futuro que se pretende construir. A expectativa é que o plano solidifique políticas culturais de Estado, que possam permanecer mesmo em tempos de instabilidade institucional, orçamentária e política, como na proposta original do Sistema Nacional de Cultura, mas principalmente que ele contribua para que as políticas públicas de cultura deixem de ser apenas recurso discursivo das gestões e se reflitam de forma efetiva no cotidiano dos artistas e cidadãos do município.

REFERÊNCIAS

BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JUNIOR, José. Por uma cultura do público: Planos de cultura e diversidade cultural. In: **Anais X Reunion de Antropologia del Mercosur**, 2013, Cordoba Argentina. X Reunion de Antropologia del Mercosur. Córdoba Argentina: Universidad Nacional de Córdoba, 2013.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.854 de 16 de outubro de 2015**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1151469>>. Acesso em: 7 set. 2018.

_____. **Revista do Plano Municipal de Cultura**. Fundação Municipal de Cultura: Belo Horizonte, 2015.

_____. **SMAPP**: Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos. Secretaria Municipal de Cultura / Fundação Municipal de Cultura. Acesso em: 18 set. 2017.

OLIVEIRA Jr., José. A rede de centros culturais em Belo Horizonte como experiência de regionalização das políticas culturais. **Anais do XI Enecult**: Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.xienecult.ufba.br//modulos/consulta&relatorio/reload_download.asp?nome=64745.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2016.

OLIVEIRA Jr., José (Org.). **Caderno do conselheiro/a** – Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte. Belo Horizonte: SMC, 2018.



PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO PAULO/SP

Américo Córdula¹

Maria Amelia Jundurian Corá²

INTRODUÇÃO

Planejar faz parte do ciclo das políticas públicas, porém, essa prática não vem dissociada da capacidade de execução e de um sistema de controle para monitoramento e avaliação das atividades. No âmbito da cultura não é diferente, planejar os programas, projetos, ações e indicadores das políticas culturais é estruturante para a implementação das mesmas e com isso alcançar seu desenvolvimento. Nesse sentido, os Planos de Cultura Nacional, Estadual e Municipal aparecem como um instrumento de planejamento integrado aos planos plurianuais e demais instrumentos orçamentários.

O Plano é um instrumento que pode contribuir significativamente para a promoção da responsabilidade necessária do poder público com a área cultural, a partir do reconhecimento da diversidade cultural. Da mesma forma, a participação social é entendida como o elo a fortalecer um sistema mais democrático e coerente com novas dinâmicas produzidas na contemporaneidade, bem como um desenvolvimento amparado em dinâmicas locais (COSTA; BARROS, 2016, p. 131).

Elaborar um Plano de Cultura para dez anos é um processo bastante complexo, requer articular: interesses, demandas, grupos, indivíduos, políticas e ações culturais. No caso brasileiro, a cultura de planos, mesmo estando prevista nas legislações, ainda é incipiente, principalmente quando observada no âmbito dos municípios. Os

¹ Ator, formado em Ciências da Computação e Consultor em Políticas Culturais, foi Secretário de Identidade e Diversidade Cultural e Secretário de Políticas Culturais no Ministério da Cultura do Brasil entre 2006 e 2015. Mestrando no PPG Humanidades, Direitos e outras Legitimidades USP/FFLCH/DIVERSITAS. E-mail: americo.cordula@gmail.com.

² Graduada e Mestre em Administração, Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP, Professora do curso de Administração na Universidade Federal de Alagoas campus Arapiraca. E-mail: maria.cora@arapiraca.ufal.br.

gestores municipais de cultura ainda não possuem uma prática em seus municípios e estão aprendendo à medida que criam seus planos. Contemplar a participação social é outro esforço que requer um processo de articulação no território, conhecer os participantes, escutar, sistematizar e acompanhar ao longo do tempo, promovendo ciclos de avaliação.

A Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo iniciou esse processo, e este artigo analisa todas as etapas que envolveram a elaboração do Plano Municipal de Cultura entre 2015 e 2016, e está dividido em quatro partes: a primeira discute o conceito de participação social e como se deu com a criação das políticas culturais no Brasil; a segunda parte analisará as propostas advindas das três conferências municipais de cultura de São Paulo e que serviram de base para o plano; a terceira parte analisa o processo de elaboração, metodologia, oficinas e audiências e consulta pública; a quarta e última parte as considerações finais e os acontecimentos após Decreto Municipal nº 57.484 de 29 de novembro de 2016 e suas consequências.

1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS

A participação social na política brasileira é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro de se organizar e lutar por seus direitos. É claro que a forma e a intensidade de luta variam de acordo com os usos e costumes de cada época, com a experiência histórica e política de cada um dos movimentos sociais e com a abertura ao diálogo e à negociação com os governantes da vez.

Estudos recentes atribuem que a efetivação de uma cultura democrática de participação só veio de fato a se tornar uma prática a partir da Constituição Federal de 1988:

A partir da Constituinte, e ao longo da década dos 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em

que se querem incluídos, de participar da “invenção de uma nova sociedade” (CARVALHO, 1998, p. 3).

Historicamente o espaço de participação da sociedade civil para discutir as políticas de cultura se deu nos conselhos. O primeiro Conselho Nacional de Cultura foi instaurado em 1938 pelo Decreto-lei nº 526, na era Vargas, e recriado em 1961, em 1966 foi rebatizado de Conselho Federal de Cultura (CFC) pelo Decreto-lei nº 74, já na Ditadura e que perdurou até 1990:

O CFC permaneceu em funcionamento por mais de 20 anos e teve sua dissolução decretada em 1990, na gestão do Presidente Collor. Criado nos moldes do Conselho Federal de Educação, o Conselho Federal de Cultura era, inicialmente, constituído por 24 membros, diretamente nomeado pelo Presidente da República. Os conselheiros, segundo o previsto no Decreto de criação do órgão, deveriam ser escolhidos “dentre personalidades eminentes da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade” além de representarem as áreas de artes, letras e ciências (CALABRE, 2010, p. 1).

O governo Collor, por sua vez, acabou com o pouco que existia de participação social, extinguindo o CFC, rebaixou o *status* do Ministério para Secretaria e diminuiu a ação das vinculadas. A única política que se destacou foi a criação da Lei Sarney, que fomentava os projetos culturais via renúncia fiscal, e que, posteriormente, após algumas modificações, viria a se tornar a Lei Rouanet em 1993. Esta cunhou a máxima no *slogan* “Cultura é um bom negócio”, caracterizando a política neoliberal proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que fomentou a cultura patrocinada por empresas que utilizavam o dinheiro público para divulgar sua marca e, dessa maneira, surgiu o *marketing* cultural.

Até a disputa eleitoral de 2002, a política cultural foi definida pelos dirigentes das instituições, sem a participação efetiva da sociedade, e se caracterizou por uma política de “balcão”, sem atender de forma democrática às demandas emergentes. Na campanha eleitoral o Partido dos Trabalhadores apresentou o Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente para políticas públicas de cultura – “A imaginação a serviço do Brasil”, que apontava para uma redefinição de comportamento no trato com a políticas por meio da inclusão cultural:

A valorização da cultura nacional é um elemento fundamental no resgate da identidade do país. [...] preciso, pois, abrir espaço para a expressão de nossas peculiaridades culturais (inclusive de recorte

regional), sem que isso se confunda com um nacionalismo estreito, mas sim articulado e aberto às culturas de todo o mundo. Trata-se, na linha de nossa melhor tradição cultural, de resgatar os traços peculiares de nossa identidade em formas de expressão de cunho universal, isto é, em diálogo aberto com todo mundo. [...] essencial, nessas condições, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de ideias e de formas de expressão artística (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, p. 8).

No mesmo período acontecia uma discussão no âmbito da UNESCO relativa à diversidade cultural, que viria ter um impacto importante na formulação das políticas e que mais tarde se tornou a Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da qual o Brasil teve um papel importante na sua elaboração e se tornou signatário em 2006.

O governo Lula, ao atender à Constituição Federal de 1988, reforça a democracia participativa e intensifica a realização de conferências nacionais em todos os segmentos.

Nessa ocasião ocorreu uma importante reestruturação do Ministério da Cultura, e a institucionalização das políticas culturais tornou-se um desafio que preconizava o diálogo e a participação social, com o objetivo de construir um processo que abarcasse uma política de penetração nacional, com a inclusão da diversidade cultural.

Essa escuta se deu por vários processos e articulações, desde fóruns temáticos, seminários, debates e movimentos culturais espalhados pelo país, até as conferências de cultura, principal instrumento de garantia da articulação entre o poder público e a sociedade civil, e da participação na elaboração e gestão das políticas públicas nas três esferas de governo.

(...) as conferências nacionais de políticas públicas consistem em mediações democráticas muito eficazes e, portanto, muito apropriadas a adensar nosso modelo de democracia pela redefinição das relações entre sociedade civil e Estado. O Brasil faz na prática o que os estudiosos internacionais da democracia e dos processos democráticos de formulação de políticas públicas esforçam-se por fazer criando modelos teóricos e produzindo simulações hipotéticas: aprofundar o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de

uma aproximação entre o Estado e a Sociedade civil (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 266).

Essa participação e o controle social têm como objetivo a elaboração de propostas e priorização de diretrizes e ações que possam orientar o poder público em sua atuação. As conferências preveem a interação entre os entes federados, com etapas nos municípios, estados e federação, e são convocadas pelo Executivo, que sugere temas e eixos a serem tratados, que servem de base para a construção das políticas nacionais.

Em 2005, a Presidência da República convocou a primeira Conferência Nacional de Cultura, processo que envolveu 19 estados e o DF e 1.158 municípios. O registro deste evento foi consolidado no Relatório de Participação, que apresentava as diretrizes e ações propostas pelos delegados das três instâncias de governo e priorizava um determinado número de propostas que deveriam ser realizadas pelos respectivos Executivos.

2 AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE CULTURA DE SÃO PAULO (CMC)

São Paulo realizou três conferências, em 2004, 2009 e 2013. Como veremos a seguir, houve um amadurecimento neste período de dez anos, contemplando a participação social e iniciando a institucionalização das políticas culturais.

2.1 PRIMEIRA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO PAULO

A conferência foi convocada pela prefeita Marta Suplicy (2001-2004) pelo Decreto nº 44.765, de 19 de maio de 2004. Por se tratar do ano de comemoração dos 450 anos da fundação da cidade, teve como tema A Cultura em São Paulo: Diversidade e Direitos Culturais, e as discussões estruturaram-se em torno de seis eixos: Gestão Cultural; Memória e Patrimônio Cultural; Cultura como Atividade Econômica; Globalização e Metrôpole; Interfaces da Cultura com a Educação e Cidadão e Cultura: Possibilidades de Ampliação de Acesso, Participação e Criação do Cidadão.

Tendo sido organizada por membros do Conselho Municipal de Cultura com apoio de técnicos da Secretaria Municipal de Cultura, a I Conferência Municipal de Cultura foi precedida por onze pré-conferências, sendo duas delas temáticas (Memória e Patrimônio Cultural – São Paulo 450 Anos e Instituições Culturais) e nove territoriais, nas macrozonas da cidade (sudeste, leste 1, leste 2, centro sul, nordeste, sul, noroeste, oeste, centro). Das pré-conferências, resultaram 658 propostas elaboradas, além da eleição de 135 delegados da sociedade civil e da indicação de 85 representantes do poder público para a etapa municipal.

No decorrer da I Conferência Municipal de Cultura (CMC), os delegados deliberaram e priorizaram um conjunto de 131 propostas.

Análise da I Conferência Municipal de Cultura

A primeira observação a ser feita é que a conferência foi uma iniciativa da gestão da prefeita Marta Suplicy e ainda não havia sido feita a convocação para a I Conferência Nacional de Cultura pelo governo federal, que viria a acontecer em 2005. A conferência teve a participação de cerca de 3.600 pessoas, que compareceram nas audiências regionais por se tratar de um processo inovador. Pela primeira vez a população teria a oportunidade de participar e opinar, o que, aliado à falta de oportunidades de diálogo com a sociedade de maneira territorializada, gerou uma quantidade de propostas (658) de variada dispersão. Das 131 propostas priorizadas, aquelas em maior número foram as do eixo **Gestão Cultural (42 propostas)**, que abordaram a necessidade de: ampliação da governança da cultura de forma distribuída, nas subprefeituras, ampliando a diversidade cultural, espaços, programação, ocupações de imóveis ociosos; criação de conselhos regionais de cultura; manutenção e modernização de bibliotecas; melhoria na comunicação da programação; capacitação técnica e formação artística; e a reestruturação da secretaria de modo a atender às necessidades.

O eixo **Memória e patrimônio cultural (36 propostas)** foi a segunda com mais propostas. Destacam-se: a manutenção e ampliação de políticas de preservação do patrimônio material e imaterial; participação da sociedade civil na elaboração de planos; proteção de sítios históricos, de manifestações culturais tradicionais e indígenas; reestruturação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Ambiental de São Paulo (COMPRESA), garantindo maior participação social;

inclusão da educação patrimonial na rede de ensino; implementação da política de preservação arquivística; criação do Fundo Municipal de Cultura e mecanismos de isenção fiscal.

Os temas escolhidos, mais a necessidade histórica de refletir os 450 anos da cidade, talvez tenham misturado os propósitos, o que poderia ter sido resolvido com a separação em outras conferências temáticas. Por si só a questão do patrimônio e sua complexidade e especificidades poderia ser abarcada por uma Conferência sobre Patrimônio e Cidades.

Os eixos **Globalização e metrópole (20 propostas)** e **Cidadão e Cultura (19 propostas)** buscaram contemplar o território e os efeitos da globalização. Após a conferência ocorreu o Fórum Mundial de Cultura³, sendo que a questão do território e da diversidade cultural e sua proteção apareceu também nas propostas. Isso sugeriu a ampliação da programação cultural dos espaços públicos, valorizando manifestações populares e étnicas, bem como programas de acesso a bibliotecas e museus e formação musical. Essas ações, complementadas pelas de cidadania cultural, demonstravam a preocupação da participação efetiva da sociedade nas políticas culturais, e não apenas na fruição.

O eixo **Interfaces entre Cultura e Educação (cinco propostas)** teve pouca prioridade. A divisão de atribuições das políticas de educação e cultura, apesar de ter retomado uma importante ação que foi a criação da rede de Centro de Educação Unificado (CEUs), ainda não decorria de acúmulo para definições de responsabilidade, principalmente na gestão do espaço que naquele momento pertencia à Secretaria de Educação. O tema da formação de público, sempre presente nas políticas culturais, tem como principal foco o público das escolas, universo da Secretaria de Educação, e os equipamentos culturais, de responsabilidade da Secretaria da Cultura.

O eixo **Cultura como atividade econômica** foi o que recebeu menos prioridade, apenas **quatro propostas**. Essas, por sua vez, foram muito incipientes. Ainda não havia demandas e acúmulo suficiente para tratar sobre economia da cultura, e apenas a questão da geração de renda foi abordada. Esse tema retornaria com mais atenção na terceira conferência.

³ Na cidade de São Paulo, no Palácio das Convenções do Anhembi, de 26 de junho a 4 de julho de 2004.

Outro grande problema foi o tempo político para a realização da conferência. Ela foi convocada em maio de 2004, na metade do último ano da gestão de Marta Suplicy. Porém, uma conferência deveria acontecer no primeiro ano de gestão, para que o executivo pudesse responder dentro do período de quatro anos. A expectativa de continuidade da gestão, que não se consolidou, acarretou numa grande frustração causada pela não consideração das resoluções e prioridades apontadas na conferência pela nova gestão comandada pelo prefeito José Serra.

A participação social ampla foi percebida pela diversidade cultural presente, que naquele momento compreendeu pessoas, movimentos e coletivos: indígenas, culturas populares, pessoas com deficiência, periferia, LGBT, gênero e racial. Esses movimentos pautaram suas demandas e representatividade nas políticas. A gestão, por sua vez, ainda não estava preparada para lidar com esses segmentos que reivindicavam seus direitos culturais.

Uma das ações culturais mais importantes da gestão Marta Suplicy foi a criação dos 21 CEUs, ação intersecretarial que implantou centros de educação e cultura na periferia, que, depois das bibliotecas implantadas nos anos 1950, permitiu a chegada de equipamentos em lugares que não possuíam nada. Esses equipamentos tiveram como inspiração as Escolas Parque criadas pelo educador baiano Anísio Teixeira. No entanto, as políticas desses equipamentos só viriam a ser implantadas nas futuras gestões.

Em 2005 o Ministério da Cultura convocou a primeira Conferência Nacional de Cultura, e infelizmente o governo da cidade de São Paulo não atendeu ao chamado, tampouco o governo de Estado. Ainda mais grave, não enviou os delegados eleitos na conferência de 2004, o que os levou a participar espontaneamente da conferência regional da região sudeste em Juiz de Fora, onde foram eleitos para a etapa nacional em Brasília.

2.2 SEGUNDA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO PAULO

A II Conferência Municipal de Cultura foi convocada pelo Decreto nº 50.894, de 29 de setembro de 2009, pelo prefeito Gilberto Kassab, aconteceu entre 23 e 25 de outubro de 2009 e atendeu à convocação do governo federal, que realizaria a II

CNC em 2010. Participaram 292 pessoas, das quais foram eleitos 15 delegados para representar São Paulo na Conferência Estadual. A conferência teve os seguintes temas: Produção Simbólica e Diversidade Cultural; Cultura, Cidade e Cidadania; Cultura de Desenvolvimento Sustentável; Cultura e Economia Criativa e Gestão e Institucionalidade da Cultura.

Foram elencadas 171 propostas e delas priorizadas 15 por eixo temático, totalizando 75 propostas, que foram subdivididas para serem levadas às conferências estadual e nacional.

Análise da II Conferência Municipal de Cultura

Esta conferência teve como principal problema a baixa participação, cerca de 292 pessoas, com pouca discussão territorial. Além disso, não aconteceram conferências regionais, demonstrando uma falta de comprometimento e descaso com a proposta do governo federal. Conforme aponta o relatório da conferência apresentado pela Secretaria Municipal de Cultura:

O número reduzido de participantes em relação ao total de inscritos prejudicou a representatividade da Conferência, resultando na redução do número de delegados em relação à estimativa inicial. A diversidade cultural existente na cidade ficou parcialmente representada, o que também se deve ao pouco tempo de preparação, divulgação, e esclarecimento dos fins do encontro (SÃO PAULO, 2009).

O espaço de participação dos paulistanos na construção da política cultural municipal foi quase inexistente no período da gestão do PSDB. O executivo ditou suas políticas, então, a interlocução passou a ser o legislativo, que sancionou diversas leis que possibilitaram o fomento ao teatro, dança, circo, a projetos culturais da periferia como a Lei do VAI.

Efetivamente as resoluções da II CMC agregaram pouco às propostas da primeira conferência. De qualquer maneira foram utilizadas na elaboração do Plano Municipal de Cultura. Seguiram praticamente com as mesmas reivindicações, como a reestruturação da Secretaria Municipal de Cultura, descentralização para as subprefeituras, conselhos gestores, modelo participativo da gestão de cultura.

Apesar de poucos participantes, surgiram novos segmentos e propostas diferenciadas, como a criação do mapeamento dos espaços físicos públicos ociosos para ocupação cultural; do movimento das escolas de samba paulistana, que teve significativa participação; a criação da Cidade do Samba, que viria a acontecer em 2018; ações de turismo e cultura; uma política de distribuição de instrumentos para a formação musical; e o movimento Hip Hop, que também aparece com força e faz reivindicações para o segmento.

A Economia Criativa continuava com poucas propostas consistentes e as prioridades limitavam-se à isenção de tributos municipais e outras pouco interessantes. O tema da diversidade cultural se amplia muito por conta das iniciativas do Ministério da Cultura, como as inovadoras políticas a partir da criação da Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural (2004-2011), e do Programa Cultura Viva. Uma das proposições para esse tema foi a criação do Museu da Diversidade Cultural, que não foi realizada pelo município, mas foi acatada pelo governo de Estado.

A preocupação com marcos legais para a cultura é apontada pela necessidade da adesão ao Sistema Nacional de Cultura, que tem como exigência a criação do Conselho, Plano e Fundo. No Congresso Nacional, a PEC 150, que determina a veiculação de percentual do orçamento das três esferas do governo para a cultura, também foi encaminhada pela conferência. Essa conferência, diferente da primeira, viabilizou a participação dos delegados na etapa estadual e nacional.

2.3 TERCEIRA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO PAULO (III CMC)

A III CMC foi convocada pelo prefeito Fernando Haddad pelo Decreto Municipal nº 54.087 de 12 de julho de 2013. Aconteceu nos dias 2 e 3 de agosto de 2013, teve como tema “Uma Política de Estado Para a Cultura: Desafios do Sistema Municipal de Cultura” e atendeu à convocação da III CNC, que propôs esse tema para estabelecer o Sistema Nacional de Cultura. Entre os objetivos, além promover a participação no município no processo de debate e proposição de políticas culturais nos diversos níveis federativos, destacam-se as propostas para as políticas municipais, em especial a elaboração do Plano Municipal de Cultura e as orientações para a condução das políticas pela Secretaria Municipal de Cultura. Foram realizadas cinco pré-conferências macrorregionais.

Os eixos temáticos seguiram a proposição da III CNC: I) Sistema Municipal de Cultura; II) Produção simbólica e diversidade cultural; III) Cidadania e direitos culturais; e IV) Cultura e Desenvolvimento. Participaram 784 pessoas e foram priorizadas 30 propostas.

Análise da III Conferência Municipal de Cultura

A III CMC aconteceu em um momento favorável para as políticas culturais. O MinC já tinha implantado os três componentes do Sistema Nacional de Cultura, que por sua vez foi incorporado à Constituição Federal⁴: o Conselho Nacional de Política Cultural, o Plano Nacional de Cultura⁵ e o Fundo Nacional de Cultura. Dessa maneira, com uma gestão alinhada com o governo federal, São Paulo teve a oportunidade de criar o Sistema Municipal de Cultura. O município já possuía seu conselho, que necessitava de uma readequação, e precisava elaborar o plano e o fundo.

Questões sobre as duas primeiras conferências continuam no rol das propostas, como descentralização das ações e reestruturação da secretaria, sendo esta a mais votada. Porém, esta edição aumenta a inclusão dos segmentos da diversidade cultural, que cresceram em participação a cada conferência por meio de organizações dos segmentos, da ocupação de espaços ociosos e, principalmente, da gestão participativa e do controle público das políticas culturais.

O Sistema Municipal de Cultura deve resolver essas questões, mas a grande dificuldade passa pela dimensão territorial. Os 92 distritos e 34 subprefeituras, com populações maiores que muitas cidades, por si só já mereceriam subsecretarias de cultura e infraestrutura para atender às necessidades.

Outro desafio era criar um mapeamento dinâmico sobre equipamentos, grupos, produtores, ações, coletivos, espaços e participantes da diversidade cultural. O MinC, apesar do seu esforço em implantar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), com a finalidade de prover soluções de mapeamento para todos estados e municípios, ainda teria um longo caminho para trilhar. De qualquer forma,

⁴ A Emenda Constitucional nº 71, de 2012, acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.

⁵ Lei nº 12.343 promulgada em 2 de dezembro de 2010.

São Paulo criou nessa gestão o SP Cultura, uma plataforma de mapas da cultura que é compatível, mas ainda não integrado, com a proposta do MinC.

São Paulo contribui com a maior parcela do PIB, por consequência também tem uma parcela da economia da cultura, que não é levada em consideração por falta de dados e informações estruturadas, o que não permite um monitoramento e séries históricas. Nesse sentido existe a iniciativa da criação da Conta Satélite da Cultura, esforço em que MinC e IBGE vem trabalhando desde 2006 para identificar e monitorar a cadeia produtiva dos segmentos da cultura.

Ainda no tema da economia, é de se estranhar que propostas para a Economia Criativa não se fizeram presentes em nenhuma das 30 propostas priorizadas e, como veremos na elaboração do Plano Municipal de Cultura, esse tema sempre foi tratado com pouca atenção, tanto pelos delegados das conferências como pelos gestores.

Em compensação, foi reivindicada a expressão e a manifestação da produção pelo movimento das pessoas com deficiência, em especial pelos deficientes auditivos, a Cultura Surda, para além da acessibilidade. Nesse segmento, os delegados se fizeram presentes na conferência estadual e nacional.

Nessa conferência vários segmentos retornaram mais organizados e fortalecidos, como os povos de terreiro e matriz africana, periferia, culturas populares, escolas de samba, ciganos, indígenas e LGBT, em contraposição a algumas linguagens artísticas como Música, Ópera e Artes Plásticas, que tiveram pouca presença. Teatro e Dança se fizeram presentes com a preocupação da garantia e manutenção das políticas de fomento.

A Secretaria Municipal de Cultura possui programas referenciais na área de formação cultural, como o Programa de Iniciação Artística (PIA), Vocacional e a Escola de Bailados, com vagas disputadas. No entanto, não fizeram parte das reivindicações na conferência, como a solicitação de ampliação de vagas e mais espaços pela cidade.

3. ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DA CULTURA DE SÃO PAULO

Em 2005, o Ministério da Cultura iniciou o processo de criação do Plano Nacional de Cultura (PNC) a fim de nortear as políticas da federação que serão desenvolvidas nos âmbitos estaduais e municipais, sancionado pela Lei nº 12.343, em dezembro de 2010. Os princípios foram balizados pela Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e pela Agenda 21 da Cultura, reiterando a demanda trazida pela I Conferência Nacional da Cultura.

O PNC tem como premissa a democratização e a descentralização da cultura no país e se sustenta sobre os pilares do reconhecimento, da valorização, da promoção e da proteção da diversidade cultural do país. O plano estabelece, portanto, as seguintes diretrizes que devem ser consideradas para todas as políticas públicas culturais no Brasil:

- Defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- Produção, promoção e difusão de bens culturais;
- Formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- Democratização do acesso aos bens de cultura;
- Valorização da diversidade étnica e regional.

O PNC é um dos pilares do Sistema Nacional de Cultura para a gestão e promoção de políticas públicas permanentes e democráticas. Estabelecido entre os entes da federação e a sociedade civil, o sistema cuidará da operacionalização do Plano Nacional de Cultura, ordenando o pacto de responsabilidades e a cooperação entre as instituições envolvidas.

O município de São Paulo aderiu ao Sistema Nacional de Cultura⁶ e com isso comprometeu-se em:

- Elaborar e implantar um Plano Municipal de Cultura;
- Realizar Conferências Municipais de Cultura;
- Criar o Fundo Municipal de Cultura;
- Implantar o Conselho Municipal de Política Cultural;
- Criar um Sistema Municipal de Cultura.

Considerando a construção do Plano Municipal de Cultural, a Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (SMC-SP) publicou no início de 2015 um chamamento público para pessoa física para a construção de um diagnóstico da cultura em São Paulo, justificado pelo tempo e por recursos escassos. Optou-se que o diagnóstico fosse restrito às ações e equipamentos da secretaria.

A realização do diagnóstico abarcou os marcos legais das políticas culturais municipais; o orçamento público da cultura; a estrutura do órgão gestor da cultura; o histórico das instâncias e mecanismos de participação social, em especial as conferências municipais de cultura; as bases de dados e indicadores existentes; os equipamentos culturais e seus aspectos físicos; as ações de preservação do patrimônio; os acervos municipais; as políticas e programas voltados à formação artística, à oferta de programação cultural e ao fomento de agentes, coletivos e organizações fazedores de cultura; entre outras informações relevantes para subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Cultura (SÃO PAULO, 2016, p. 20-21).

A partir desse diagnóstico, a SMC-SP lançou um segundo chamamento público para contratação de organização da sociedade civil para garantir a elaboração do Plano Municipal de Cultura de São Paulo com transparência e qualidade máxima nos conteúdos incorporados, agindo com idoneidade e assegurando a franca e direta participação dos cidadãos no processo de elaboração.

⁶ Acordo de Cooperação Federativa, n. do processo: 01400.023420/2013-47, publicado no Diário Oficial da União, seção 3, p.16, de 27 ago. 2015.

A SMC-SP definiu previamente quatro eixos que deveriam nortear a elaboração do Plano Municipal de Cultura:

Eixo I – Institucionalidade da cultura e participação social: Estrutura de gestão (Secretaria Municipal de Cultura); marcos legais (leis de incentivo, leis de fomento, fundos); mecanismos de participação (conferências, conselhos); e plataformas digitais.

Eixo II – Memória e Patrimônio Cultural Acervos: Arquivo, museus e preservação.

Eixo III – Produção, Difusão, Formação e Acesso: Formação cultural e artística, programação cultural, programas e mecanismos de fomento.

Eixo IV – Equipamentos culturais e territorialização: Distribuição dos equipamentos públicos de cultura, tipologia dos equipamentos públicos de cultura e articulação territorial.

Dentre as organizações da sociedade civil que concorreram no certame, a Fundação São Paulo, mantenedora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, foi a vencedora. Em 2015 iniciou um trabalho junto à SMC para desenvolver uma metodologia para a elaboração de um plano que contemplasse as informações advindas do diagnóstico, a sistematização das três conferências e diretrizes da secretaria. Produziu-se, então, a primeira versão, com diretrizes e metas para serem submetidas ao processo de avaliação, validação e sugestão da sociedade civil por meio de audiências públicas e oficinas temáticas e regionais. A consulta pública como instrumento de escuta da população quanto às políticas culturais do município para os próximos dez anos.

A SMC definiu uma gestora do quadro de servidores para coordenar e responder pelo processo de elaboração do plano. Então, ela tornou-se a interlocutora do PMC interna e externamente. Reitera-se que esse papel é bastante complexo, pois demandava deste agente a responsabilidade de tramitar o processo administrativo, ser a referência da SMC para qualquer assunto voltado ao PMC e atuar como mediador entre as diversas áreas da secretaria e dos grupos culturais interessados, além de participar diretamente de todos os encontros realizados junto aos departamentos da secretaria e a sociedade civil em geral.

Nesse início de trabalho alguns pontos já podiam ser observados e afetaram o decorrer do processo participativo. Primeiro, o fato do diagnóstico ser restrito aos equipamentos e programas públicos municipais. Essa situação implicou em ruídos

junto aos grupos e coletivos da cultura, que não se “enxergavam” no diagnóstico, fazendo com que sempre houvesse questionamentos sobre sua amplitude. Para esses grupos, o diagnóstico não levou em consideração para além dos equipamentos municipais, estrutura e ações da secretaria, bem como não contemplou a abrangência dos atores, produtores e outros equipamentos da cidade que possuem uma vasta produção cultural realizada pela sociedade civil e iniciativa privada.

É preciso enfatizar que o processo de diagnóstico foi conduzido por duas consultoras contratadas por chamada pública e que elas tiveram apenas três meses para produzir o trabalho que, apesar da abrangência questionada, produziu informações, gráficos e mapas de excelente qualidade e de forma inédita na secretaria.

O segundo foi o fato de, assim como o diagnóstico, o plano ter poucos recursos humanos e tempo para ser elaborado. O cronograma previsto na chamada para a realização era de apenas seis meses, prorrogáveis por mais seis meses, para realizar as oficinas internas com todos os dirigentes, a proposta para a consulta pública, as audiências regionais e temáticas, a sistematização e o esboço do projeto de lei. Isso consumiu nove meses de trabalho. O prazo foi apertado, e o tempo político foi equivocadamente porque, como o processo terminou em julho de 2016, por se tratar de um ano eleitoral, não houve tempo hábil para a tramitação do Projeto de Lei na Câmara. O que restou como saída foi criar um decreto municipal que fragiliza a execução e implementação, por não ser um marco legal obrigatório e que poderia não ser cumprido ou até mesmo revogado pelo próximo prefeito.

O terceiro ponto refere-se a uma preparação não adequada do ambiente interno e dos responsáveis na secretaria para a elaboração do PMC. Apesar de ter sido constituído o Núcleo Gestor Executivo do PMC/SP⁷, formado por representantes das várias áreas da secretaria, houve uma sobrecarga sobre a coordenadora que acompanhou todo o processo. Também, houve um baixo envolvimento dos integrantes do núcleo em função das tarefas diárias da administração, em especial da assessoria do gabinete, e dos gestores. Esse envolvimento ficou restrito a participações pontuais para garantir alguns pleitos particulares de suas áreas, como ampliação de orçamento de algum programa ou projeto ou a reestruturação administrativa da secretaria que impactava diretamente no trabalho dos servidores, mas sem a visão global do todo e as correlações entre as diversas áreas.

⁷ Instituído pela Portaria nº 78/SMC-G/2015 e alterado pela Portaria nº 10/SMC-G/2016.

A metodologia para a elaboração do plano teve como primeira tarefa avaliar o diagnóstico e sistematizar todas as propostas advindas das três conferências municipais realizadas, filtrar as que se destinavam ao município, aglutinar propostas semelhantes ou parecidas, e separar as propostas que não seriam adequadas para o plano.

O Núcleo Gestor Executivo deliberou em oficinas internas as ações propostas pela metodologia. Também, foi apresentada a sistematização das propostas e incluídas as diretrizes e prioridades apontadas pela gestão.

Um dos fatores de maior dificuldade encontrados foi quantificar as metas a curto, médio e longo prazo, fato compreensível para uma gestão que dura quatro anos, e planejar para dez anos torna-se uma tarefa que a administração pública da cultura ainda não tinha enfrentado.

Depois da sistematização e a criação do universo de 50 metas propostas que seriam trabalhadas no plano, foi discutido como seriam distribuídas nos eixos inicialmente propostos. Verificou-se a ausência do tema da Economia Criativa, que não foi priorizado pela análise da consultoria da FUNDASP, e que seria importante e estratégico que fosse levado em consideração. Insistimos que o Plano de Cultura de São Paulo não poderia deixar de atender um tema estratégico na atualidade para as políticas culturais, apesar de uma resistência inicial por parte de alguns assessores.

Houve concordância. Como esse tema nunca foi acolhido pelas gestões passadas e nem pelos servidores, a justificativa foi feita a partir da criação da SPCine, que é a agência de cinema municipal e lida com a indústria do audiovisual. Esta criou um novo espaço para discutir a economia criativa, sendo lastreada por ações de fomento à produção de filmes, *games* e *fablabs*, além de salas de exibição nos CEUs. Dessa maneira, foi incorporada a mudança para os seguintes eixos:

Quadro 1: Eixos do Plano Municipal de Cultura

Eixo	Ações
Eixo I – Do Estado e da participação social	Gestão administrativa Financiamento Participação social Informações e indicadores culturais Marcos legais

Eixo	Ações
Eixo II – Da infraestrutura cultural	Tipos de espaços e aspectos físicos Distribuição territorial e escala de abrangência Gestão compartilhada
Eixo III – Do patrimônio cultural e da memória	Acervos e bens culturais Reconhecimento, salvaguarda e difusão Sistemas de informação, inventário e catalogação
Eixo IV – Da diversidade cultural	Formação cultural e artística Programação e fruição cultural Fomento à cultura
Eixo V – Da economia da cultura	Cadeias e arranjos produtivos Promoção da sustentabilidade Mercado e instituições culturais

Fonte: SÃO PAULO, 2016, p. 22.

O processo participativo foi desenhado a fim de criar espaços de reflexão e discussão de várias frentes, internamente e externamente de forma presencial e virtual. Assim, houve uma rodada de oficinas internas com as diferentes áreas e departamentos da SMC; seguida das consultas públicas realizadas por meio das audiências públicas regionais e temáticas e da plataforma on-line. Após isso, houve a sistematização do processo participativo, com as críticas, alterações e inclusões de propostas e a validação interna na SMC, além de uma reunião intersecretarial, que permitiu incorporar o maior número de contribuições da consulta pública de forma alinhada com as outras políticas municipais.

Para a consulta pública, destacam-se algumas estratégias realizadas que garantiram melhores resultados. A primeira foi a construção de uma plataforma *web* que continha todas as informações referente ao PMC, como documentos para *download*, agenda de audiências, espaço para participação virtual e devolutivas, entre outras informações. Além da página, foi elaborado um caderno de consulta em que as metas preliminares, definidas na primeira rodada de oficinas internas, foram apresentadas junto à síntese do diagnóstico. Esse material foi norteador para as audiências, uma vez que todos que participavam recebiam o caderno de consulta e podiam avaliar individualmente as metas, concordando ou discordando, podendo ainda, sugerir alterações de texto e métricas. Na consulta on-line, presente na plataforma, o cidadão poderia colocar seus comentários quanto às metas, independentemente de ter ido ao encontro presencial. Nota-se, nesse caso, que o cidadão que participava da audiência retomava sua reflexão quanto ao PMC e contribuía posteriormente virtualmente.

Todas as informações foram sistematizadas e serviram de base para a revisão das metas e ações a fim de que houvesse maior aderência às demandas sociais. Esse processo registrou a presença de 2.646 participantes nos espaços referentes à sociedade civil.

Tabela 1: Número de participantes na etapa de consulta pública do PMC-SP

Lançamento	400
Audiências públicas regionais	463
Audiências públicas temáticas	899
Consulta on-line	884
Total de participantes	2.646

Fonte: SÃO PAULO, 2016, p. 26.

As audiências públicas foram organizadas de duas formas, regional e tematicamente. As regionais ocorreram em equipamentos públicos, em cinco pontos da cidade, sempre aos sábados, procurando trazer um debate territorializado da situação e das demandas para cultura. Havia uma apresentação geral do PMC, seguida de trabalhos em grupo a partir dos eixos definidos.

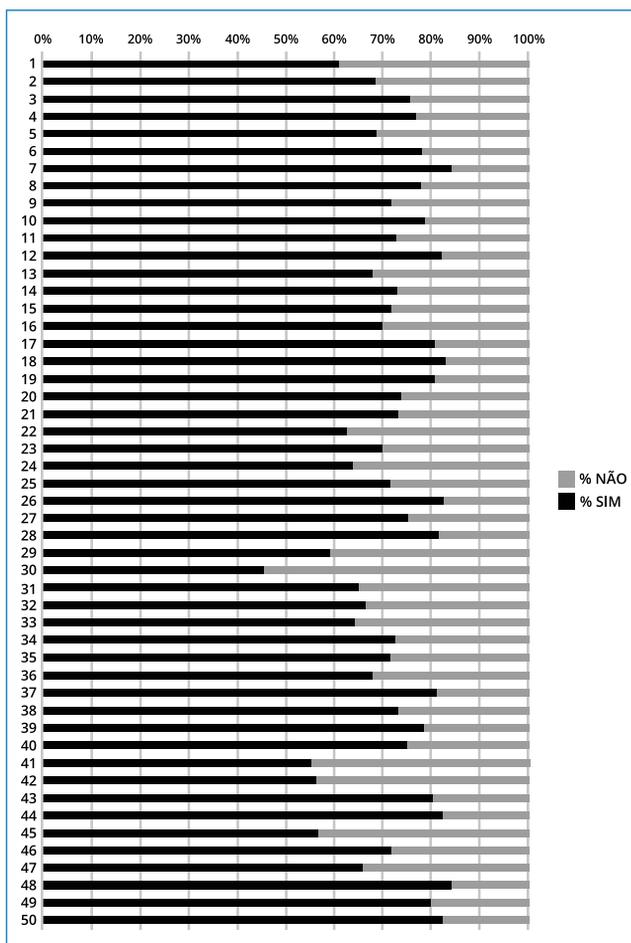
No caso das audiências temáticas, foram escolhidas dezenove temas-chaves, posteriormente ampliados para vinte, com a inclusão do hip-hop. As audiências aconteciam simultaneamente na Galeria Olido, no centro da cidade, em quatro encontros durante a semana, sendo as temáticas: dança, economia da cultura, teatro, música, idoso, juventude, pessoa com deficiência, audiovisual, gênero e sexualidade, imigrantes, patrimônio e memória, circo, cultura digital, culturas indígenas, culturas negras, hip-hop, artes visuais, cultura da infância, cultura popular e literatura, livro e leitura.

Destaca-se a presença de servidores públicos dos equipamentos culturais em todas as audiências, permitindo que houvesse esclarecimentos de pontos de dúvidas, e mediadores, para que as contribuições fossem direcionadas ao plano e não ficassem presas às divagações sem um propósito definido. Avalia-se que a participação dos servidores tenha sido fundamental para a qualidade dos resultados das audiências, porém observou-se a presença quase que insignificante de servidores participantes que não os que estavam representando os papéis institucionais.

Todas as oficinas e audiências contaram com a presença de tradutores de libras e acompanhantes para deficientes visuais.

Para sistematizar as contribuições da consulta pública, delegou-se aos participantes que apontassem se concordavam ou não com as metas propostas, sendo “sim” caso concordassem integralmente com a meta e “não” caso discordassem ou concordassem parcialmente.

Gráfico 1: Percentual de concordância com as metas inicialmente apresentadas



Fonte: SÃO PAULO, 2016, p. 29.

Observou-se a concordância dos participantes em relação à maior parte das metas (o preto representa o percentual de concordância). Nota-se que apenas uma das metas tem maior discordância do que concordância, a meta 30: 12 mil vagas oferecidas nos programas de iniciação artística e cultural para primeira infância, crianças, adolescentes, jovens, idosos e público em geral. A não concordância na maioria dos comentários referia-se ao quantitativo da meta, que deveria ser ampliado.

Ademais, houve uma adequação entre o que foi inicialmente proposto pela secretaria na consulta pública e a opinião da sociedade civil. Porém, durante o processo, novas demandas e inquietações surgiram, fazendo com que houvesse um trabalho apurado de adequação das metas quanto às demandas sociais e à capacidade de execução da secretaria. Além disso, observou-se que as metas tinham pesos destoantes no plano, por exemplo, metas muito específicas e metas de programas bastante complexos. Assim, buscou-se na redação final equalizar para que as metas fossem equilibradas quanto ao seu propósito.

Quanto aos destaques das audiências públicas, vale relatar a inclusão do hip-hop como temática, que inicialmente não estava prevista. Após questionamentos ocorridos na audiência de dança, sobretudo mostrando as particularidades do hip-hop como manifestação cultural e a quantidade de pessoas envolvidas nas suas práticas, foi programada uma oficina para a temática. Houve uma articulação de um grupo que participou em várias audiências, pautando a inclusão do audiovisual expandido, e não apenas audiovisual comumente reconhecido pela televisão e cinema. Notaram-se algumas ausências significativas durante o processo participativo, como representantes de artistas de rua (apesar de existir uma lei sancionada para esse segmento) e de profissionais da gastronomia, que fazem parte do segmento da economia criativa.

O Plano Municipal de Cultura foi atualizado com a sistematização da consulta e passou pela validação junto à Secretaria Municipal de Cultura. Destaca-se, ainda, a realização de uma reunião intersecretarial, em que foram apresentadas as metas que se relacionavam com as ações de outras secretarias, havendo uma nova rodada de incorporações e correções, a fim de que seu desenho fosse integrado às políticas municipais como um todo, sobretudo havendo um cuidado de integração com os demais planos municipais existentes no município.

Ao fim, foi aprovado, por meio do Decreto nº 57.484, de 29 de novembro de 2016, o PMC com 20 metas dispostas equanimemente em cinco eixos temáticos:

Eixo I – Do Estado e da Participação Social: trata de financiamento, reestruturação da secretaria, gestão participativa, informações e indicadores.

Eixo II – Do Espaço Urbano e da Infraestrutura Cultural: trata da requalificação dos equipamentos culturais, a gestão colaborativa e os espaços independentes de cultura e ocupação de espaços públicos.

Eixo III – Do Patrimônio Cultural e da Memória: trata da preservação do patrimônio, educação patrimonial, museus e gestão de acervos.

Eixo IV – Da Formação e da Difusão Cultural: trata das ações e projetos de iniciação artística e cultural, formação técnica e profissionalizante, mediação cultural e formação de público e programação cultural.

Eixo V – Do Fomento e da Economia da Cultura: trata da cidadania cultural, fomento às linguagens artísticas, sustentabilidade e colaboração e cadeias produtivas.

As 20 metas são compostas por 96 ações, sendo todas mensuradas por indicadores. As ações foram temporalizadas no curto (2017), médio (2021) e longo prazo (2025) a fim de facilitar o processo de monitoramento das metas.

A fase mais desafiadora para o plano é a implementação das metas estabelecidas, sendo necessárias atividades de contínuo monitoramento e acompanhamento do plano, garantindo espaços para a sociedade civil estar presentes nesse processo. Mudanças de governo sempre provocam receios sobre a ininterrupção de políticas públicas, daí a esperança de que aprovação do plano municipal trouxesse uma maior segurança para a continuidade das ações culturais. Porém, infelizmente, não foi isso que se observou em São Paulo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de participação social para a elaboração do Plano Municipal de Cultura foi um grande aprendizado para todos os envolvidos. Nota-se que a prática da gestão precisa ser constantemente renovada: em 14 anos (2004-2018) as necessidades aumentaram e algumas modificaram, novas surgiram, algumas foram atendidas e outras não. Percebe-se também que a participação social está mais qualificada,

com domínio das ferramentas de transparência pública, o que permite um maior controle social e o acompanhamento da execução orçamentária. Programas e ações são discutidos em reuniões, redes sociais e debates em plenárias da Câmara e Assembleia Legislativa.

Certamente o grande desafio para a implementação do plano está relacionado à reestruturação da secretaria com a ampliação do seu quadro de servidores, fato apontado no diagnóstico. Identificou-se que muitos servidores têm se aposentado e não foram realizados novos concursos para reposição, o que compromete o desejo de colocar em prática a descentralização das políticas e ações que poderiam ser repassadas para as subprefeituras. Essa prioridade foi expressa desde a primeira Conferência em 2004.

A grande inovação proposta no plano é a inclusão de co-gestão, que contempla a participação dos cidadãos do território na gestão do espaço cultural no que tange à programação com orçamento dedicado para as atividades. Outro tema são as ocupações culturais, devido à falta de espaços públicos para as manifestações, agravada pela existência de edificações públicas vazias ou desocupadas. A proposição das ocupações culturais torna-se uma ação que, com baixo custo, permite atender a uma demanda de grupos e coletivos que não têm sua sede, nem lugares para apresentações, e que poderiam ser um potencial equipamento cultural com modelos diferenciados de gestão.

A gestão Haddad foi a que mais investiu na cultura. Seu orçamento foi crescente em todos os anos, conforme apontado no diagnóstico, e trouxe inovações, como a criação da SPCine, implantação de 22 salas de cinemas de qualidade nos CEUs. No entanto, as principais políticas continuaram no modelo proposto pelas leis de fomento, que foram criadas por articulação e pressão no Legislativo e que, por força de lei, são cumpridas pelo Executivo. Se por um lado estabelecem garantias, por outro engessam a gestão, por terem recursos vinculados para esses programas. Esses também são frutos de *lobby* e de interesse de classes. Não existe uma preocupação com as demais áreas não assistidas por essas leis, e existe um protecionismo. Por exemplo, os movimentos que articularam o fomento à dança não aceitam grupos de B-Boys e B-Girls (dança do Hip Hop), que por sua vez se articularam para criar a Lei de Fomento à Periferia, aprovada por Haddad no final de seu mandato.

Haddad terminou a gestão sem implantar o Conselho, o Plano e o Fundo, elementos que conformam o Sistema Municipal de Cultura. O decreto municipal para o plano

fragiliza muito a implementação, como de fato se concretizou com a gestão de João Dória e seu secretário André Sturm. Houve cortes no orçamento, diminuição, alterações e eliminação de políticas e programas, paralisando inicialmente as atividades de formação, interferindo em resultados dos programas VAI, e desalojando ocupações culturais que estavam inclusive previstas nas metas do plano, sem dar nenhuma explicação, dialogar com a sociedade ou apontar outros caminhos. Dessa maneira, os movimentos culturais estão em constantes embates por direitos perdidos e outros que deveriam ser conquistados com o plano, inclusive realizando manifestações e ocupando a Secretaria de Cultura.

A maior gravidade, porém, é atribuída à irresponsabilidade da gestão municipal seguinte, que, além de ignorar o PMC por completo, não distribuiu a publicação da versão final e desativou a plataforma web <http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br>⁸. Com todo o processo histórico das audiências, consulta pública, cadernos e versões dos planos, que teve custos para o erário público, além de recursos humanos, esse fato causou uma grande frustração.

Por conta desses acontecimentos, foi realizada uma representação ao Ministério Público do Estado de São Paulo pelo vereador Antonio Donato em novembro de 2017, e acatada pelo promotor Thomas Moyico Yabiku, que instaurou um inquérito para apurar possíveis irregularidades na implementação do PMC.

A efetivação de uma política perene depende de marco legal forte, garantido por leis, que são sancionadas e regulamentadas, mas acima de tudo que sejam apropriadas pela sociedade civil e com constante controle e atenção à sua execução. A constatação nesse caso é que, apesar de todo o esforço de criação do Plano Municipal de Cultura, nem os próprios participantes do processo de elaboração se manifestaram contra a não implantação, o que atrasará ainda mais a efetiva participação da cidade de São Paulo no Sistema Nacional de Cultura.

⁸ Existe uma versão de *backup* salva no repositório <<http://archive.org>> e a versão final do PMC no <http://culturadigital.br/responsabilidadecultural/2018/01/04/links/pmc_sao_paulo_final/>.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-lei nº 526, de 1 de julho de 1938**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-526-1-julho-1938-358396-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Decreto-lei nº 74, de 21 de novembro de 1966**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0074.htm>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Relatório de Participação da I Conferência Nacional de Cultura**. Disponível em: <<http://culturadigital.br/responsabilidadecultural/files/2018/01/ANAIS-I-CNC-FULL.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Acordo de Cooperação Federativa**, n. do processo: 01400.023420/2013-47, publicado no Diário Oficial da União, seção 3, p.16, 27 ago. 2015.

CALABRE, L. Intelectuais e Política Cultural: o Conselho Federal de Cultura. In: COLÓQUIO INTELCTUAIS, CULTURA E POLÍTICA NO MUNDO ÍBERO-AMERICANO, 5., Rio de Janeiro, 2006. **Atas...** Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://rubi.casarui Barbosa.gov.br/bitstream/fcrb/466/3/FCRB_LiaCalabre_Intelectuais_e_PoliticaCultural.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões. In: RUBIN, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIN, Iuri (Orgs.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

CARVALHO, M. C. A. A participação social no Brasil hoje. **Polis Papers** [online], n. 3, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/841/841.pdf>>. <http://www.polis.org.br/uploads/841/841.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

COSTA, K. M. de S., BARROS, J. M. P. de M. Diversidade cultural e participação social na construção de planos municipais de cultura. Taubaté, **Revista G&DR**, v. 12, n. 4 (número especial), dez/2016, p. 123-143.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002** – A imaginação a serviço do Brasil - Coligação Lula Presidente do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.484, de 29 de novembro de 2016**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57484-de-29-de-novembro-de-2016>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Decreto nº 54.087, de 12 de julho de 2013**. Convoca a III Conferência Municipal de Cultura de São Paulo.

_____. Secretaria Municipal de Cultura. **Plano Municipal de Cultura de São Paulo**: Caderno de Consulta Pública. São Paulo: SMC, 2016. Disponível em: <<http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br/caderno-de-consulta-publica/>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

_____. **Decreto nº 44.765, de 19 de maio de 2004**. I Conferência Municipal de Cultura. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/IConferenciaCultura2004FinalPDF_1402950290.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Decreto nº 50.894, de 29 de setembro de 2009**. Convoca a II Conferência Municipal de Cultura de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-50894-de-29-de-setembro-de-2009>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Relatório da II Conferência Municipal de Cultura de São Paulo**. Disponível em: <<http://culturadigital.br/responsabilidadecultural/files/2018/01/Resolu%C3%A7oes-da-II-Confer%C3%Aancia-Municipal-de-Cultura-2009.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

VAL, Ana Paula do; LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; VASCONCELOS-OLIVEIRA, Maria Carolina; PINTO, Viviane Cristina. **Participação e cidadania cultural**: a experiência da III Conferência Municipal de Cultura de São Paulo. São Paulo: SMC, 2014. Disponível em: <http://culturadigital.br/responsabilidadecultural/files/2018/01/III_Confer%C3%Aancia_Participa%C3%A7_o_Cidadania_Cultural_FINAL.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2019.



INICIATIVA POPULAR EM PERSPECTIVA: A EXPERIÊNCIA DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE TRÊS CORAÇÕES/MG

Paulo Morais¹

Virgílio César da Silva e Oliveira²

1 INTRODUÇÃO³

Sistemas de políticas públicas são estruturas normativas e organizacionais, presentes em diversos segmentos de ação do Estado, nos três níveis federativos. Sua consolidação foi estimulada pelos princípios da descentralização e da participação, presentes no texto da Constituição Federal de 1988. A descentralização buscou ampliar os meios de governança do Estado em face da dimensão territorial do país. A participação buscou agregar controle social ao controle burocrático tradicionalmente exercido por órgãos da administração pública direta (ministérios, secretarias estaduais, secretarias municipais e outros).

As partes de um sistema de política pública envolvem, de forma usual: a) uma política e/ou plano de ação, que estabelece premissas e prioridades; b) um conselho gestor, de composição plural, que delibera sobre aspectos relevantes da política e c) um fundo público, que recebe recursos para materialização de ações de interesse coletivo (OLIVEIRA; KEINERT, 2016). Essa tríade representa um importante elemento de controle social, que deve atuar em sintonia com órgãos do Poder Executivo, notadamente ministérios e secretarias.

Especificamente no campo da Cultura, a institucionalização de sistemas de políticas públicas apresenta vigor reduzido quando comparada a segmentos mais tradicionais

¹ Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Cofundador da Viraminas Associação Cultural, de Três Corações (MG).

E-mail: paulo@viraminas.org.br.

² Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora (MG).

E-mail: virgilio.oliveira@ufjf.edu.br.

³ Os autores agradecem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais ao desenvolvimento do estudo que embasou este texto, por meio de bolsa de pesquisa.

como Assistência social, Direitos da criança e do adolescente, Educação e Saúde. A pesquisa Perfil dos estados e dos municípios brasileiros, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2014, destacou que 54,6% das localidades declararam possuir política cultural. Contudo, apenas 5,9% apresentavam plano de cultura regulamentado por instrumento legal. Sem essa regulamentação encontravam-se 2,5% e 23,6% estavam com o plano em elaboração (IBGE, 2015a).

A mesma pesquisa atestou que 38,6% das cidades possuíam conselhos de cultura. Desse montante, 77,1% era de natureza deliberativa e 81,6% realizaram, ao menos, uma reunião nos 12 meses anteriores ao estudo. Fundos de cultura foram notados em 19,9% dos municípios brasileiros. Conferências municipais, que "(...) constituem espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública" (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 250), foram organizadas em 50,1% das cidades (IBGE, 2015a).

Diante desse panorama, e considerando a importância da estrutura mencionada para a gestão democrática da Cultura no Brasil, este texto pretende: *compreender as possibilidades, os limites e os riscos da participação no que se refere à consolidação do Sistema Municipal de Cultura de Três Corações, MG, na perspectiva de lideranças do movimento que buscou instituir o Plano Municipal de Cultura por lei de iniciativa popular*. O estudo que deu origem a esta reflexão foi a dissertação de mestrado intitulada "Ninguém me reconhece como grande cidadão: desafios da participação em Três Corações", vinculada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas.

Antes de prosseguir com a argumentação, é oportuno caracterizar, de modo sucinto, o município de Três Corações, situado no Sul do estado de Minas Gerais e distante 295 quilômetros da capital Belo Horizonte. De acordo com o recenseamento de 2010, IBGE (2010), a cidade possui 72.765 habitantes e densidade demográfica de 87,9 hab./km², números acima das médias municipais do estado (22.974 habitantes e 33,4 hab./km²) e do país (34.278 habitantes e 22,4 hab./km²).

Três Corações foi elevada à condição de município em 1884. Atualmente, a cidade apresenta produto interno bruto per capita de R\$ 25.802,67 (que a coloca na posição 1.198 entre os municípios brasileiros). Respondem por este desempenho, em ordem de importância, os setores de serviços, industrial e agropecuário (IBGE, 2015b). O índice de desenvolvimento humano (IDH) da cidade equivale a 0,744, sendo

considerado alto. A dimensão que mais contribui para o indicador é a longevidade (0,855), seguida de renda (0,730) e de educação (0,660). Três Corações ocupa a posição 667 entre as localidades brasileiras de maior IDH (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013).

No que diz respeito à gestão local da Cultura, a Prefeitura Municipal de Três Corações contava, na ocasião da pesquisa, com uma Secretaria de Cultura, em conjunto com outras políticas, especificamente Comunicação, Lazer e Turismo⁴. Trabalhavam na área 13 servidores exclusivos, sendo sete com formação em nível fundamental ou médio e os demais com formação superior. Seis dos servidores eram concursados, seis eram comissionados e um não apresenta vínculo permanente (IBGE, 2015a).

Em relação aos agentes e grupos culturais locais, o cadastro realizado em 2013 pela Casa da Cultura Godofredo Rangel destaca 12 entidades no segmento de artes cênicas, 6 de artes visuais, 32 de música, 36 de cultura popular, 3 de audiovisual, 06 de literatura e 7 de artesanato.

Na seção 2 buscamos reconstituir o processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura de Três Corações, destacando a motivação dos atores que o conceberam, as contradições percebidas no movimento voltado à sua institucionalização e o resultado dos esforços despendidos. A seção 3 trata das possibilidades, limitações e riscos das práticas participativas empreendidas. Nas considerações finais, reunimos evidências e reflexões para satisfação do propósito deste estudo.

2 PERSUASÃO SOCIAL PARA CONSOLIDAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE TRÊS CORAÇÕES

O relato crítico do processo de formulação do Plano Municipal de Cultura de Três Corações remonta a uma série de discussões e ações iniciadas em 2008, ano de eleições locais, que contou com uma primeira articulação da sociedade civil em torno do tema da Cultura. Àquela época, iniciávamos as atividades da Viraminas Associação Cultural, entidade fundada um ano antes por um pequeno grupo de

⁴ Atualmente, o órgão atende pela denominação de Secretaria Municipal de Lazer, Turismo e Cultura (PREFEITURA DE TRÊS CORAÇÕES, 2019).

profissionais interessados em seguir carreira na gestão e produção cultural a partir de projetos de preservação da história oral, na cidade e em comunidades vizinhas.

Os primeiros passos da associação, ante a afirmação profissional, indicavam a necessidade de um posicionamento político mais assertivo em relação à implantação de uma política pública local, dado que, por um lado, a atuação do poder público na área da Cultura é sabidamente necessária para a construção de um cenário favorável à diversidade cultural e à preservação da memória e, por outro, a cidade não contava com instrumentos de participação e controle social condizentes com o que se espera do setor público, ou seja, a tríade completa: conselho gestor, plano de ação e fundo financeiro.

Dessa forma, diante do desafio de sensibilizar a comunidade para buscar os próprios direitos, procuramos criar um processo de discussão entre militantes e integrantes da classe artística da cidade que resultasse em alguma forma de pressão sobre os então postulantes ao cargo de prefeito. Ressalta-se que Três Corações possuía, na época, o maior número de candidatos à chefia do Poder Executivo entre as cidades de porte semelhante: dez. O fato indicava a fragmentação do cenário político local e dava ares de imprevisibilidade ao processo eleitoral.

Buscamos, então, o apoio dos pares locais e organizamos uma série de encontros setoriais (música, literatura, artes visuais, cultura popular, teatro e artesanato). Foram assembleias abertas, realizadas em sala de aula de uma escola pública, formadas por escritores, fotógrafos, músicos, produtores, organizadores de eventos, jornalistas, turismólogos, professores e servidores municipais, entre outros, que resultaram em listas de demandas divididas em curto, médio e longo prazos e apresentadas aos candidatos em um evento na Câmara Municipal. Os concorrentes a prefeito assinaram termos de compromisso, admitindo as propostas em suas plataformas de campanha.

Embora naquele momento ainda não existisse localmente a discussão sobre a implantação do Sistema Municipal de Cultura (SMC), as propostas elencadas no documento final do movimento continham uma espécie de gênese do que viria a ser o SMC: pedíamos a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Cultural (conforme nomenclatura prevista na lei orgânica do município), sustentávamos a necessidade de uma secretaria específica de cultura e de conselhos deliberativos e sugeríamos: a) a abertura de concursos públicos para quadros técnicos da Prefeitura; b) o mapeamento de agentes culturais locais para a criação de indicadores e c) a

descentralização de atividades artísticas para os bairros. Havia também propostas pontuais menos abrangentes, embora legítimas, como pagamento de aluguel para a associação de artesãos da cidade e limpeza da praça para feiras de artesanato.

Nos anos seguintes, embora tenha havido a recriação da Secretaria de Cultura e a realização de uma conferência municipal em 2009, não houve avanços nítidos na abertura para a participação popular ou mesmo na consolidação de uma política pública. Ou seja, o movimento não trouxe ganhos efetivos para a comunidade naquilo que ela ansiava.

O período, entretanto, foi de grande amadurecimento e expansão das atividades da Viraminas. No início de 2009, conquistamos aprovação no edital dos Pontos de Cultura. A iniciativa Cultura Viva⁵ vivia seu auge, com a descentralização da gestão em parcerias com estados, municípios e consórcios intermunicipais e um grande investimento em editais. Formulamos um projeto, batizado de Museu da Oralidade, que girava em torno da sistematização das ações de história oral, ação prioritária do trabalho da associação. O financiamento, vigente por três anos, garantia estabilidade para planejar iniciativas e condições de investimento estrutural. Em paralelo, permitia nossa participação em uma série de fóruns, plenárias, assembleias, encontros e processos formativos. Essas eram oportunidades em que saíamos do cotidiano local e nos deparávamos com as políticas públicas estruturantes, que vinham tomando forma, em especial o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a Lei Cultura Viva.

Numa dessas ocasiões, mais especificamente uma roda de conversa sobre Pontos de Cultura, conduzida por Célio Turino no Fórum Social Mundial de Belém, em 2009, ouvimos do então Secretário de Cidadania Cultural do Ministério da Cultura (MinC)⁶ a proposta de apresentação da Lei Cultura Viva como lei de iniciativa popular, usando a capilaridade da rede de Pontos de Cultura para garantir a coleta do alto número de assinaturas. Seria uma tentativa de fortalecer a causa da implantação de uma política de Estado para a produção cultural de base comunitária, que, embora carregada

⁵ A Política Nacional de Cultura Viva teve início no ano de 2014 para “garantir a ampliação do acesso da população aos meios de produção, circulação e fruição cultural, a partir do Ministério da Cultura e em parceria com governos estaduais e municipais e por outras instituições, como escolas e universidades” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2015, n. p.).

⁶ Em 2019, o Ministério da Cultura foi transformado em Secretaria Especial da Cultura. Suas atribuições foram incorporadas ao Ministério da Cidadania, por meio do Decreto nº 9674, publicado em 2 de janeiro. Esse instrumento também criou a Secretaria da Diversidade Cultural, que lida com o Sistema Nacional de Cultura, com a Política Nacional de Cultura Viva e com a Política para a Diversidade (BRASIL, 2019).

de lógica e sentido, não se tornou realidade – o projeto de lei foi apresentado ordinariamente pela deputada Jandira Feghali, do Partido Comunista do Brasil, e aprovado somente em 2014.

No pleito eleitoral posterior, em 2012, um pouco mais amadurecidos, tivemos outra oportunidade de nos reunirmos com lideranças da área cultural da cidade. Tomamos, dessa vez, uma postura mais proativa e apresentamos aos pares a proposta de implantação do SMC. Em um evento na Câmara, com candidatos a prefeito e vereador (e grupos de assessores), detalhamos os pontos-chave do modelo de gestão e abdicamos da estratégia de buscar assinaturas. Como resultado, no mês de dezembro posterior à eleição, a Câmara Municipal aprovou a lei de criação do SMC, sancionada pelo novo prefeito no primeiro dia de mandato.

Embora seja inegável tratar-se de uma conquista do setor, algumas falhas técnicas no texto da Lei municipal nº 3.805/2013 – uso incorreto de siglas e observações dignas de rascunho, expressas em alguns artigos – evidenciaram que o mesmo não passou por uma revisão, tendo sido redigido de forma mimética em relação aos modelos de Brasília. Tal constrangimento poderia ter sido evitado por meio de consultas públicas. O fato delas não terem acontecido sinalizava o que o futuro reservava para a recém aprovada legislação.

A indicação de um membro da Viraminas (desvinculado da campanha partidária vencedora) para assumir um cargo comissionado na nova Secretaria de Cultura e implantar o sistema foi, entretanto, um indicativo de que o SMC poderia, de fato, estar na pauta da Prefeitura. Em 2009, também no início do mandato de prefeito, o mesmo aconteceu com outro profissional, que, no entanto, não completou um ano de função pública, pois conflitos internos oriundos de divergências quanto à formulação e à execução de políticas públicas determinaram sua exoneração.

De toda forma, em 2013, houve a nomeação do Conselho Municipal de Política Cultural, tendo seis cadeiras eleitas entre setores artísticos (música, artesanato, audiovisual, cultura popular, artes cênicas e dança) e outras duas destinadas às associações de moradores – além daquelas restritas ao poder público. Uma nova conferência foi realizada, seguindo os trâmites da convocação nacional, e assuntos recorrentes surgiram no documento final: melhor qualificação técnica dos servidores, realização de concursos públicos, efetivação do Fundo Municipal de Cultura, formação de agentes culturais, fortalecimento do caráter deliberativo do Conselho Municipal de

Política Cultural, revisão do marco legal do patrimônio histórico, implantação de plano museológico, construção de um centro cultural público, dentre outras questões.

Em complemento às demandas, o documento da conferência indicava a necessidade de consultas públicas sobre o Plano Municipal de Cultura. De certa forma, o atendimento das questões apontadas conduziria à consolidação do SMC. Porém, os primeiros obstáculos começaram a surgir nas primeiras rodadas de negociação após a conferência. As reuniões do conselho foram suspensas, audiências públicas foram canceladas sem motivação declarada e a profissional responsável pela organização do sistema foi exonerada. Diante dos sinais claros de que estávamos frente a uma lei natimorta, convocamos a sociedade civil organizada (associação de artesãos, liga das folias de reis, músicos, professores etc.) a comparecer a uma roda de conversa na sede da Viraminas, na data em que estava agendada a primeira das consultas públicas sobre o plano de cultura. Em reunião realizada em outubro de 2013, com 12 pessoas, a maior parte integrantes do conselho, optamos por questionar formalmente a Prefeitura sobre as intenções acerca do plano e colocamos a opção de criação de uma lei de iniciativa popular para o caso de significativa inércia se estabelecer sobre o processo.

Em seguida, convocada para o dia 5 de dezembro de 2013, a Assembleia Popular do Plano Municipal de Cultura aprovou, com 40 presentes, a proposta de criação da Lei de Iniciativa Popular e lançou um calendário de mobilização, que iria de janeiro a dezembro do ano seguinte. O formato das discussões seguiu uma série de indicações das cartilhas enviadas pelo Ministério da Cultura, na expectativa de criação de uma proposta condizente com a realidade dos grupos presentes. Para o primeiro semestre de 2014, propôs-se uma rodada de diálogos que iria de conferências setoriais a um seminário sobre temas abrangentes, como o orçamento da cultura e a situação do patrimônio histórico. Todas as ações propostas foram, de fato, cumpridas.

É oportuno, para favorecer o entendimento da mobilização em Três Corações, detalhar o recurso da proposição legislativa por meio de iniciativa popular. A participação direta do cidadão no processo legislativo não é uma ideia nova no Brasil: a primeira constituição republicana continha um artigo prevendo sua aprovação por voto popular, a constituição paulista de 1891 criou o veto popular às leis estaduais e a Carta de 1937 instituiu o plebiscito. Todavia, tais meios nunca entraram em prática. Foi no interior da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), responsável por promulgar a Carta de 1988, que a participação direta foi colocada em prática. Demandadas por movimentos sociais próximos a deputados constituintes de esquerda, as emendas

populares à Constituição foram incluídas no regimento interno da ANC, que exigiu 30 mil assinaturas de eleitores para que um texto entrasse em pauta (BENEVIDES, 1991; FLEURY, 2006). Embora alvo de desconfiança de alguns setores parlamentares, a novidade viabilizou conquistas, registradas no texto constitucional.

Foi no percurso dessa mobilização que se aprovaram os primeiros institutos de democracia direta, incluídos no artigo 14 da nova Constituição: (a) o referendo, (b) o plebiscito e (c) a iniciativa popular. A Carta veio para consagrar, em termos legais, a complementaridade entre as formas representativa e participativa de democracia. Saudados por intelectuais e movimentos populares à época, os mecanismos trouxeram a esperança de um novo cenário político, com mais mobilização e participação, para busca de direitos de cidadania, repercutindo, possivelmente, em mudanças de costumes e concepções “em uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio” (BENEVIDES, 1991, p. 194). A Constituição estendeu o direito à iniciativa popular também para estados e municípios, constituindo o que Avritzer (2006) chama de arquitetura de participação.

Ironicamente, toda capacidade de mobilização apresentada pelos movimentos sociais no âmbito da Constituinte se esvaiu nos anos seguintes, de tal forma que o mecanismo da iniciativa popular legislativa é muito pouco empregado pela sociedade civil (AVRITZER, 2006; FLEURY, 2006), o que se desdobra também em escassa literatura acadêmica sobre o tema (RAUSCHENBACH, 2014). Autores apontam que o alto número de assinaturas necessário para uma lei de iniciativa popular entrar em pauta no Congresso Nacional é o principal empecilho para o uso mais frequente do mecanismo (FLEURY, 2006; RAUSCHENBACH, 2014). Benevides (1991) e Brandão (2009) consideram o índice estipulado na lei como uma vitória da ala conservadora da Constituinte. O texto vitorioso na ANC prevê um número de assinaturas superior a 1% do eleitorado nacional, divididos em cinco estados, com subscrição mínima de 0,3% dos eleitores de cada um, para que um projeto de lei entre em discussão no Congresso. Contribui também para a baixa utilização do mecanismo a demora na regulamentação do assunto, que se deu 10 anos após a promulgação da Carta Magna e que deixou algumas lacunas, como a definição relativa à possibilidade de apresentação de emendas à Constituição por iniciativa popular e seus prazos de tramitação nas casas legislativas (RAUSCHENBACH, 2014).

Prosseguindo com a discussão da mobilização local, ainda em 2013, os mesmos atores sociais visitaram a Câmara de Vereadores de Três Corações para estudar a proposta do plano plurianual, mecanismo legal ao qual subordinam-se os orçamentos

municipais dos três anos finais de um mandato e o primeiro do mandato seguinte. Verificou-se que não havia previsão de dotação orçamentária para o Fundo Municipal de Cultura, o que, na prática, inviabilizaria a construção da política pública. Após negociação, o Legislativo local autorizou o investimento de R\$ 40 mil por ano, valor inferior à proposta inicial, que era equivalente à metade dos R\$ 500 mil direcionados à rubrica “apoio ao Carnaval e festas cívicas populares”.

Em janeiro de 2014, iniciamos o que denominamos “conferências setoriais” do Plano Municipal de Cultura. Realizadas mensalmente na sede da Viraminas, as reuniões foram convocadas pelo rádio e pelas redes sociais, com boa repercussão. Tivemos entre sete e 36 presentes, dependendo do segmento reunido, e fizemos rodas de conversa em que cuidávamos para que fossem evitados “muros de lamentações” ou listas intermináveis de desejos – dois tipos de interação que costumam ser improdutivos. Propusemos aplicar a metodologia FOFA⁷, na qual os presentes elencaram fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças no âmbito da Cultura local. As falas eram condensadas em uma tela exposta a todos e, assim, foram criadas atas que embasariam o documento final do plano.

O público das reuniões fora convocado pelos meios mencionados acima, ou seja, não havia garantia de que toda a classe artística e cultural estaria representada, fato que expressa as limitações de alcance e capilaridade das consultas públicas. Havia variações de público conforme o tema do encontro. Os consensos não emergiam naturalmente, ocorrendo divergências em algumas reuniões, como no caso do artesanato, com grupos distintos buscando expor razões diferentes. Os documentos de cada reunião integraram mais de 30 propostas na matriz FOFA. Algumas unanimidades se fizeram presentes, como: a) a desorganização dos setores e o pouco interesse em acompanhar e participar da política pública, apontados como fraqueza; b) o bom número de artistas atuando na cidade, como fortaleza; c) a existência de mecanismos de financiamento estaduais e federais, como oportunidade e d) a falta de uma articulação regional para intercâmbio artístico, que revelou-se uma ameaça.

Nessa fase de diagnóstico, houve tentativas um pouco mais criativas para se construir um plano colaborativo. Na conferência setorial de música, surgiu a ideia de mapearmos locais para apresentações artísticas de rua, que estivessem prontos

⁷ A metodologia FOFA é uma adaptação da matriz SWOT – Strength (força), Weakness (fraqueza), Opportunity (oportunidade) e Threat (ameaça), voltada à realização de diagnósticos internos e externos a uma organização. Da contraposição de elementos intra e extraorganizacionais (ambientais), estratégias e planos estratégicos são estabelecidos (MONTGOMERY e PORTER, 1998).

ou que pudessem ser adaptados. A proposta estava relacionada com a carência de circulação artística nos bairros, em paralelo à concentração dos eventos na praça central. Decidimos fotografar os lugares e postar na rede social *Facebook* com a *hashtag* “PalcoDeRua”, resultando em cerca de 30 lugares mapeados.

Em alguns casos, tivemos a presença de vereadores e servidores municipais. No fim do processo de discussão, recebemos a visita do Secretário de Articulação Institucional do MinC, Bernardo da Mata-Machado, que aceitou nosso convite formal e cuja presença resultou, pela primeira vez, no comparecimento de integrantes de escalões superiores do poder local, como o secretário de cultura, o vice-prefeito e o presidente da Câmara de Vereadores, alguns visivelmente mais interessados em postar fotografias com o emissário do governo federal do que propriamente em valorizar a discussão.

Encerrada a fase de discussões, tivemos reuniões para sistematização do conteúdo do plano, dessa vez com uma adesão um pouco menor. O documento final da lei de iniciativa popular do Plano Municipal de Cultura resultou em 25 metas divididas em sete objetivos centrais: (i) ampliar, desconcentrar, descentralizar e qualificar os investimentos públicos em Cultura no município, com garantia de transparência; (ii) qualificar os serviços públicos de Cultura para o atendimento às demandas da comunidade, com garantia de participação popular nas tomadas de decisão; (iii) promover o artesanato local; (iv) promover a diversidade, a conscientização e a cidadania cultural com ações educativas e de formação de público; (v) ampliar a entrada de investimentos públicos e privados para a Cultura no município; (vi) fortalecer a produção cultural local ligada aos coletivos artísticos e (vii) fortalecer, ampliar e difundir as ações ligadas à memória cultural de Três Corações.

Construídas a partir das demandas diagnosticadas nas conferências setoriais, as metas tentaram trazer respostas claras às lacunas, o que, naturalmente, gerou questionamentos. Por exemplo, a meta de número 2 previa “100% de todas as edições das Festas do Peão e do Carnaval com custo total informado por meio de placas visíveis a todos os frequentadores dos eventos, a partir de 2015”. Em outras palavras, pretendíamos que a Prefeitura agisse na organização das festas como faz em reformas de prédios públicos e recapeamento de asfalto, estampando em letras claras e em local visível quanto custou cada evento. Não houve constrangimento por parte de alguns servidores em afirmar que tal estratégia provocaria muita “dor de cabeça” e discussões “desnecessárias” na comunidade.

Houve, ainda, outras indagações em relação à constitucionalidade da apresentação do Plano Municipal de Cultura por meio de iniciativa popular. Um vereador, em conversa reservada, sugeriu que a apresentação da minuta, dessa maneira, incorreria em vício de iniciativa e sugeriu que a proposta fosse encaminhada ao prefeito como um abaixo assinado, sendo que o direcionamento da lei à Câmara aconteceria por meio do Poder Executivo.

O receio era de que a proposição do Plano de Cultura por mãos populares ferisse o artigo 100 da lei orgânica municipal, segundo a qual são de iniciativa exclusiva do prefeito matérias legislativas que versem sobre a organização administrativa e orçamentária. Algumas metas previstas no plano, como a vinculação de parte do orçamento para o Fundo Municipal de Cultura e a previsão de novos concursos públicos, poderiam ser, portanto, questionadas. A dúvida era se a iniciativa popular estaria acima do prefeito em uma hierarquia de poderes, o que pode, inclusive, remeter ao parágrafo único do artigo 1º da Constituição de 1988, segundo o qual “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A apresentação do Plano Municipal de Cultura por meio de iniciativa popular é, portanto, ato democrático, perfeitamente legal. Porém, contribui para incertezas como esta a pouca utilização do mecanismo: até a realização deste estudo, apenas quatro projetos de iniciativa popular haviam sido aprovados no Congresso Nacional⁸.

A coleta de assinaturas foi iniciada com atraso, apenas em janeiro de 2015, e foi mais trabalhosa que o imaginado. A efemeridade da disposição de alguns conselheiros e de cidadãos presentes no início do processo começou a aparecer e o movimento perdeu força. Por outro lado, as reuniões do Conselho Municipal de Política Cultural aconteciam e havia alguma esperança de que tópicos do Plano viessem a sair do papel, mesmo antes da aprovação da lei. O Fundo Municipal de Cultura foi colocado como prioridade pelos conselheiros e, em setembro de 2015, houve o aporte de R\$ 37.000. Havia pouca sinergia entre conselheiros e administração pública, pois os

⁸ Os projetos converteram-se nas leis 8.930/1994 (inclui o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos), 9.840/1999 (busca coibir a prática da compra de votos), 11.124/2005 (determinou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para garantir às pessoas de baixa renda acesso à moradia) e lei complementar 135/2010 (torna inelegível por oito anos condenados em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que renunciaram para evitar a cassação). Cumpre mencionar que, para serem viabilizados, os projetos foram apresentados em rito regular por parlamentares, posteriormente considerados seus autores (CÁLGARO, 2017).

interesses da Prefeitura quase nunca eram claramente reconhecíveis e os avanços não se davam sem que houvesse tensionamento.

Porém, no final de 2015, uma ruptura pública por motivos partidários e eleitorais entre o prefeito e o vice-prefeito colocou a política tradicional como forte obstáculo ante o movimento. Servidores da Secretaria de Cultura foram exonerados por serem indicados do vice, o que incluía a então secretária. A partir daí, as reuniões do conselho deixaram de acontecer. A coleta de assinaturas do projeto de lei já vinha deixando a desejar: até então havia cerca de 700 assinaturas, número muito abaixo das 3 mil necessárias. Muitas pessoas engajadas perceberam a dificuldade de se conseguir adesões: saíamos para coletar e trazíamos 20, 30 assinaturas apenas. Outros chegavam com a mesma quantidade. Porém, vários colegas queixaram-se da recusa de cidadãos de aderirem à causa, que “tiraria dinheiro da saúde e da educação”. Servidores municipais se recusavam a assinar. Semanas se passavam e mesmo com um grupo de cerca de dez pessoas engajadas, o acúmulo de poucos formulários preenchidos ia deixando clara a insuficiente adesão de cidadãos. Vários outros parceiros de discussões se omitiram nessa fase. Situações corriqueiras que, a conta-gotas, minavam as forças do movimento.

Na outra ponta, sem o funcionamento do conselho, foi tarefa simples para a Prefeitura inadequadamente quitar dívidas usando o parco recurso do fundo de cultura, mesmo sem o aval dos conselheiros. O cargo de secretário de cultura submeteu-se a um rodízio de ocupantes, na maioria dos casos com pouca ou nenhuma experiência adequada à função, prática resultante da sequência de rearranjos de interesses e incompatível com a consolidação de um sistema de política pública impessoal. O processo de anos de construção colaborativa levou, então, poucos meses para se desconstruir, movido por interesses partidários nada representativos dos anseios originais da mobilização popular.

3 AVALIAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO EM TRÊS CORAÇÕES NA PERSPECTIVA DE SEUS PROTAGONISTAS

Os avanços e retrocessos promoveram um sem-número de expectativas e de frustrações na classe cultural de Três Corações. Ora nos víamos diante de uma sólida conquista democrática, ora estávamos frente a um desagradável *déjà-vu* político eleitoral. Na pesquisa sobre a dinâmica aqui apresentada, realizamos entrevistas

a partir de um questionário semiestruturado com nove lideranças que participaram do processo, sendo sete integrantes da sociedade civil e duas do poder público. A partir de leituras associadas ao tema “participação social”, em especial Bordenave (1984), Demo (2009) e Nogueira (2004), selecionamos categorias, sintetizadas no Quadro 1, que irão embasar a análise de evidências.

Quadro 1: Categorias selecionadas para análise da dinâmica participativa

Dimensões	Categorias
Tipos	Espontânea
	Voluntária
	Provocada
	Concedida
Objetivos ou possibilidades	Autopromoção
	Realização da cidadania
	Criação de regras democráticas de jogo
	Controle do poder
	Controle da burocracia
	Negociação
	Cultura democrática
Obstáculos ou limitações	Ônus da participação
	Transferência de responsabilidades
	Inefetividade, ineficiência e ineficácia
	Instrumentalização
	Centralismos
	Populismos
	Purismos
	Assistencialismos
Riscos	Superficialidade
	Efemeridade
	Suspeição
	Natureza gerencial da participação

Fonte: Adaptado de Bordenave (1984), Demo (2009) e Nogueira (2004).

Inicialmente, foram percebidas contradições ao se analisar o tipo de participação gerada no movimento. Algumas narrativas de entrevistados apontaram que, até o

início da organização das plenárias do Plano, suas práticas participativas se assemelhavam a processos de participação *espontânea*, desligada de coletivos e agentes culturais e sem objetivos políticos muito bem definidos. Era o caso, por exemplo, dos grupos que pediam apoio pontual para compra ou empréstimos de equipamentos de som, palco, uniformes, cenário ou instrumentos musicais – prática que, embora legítima, não deixa de ser limitada. Os debates do plano contribuíram para o início da ruptura de tais limites. Porém, alguns dos entrevistados não se enxergaram como protagonistas do movimento, apontando-o, nas entrelinhas do discurso, como um processo participado *provocado* pelo agente externo (a Viraminas) ou *concedido* por um ator que detém o poder (no caso, a Prefeitura).

É evidente que, num cenário precedido pela disposição da comunidade em participar mas com pouca organização, processos participativos concedidos possuem relativo valor. A presença de agentes externos, que viabilizam encontros entre grupos de cidadãos, pode iniciar o processo do “sair-de-si”, que gera um “para-nós” mais claro e estruturado (NOGUEIRA, 2004).

Em relação aos objetivos ou possibilidades do movimento em prol do segmento da Cultura, foi possível perceber duas categorias recorrentes: *a autopromoção e a criação de regras democráticas de jogo*. Segundo Demo (2009), a implantação de regras justas e transparentes para o jogo democrático vai além da priorização de demandas e da persuasão para satisfação das mesmas. Para o autor, na medida em que o coletivo aprende a eleger, deslegitimar, escutar, informar-se, posicionar-se e contrapor-se, os espaços para que se formem lideranças e que se exija transparência, eficácia e eficiência dos poderes instituídos é ampliado. A expectativa, num ambiente participativo, é de que tal jogo democrático “contamine” as práticas cotidianas e que os grupos envolvidos coloquem a auto-organização como pauta de todas as ações, surgindo condições viáveis para ascensão de patamares qualitativos na participação. As lideranças da mobilização em Três Corações relataram, por exemplo, que descobriram “a força que a Cultura tem”, que conseguiram “colocar em prática na associação as coisas que foram aprendidas no conselho” e que é preciso “ampliar as partes positivas, marcar mais reuniões”.

Nesse mesmo sentido, tornou-se visível, a partir dos discursos, a avaliação de que a autopromoção era um dos objetivos centrais das lideranças ouvidas. Deve-se entender essa noção como a ruptura, ainda que parcial, do elo de dependência com ocupantes do poder. Assim, o SMC é percebido por agentes culturais da cidade como uma oportunidade para não precisar mais do aval pessoal de um político ou

de um burocrata para que o apoio do poder público aconteça. Seria o fim de uma política de balcão, em que se negocia apoio eleitoral em troca de fomento a um projeto cultural, e o início de uma política pública em que todos podem encontrar suporte nos mecanismos construídos coletivamente. O arranjo institucional gestor da Cultura pode favorecer uma boa prática que é, de acordo com Demo (2009, p. 67), o desenrolar da “(...) política social centrada nos próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos cogir a satisfação de suas necessidades”. Tal arranjo contribuiria para romper o ciclo de dependência entre provedores e beneficiários. “Se a gente conseguir se organizar desde a base, não vai precisar fazer uma troca com um vereador”, relatou um entrevistado.

Em harmonia com os objetivos do estudo, as falas apontaram obstáculos ou limitações que se colocam ante o movimento. Quatro deles foram mais recorrentes. O primeiro é a chamada *transferência de responsabilidades*. No caso aqui apresentado, é evidente que a organização comunitária para o autodiagnóstico deve ser louvada. Porém, o simples reconhecimento de problemas e desafios não pode ser percebido como algo suficiente para superá-los. Diante disso, a passividade do poder público local diante do desafio da implantação do SMC não pode ser ignorada como grave obstáculo para o sucesso da empreitada. Na avaliação de Nogueira (2004), quando a comunidade assume para si a tentativa de responder às próprias carências e necessidades, corre-se o risco de se perder noções de direitos sociais e de obrigações estatais. Por mais que seja natural que cidadãos tentem se organizar para ocupar espaços, é preciso reinventar o campo público para assimilar redes solidárias que se formam em torno do cumprimento de deveres estatais, e não deixar que a comunidade atue sozinha, desamparada pelo Estado.

Nos momentos mais ricos do debate de criação do plano, bem como nas conferências e nas reuniões do conselho, foi visível a omissão do poder público, que inclui o Legislativo, que, exceto pela presença de um vereador, optou por ignorar as discussões. Os entrevistados relataram que a opção de desprestigiar o movimento não se deu apenas por diferenças políticas, mas também pela incapacidade técnica e operacional da Prefeitura para gerir uma política pública sistêmica. Como esperar, então, que o setor público, que omitiu-se e ignorou o movimento pelo Plano Municipal de Cultura, pudesse colocá-lo em prática? É um dos paradoxos do caso que aqui se apresenta.

Diante de tal impasse, exigia-se do movimento popular que tivesse capacidade de pressão suficiente para persuadir o poder público a responder de forma mais

convicente às demandas, inclusive organizando-se tecnicamente para tal. Uma mudança dessa envergadura, entretanto, não se faz repentinamente: exige tanto vontade política do gestor quanto, principalmente, capacidade de mobilização e pressão da sociedade. É nesse ponto que transparece um segundo obstáculo recorrente nas falas dos entrevistados: *o custo, ou ônus, da participação*. Não se estabelece um processo participativo sem que haja custos financeiros, emocionais e físicos por parte dos envolvidos (NOGUEIRA, 2004). A participação exige disponibilidade de horários, deslocamentos e enfrentamentos discursivos. Foi recorrente a citação do ônus de se envolver nos debates e reuniões do sistema de cultura. “Se é voluntário, você tem que pegar um tempo livre, não tem como você ausentar do seu serviço, dos seus estudos, dos seus afazeres pra ir lá”, aponta um dos relatos. “Se, por um lado, a gente conseguiu mais alguns adeptos, é muito pouco para um município desse tamanho... as pessoas não vão nas reuniões”, avaliou outro.

Com o ônus da participação tão evidente, o movimento mostrou-se, em consequência, pouco eficaz, ou seja, trouxe poucos resultados tangíveis. A omissão do poder público, já apontada, mostrou-se forte o suficiente para desmobilizar os grupos envolvidos e operar para a desconstrução do SMC. *Inefetividades e ineficácias* foram, portanto, registradas. Segundo Nogueira (2004, p. 156), “os processos participativos são quase sempre longos e vivem ameaçados pela inconstância e pela irregularidade. Caso procedam por espasmos (...) serão ineficientes e pouco efetivos”. Assim, aliado ao ônus da participação e à transferência de responsabilidades, a ineficácia se colocou como parte de um ciclo vicioso.

De acordo com os entrevistados, o uso da máquina pública para distribuição de benesses a aliados partidários se manteve, em paralelo ao movimento de implantação do SMC. No centro dessa prática, encontram-se o *assistencialismo* e o *clientelismo*, que operam para a fragilização da impessoalidade e da universalidade que acompanha a perspectiva do direito social. “Hoje eu não acredito mais que exista uma política do bem. Eu acho que a política é totalmente voltada pra uma reeleição ou pra uma eleição de alguém”, observou um dos ouvidos. Com o balcão de trocas funcionando, as tentações para se desmobilizar qualquer tentativa de auto-organização se concretizam, tornando-se um grande obstáculo a ser rompido pela comunidade.

Em relação aos riscos, é curioso notar que os entrevistados tiveram dificuldade em apontar objetivamente alguma possibilidade do movimento se desvirtuar. Existe e, de certa forma, é comum que riscos se apliquem a processos participativos. A visão

de que a participação leva exclusivamente a resultados nobres é falsa e deve ser problematizada, sob pena de se incorrer em populismo, centralismo e outros males.

Uma análise mais cuidadosa dos discursos dos entrevistados apontou para aquilo que Nogueira (2004) chama de *participação gerencial*, ou seja, uma modalidade em que as ferramentas de gestão participativa deixam de lado seu papel democratizante e de conquista de poder para se tornarem um meio de solidarização entre governantes e governados. Assim, a participação deixa de ser a atuação dos cidadãos no debate cotidiano para se fixar sobre a mera tomada de decisões burocrático-administrativas em que colegiados se beneficiam da aproximação com o poder.

A participação gerencial aparece nas falas quando, por exemplo, os entrevistados citam como objetivo central do SMC alguma conquista superficial ou corporativa, não extensiva ao tecido social, reduzindo o caráter transformador do movimento. Também aparece quando as lideranças reduzem o poder de um Sistema de Cultura, percebendo-o como um simples mecanismo de financiamento de projetos. Querer que a participação de agentes culturais pretensamente organizados se resume à resolução de critérios para o financiamento de projetos implica em abrir mão dos objetivos finais da política cultural – em especial a preservação identitária e a transformação social, por meio da provisão de um direito fundamental.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o processo de criação do Sistema Municipal de Cultura de Três Corações, em especial o Plano Municipal de Cultura, gerou curiosidade por sua peculiaridade, dado que iniciou-se como uma tentativa da sociedade civil organizada de colocar em prática uma política pública que não integrou a agenda dos poderes locais. Tivemos o apoio de pesquisadores e militantes de outras cidades, bem como do Ministério da Cultura. Um processo de longo prazo, que vem atravessando três períodos eleitorais, se desenvolveu, levantando discussões úteis, porém, com poucos resultados efetivos.

Não é o caso, aqui, de minimizar a autocrítica que o movimento deve fazer e nem de fomentar maniqueísmos. Aliás, as seções anteriores evidenciaram que há sérios motivos para se refletir sobre os caminhos e os descaminhos do movimento. Porém, também não se pode negligenciar o papel vacilante que ocupantes do poder público desempenharam nos últimos anos.

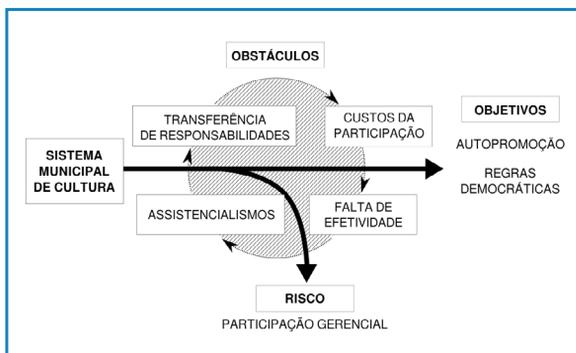
Foge ao escopo deste estudo investigar as causas da relativa indiferença estatal ao campo da Cultura⁹. Contudo, não é exagero afirmar que ela é subestimada no que diz respeito ao seu poder de preservação identitária e de promoção do desenvolvimento humano e social. Em sentido oposto, fora dos limites nacionais, seu reconhecimento tem inspirado esforços multilaterais, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), concebidos pela Organização das Nações Unidas. Essa agenda busca “estruturar, de forma simultânea e equilibrada, os esforços globais em prol da erradicação da pobreza e da integração efetiva das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2014, p. 4).¹⁰

Retomando o contexto tricordiano, é possível dizer que aconteceram avanços: a lei de criação do sistema está aprovada e há uma série de discussões avançadas que poderiam ser fartamente aproveitadas por uma cúpula gestora mais comprometida com os valores da democracia. A Figura 1 mostra uma sistematização do que, na visão dos entrevistados, foram objetivos ou possibilidades, limitações ou obstáculos, e riscos do processo participativo sob análise. Autopromoção e provisão de regras para o jogo democrático foram passos dados à diante. Transferência de responsabilidades, a percepção do ônus da participação, falta de efetividade e assistencialismos foram freios ao desenvolvimento das proposições coletivas. O risco das trocas excludentes entre poder público e interlocutores sociais privilegiados também se fez presente.

⁹ A discussão conduzida até aqui evidencia a pertinência dessa afirmação para o município de Três Corações. No caso dos governos de Minas Gerais e do Brasil, o panorama não parece ser radicalmente distinto. O ano de 2019 foi marcado por reformas administrativas que, no estado, fundiram as Secretarias de Cultura e Turismo e, na União, extinguiram o Ministério da Cultura (MINAS GERAIS, 2019; BRASIL, 2019). É de se esperar que tais movimentos sejam acompanhados de cortes orçamentários, que irão impactar negativamente nas políticas públicas do segmento.

¹⁰ Ações na seara cultural são explicitamente mencionadas nos objetivos 4 (assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos), 8 (promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos), 11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) e 12 (assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

Figura 1: Sistematização dos resultados da pesquisa



Fonte: Adaptado de Bordenave (1984), Demo (2009) e Nogueira (2004).

Outros aspectos apontados pelos autores mencionados podem servir para questionar o processo empreendido, embora não tenham aparecido com frequência nas entrevistas. Demo (2009) coloca o *purismo* como obstáculo a um processo participativo. Diferentemente do *populismo*, em que tudo que vem do povo é tido acriticamente como certo, no caso do purismo espera-se uma qualidade técnica impecável do processo participativo. A insistência em se criar um projeto de lei de iniciativa popular, com tantas reuniões de reafirmação de propostas, teria sido um caso de purismo? Existiria outro caminho, talvez mais pragmático, que envolvesse uma articulação política mais densa com o pouco sensível poder público, capaz de mitigar a transferência de responsabilidades? No cenário atual, nada indica que o movimento teria sucesso, mesmo que por outras vias, mas a dúvida não pode ser ignorada. Além disso, o risco do *centralismo* não deixa de estar presente. O grupo que se propôs a participar do movimento tem mesmo legitimidade para se colocar como representativo da cultura de Três Corações? Esta é uma pergunta que deve ser feita.

Cada vez que o movimento é revisto, novos questionamentos podem surgir. Nada mais saudável. Um movimento da sociedade civil, com todas as suas contradições, possibilidades e limites, pode, sim, envolver riscos. Não dar em nada é um deles, embora bastante inverossímil, pois a participação não é só meio. Ela também é fim, pois sempre favorece a educação popular e sempre gera externalidades positivas às culturas cívica e política da comunidade (PATEMAN, 1992). Correr riscos faz parte da própria lógica democrática. Esconder-se, alimentando um comodismo que nos conforta, pois evita custos pessoais, grupais e políticos, é um caminho passivo,

subserviente. Nada, porém, pode ser mais frustrante para um cidadão do que abdicar de oportunidades, como a descrita, de autodeterminação, isto é, de estabelecer para si e para o seu coletivo de referência meios de construção e preservação identitária – capitais que, sem dúvida alguma, a Cultura é capaz de potencializar.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BRASIL. **Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015**: elementos orientadores da posição brasileira. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2019.

_____. **Decreto nº. 9674, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm>. Acesso em: 4 mai. 2019.

CASA DA CULTURA GODOFREDO RANGEL. **Cadastro de entidades do segmento cultural de Três Corações**. 2013. Documento não publicado.

CÁLGARO, F. Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. **Portal G1**. 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 2 mai. 2019.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, 2012.

FLEURY, S. Iniciativa popular. In: AVRITZER, L. (org.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: Cultura. 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.

_____. **Produto interno bruto dos municípios: 2010-2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b.

MINAS GERAIS. **Projeto de lei nº 367, de 8 de fevereiro de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2019&n=367&t=PL>. Acesso em: 2 mai. 2019.

MINISTERIO DA CULTURA. **O que é a Política Nacional de Cultura Viva?** 2015. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cultura-viva1>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

OLIVEIRA, V. C. S.; KEINERT, T. M. M. A perspectiva sociocêntrica e a reconfiguração das principais políticas sociais após a constituição de 1988. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 10, p. 1-15, 2016.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PREFEITURA DE TRÊS CORAÇÕES. **Secretarias municipais**. 2019. Disponível em: <<https://www.trescoracoes.mg.gov.br/index.php/secretarias-municipais/91-cultura-lazer-e-turismo>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano do Brasil**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

RAUSCHENBACH, R. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, p. 205-230, 2014.



PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE FORMOSA DA SERRA NEGRA/MA: PROPOSIÇÕES E DESAFIOS PARA PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE ARTÍSTICA E CULTURAL

Rosa Coelho Costa¹

1 CONHECENDO UM POUCO SOBRE FORMOSA DA SERRA NEGRA/MA

A Serra Negra, símbolo maior desta região, acidente geográfico que deu origem ao nome da cidade Formosa da Serra Negra, é terra de pessoas gentis, alegres, batalhadoras, sonhadoras e com visão de futuro. Nos anos 60, quatro amigos, vizinhos de fazendas, vendedores ambulantes, líderes da localidade, João da Mata e Silva, Patrocínio Milhomem, Cazusa e Silva e Genésio Francisco da Silva, se uniram com o objetivo de fundar um povoado em um lugar de fácil acesso para todos e que tivesse água em abundância.

Esse lugar especial, cercado de serras, terras férteis, brejos, nascentes, e riachos era a fazenda Formosa, onde se iniciou a criação do povoado, com apenas quatro famílias. E o povoado foi crescendo, se desenvolvendo e chegando mais famílias, que desejavam dar aos filhos o que eles não puderam ter, os estudos.

Por seus filhos, pela educação de seus filhos e o comércio, que lhes impulsionaram a iniciar o Povoado. De foice, machado e facão, abriram a primeira estrada de Formosa a Grajaú, a cidade mais próxima localizada a 82 km, lutaram pela primeira escola, a Escola Municipal Maranhão Sobrinho, e pela primeira professora, Maria Francisca da Silva, traçaram as primeira ruas e avenidas e todos que aqui chegaram foram bem acolhidos e tinham terreno para construir suas casas.

Entre os anos 1950 a 1970, nessa região da Serra Negra, pertencente ao município de Grajaú, era celebrada uma missa de ano em ano, graças à disposição dos Frades Capuchinhos como Frei Alexandre, Frei Serafim, Frei Mário e Frei João José, que

¹ E-mail: rosiecoelho@live.com

vinham de Grajaú montados em burros e celebravam nas casas das famílias que aqui residiam, pois na época não existia nenhuma capela.

No ano de 1964, início do então povoado Formosa, nascia a primeira Escola, a Escola Maranhão Sobrinho, e a construção da primeira igreja em que, em 1967, iniciaram-se as rezas aos sábados à noite, os cultos dominicais e os encontros de catequese pela primeira professora Maria Francisca da Silva. A nossa primeira catequista, popular Maria Silva, sempre enfrentou as dificuldades com muito otimismo, frequentou todos os cursos bíblicos em Grajaú e Barra do Corda fortalecendo a sua fé, para repassar aos seus catequisandos e a toda comunidade, e exerceu essa missão por quase 30 anos. Hoje ela é Ministra da Eucaristia.

Maria Francisca da Silva, além de Professora e catequista, também incentivou a cultura local, criou e representou junto com os estudantes e a comunidade as primeiras Peças de Teatro, que, na época, eram chamadas de Drama e apresentadas para o público em frente à escola Maranhão Sobrinho, época que marcou o início da história de Formosa da Serra Negra.

A igreja católica, com o Padroeiro São João Batista, foi muito importante no desenvolvimento desse lugar, desde o início, pois disseminou a cultura e as tradições religiosas de um povo alegre, festeiro, doadores e incentivadores da fé cristã. Nesse mesmo período, já iniciava o primeiro ano de festejo de São João Batista no mês de junho, onde se realizavam as novenas, idealizada pelo Sr. João da Mata e Silva e Dona Mundica. Daquele ano em diante, todos os anos, comemorou-se o festejo de São João Batista. Os primeiros moradores do povoado Formosa eram todos católicos e os principais animadores e organizadores do evento.

Desde o início do festejo, veio a tradição de levantar o mastro, as novenas noturnas e leilões de prêmios, doados pelas pessoas da comunidade. Entre os anos 1970 e 1975, foram criadas as comunidades de base em toda a região da Serra Negra pelo Frei Serafim, que na época era quem fazia as desobrigas. Foi instituída a comunidade Formosa, ficando nomeado como dirigente o Sr. Domingos Milhomem, logo após a missa da primeira turma de primeira comunhão.

Recebia em sua residência todos os padres que vinham para as suas missões, considerado assim um grande pilar de sustentação da nossa igreja. Foi nomeado ministro no ano de 2006, vindo a falecer em 12 de novembro de 2015, deixando um grande legado de luta pela comunidade e de missão cumprida.

Mais tarde, nos anos 90, ainda em funcionamento na Igrejinha, passaram a ser realizadas com mais frequência as missas pelo Padre Jorge e Frei João José. No ano de 1997, houve a mudança para uma nova Igreja, maior e mais espaçosa, hoje Paróquia que foi construída com o esforço do Padre Jorge e Frei Lauro, onde se passou a realizar as celebrações. Anos mais tarde surgiram outras igrejas, como a Igreja Cristã Evangélica e Assembleia de Deus Comadesma, também muito importantes na educação religiosa.

A urbanização se deu gradativamente, os ambulantes se tornaram comerciantes de secos e molhados e vereadores. A cultura forte marcada pelas festas de Gado (vaquejadas), Festas juninas (Festejo de São João Batista) – um dos grandes eventos culturais do município, onde se apresentam diversos grupos de danças folclóricas, arrasta-pé e comidas típicas da região –, as festas religiosas como as Rezas de Reis, Divino Espírito Santo e outras, as festas evangélicas e a grande diversidade de artistas culturais que representam todos os seguimentos.

Desde a década de 1960, iniciou-se a difusão do teatro e da dança em nosso município. Um grande fenômeno foi a criação dos festivais de Teatro, na época chamado de Drama (que era encenado nas ruas pelos primeiros professores da comunidade, moradores e estudantes) e a Dança, com diversos grupos folclóricos, transformando o cenário dessas duas áreas. Desde então, formaram-se muitos grupos de teatro e de dança, incentivados pelas escolas do município.

A cidade possui, atualmente, vários grupos de danças folclóricas e urbanas e grupos de teatro, mas ainda não possui nenhum local adequado e equipado tecnicamente para produção, fruição e realização de apresentações de artes cênicas. Peças audiovisuais, fotografias, vídeos e documentários já foram produzidos no município de forma independente ou em parceria com empresas culturais do município e região, compostas por entidades diretamente ligadas aos setores turísticos e culturais. Necessita-se de apoio para os artistas desenvolverem seus trabalhos e para melhoria da economia local.

No segmento do artesanato, diversos produtores culturais desenvolvem trabalhos de forma independente, para seu próprio uso ou para comércio informal. Necessita-se de formações e de local para produção, difusão e comercialização do artesanato local.

Existem, atualmente, vários artistas, bandas e cantores no município, de vários estilos, como gospel, forró, sertanejo, pop e outros. Normalmente, apresentam-se

nos eventos do município e região e nos municípios vizinhos, mas não dispõem de escola de música, nem de cursos de formação na área. O município conta com uma biblioteca pública, denominada Biblioteca Pública Francisco Rosas, porém, está fechada, o prédio foi depredado e os acervos desapareceram. A atual gestão está em busca de meios e recursos para reformar, adquirir novos acervos e reabrir.

Importantes manifestações da cultura popular no município se desenvolvem através de festejos religiosos e festas evangélicas, dentre eles estão: o Festejo de São João Batista, onde se apresentam diversos grupos folclóricos e que já é tradicional desde as primeiras gerações deste município; festas de padroeiros da região, Rezas do Divino Espírito Santo, Reza de Reis, Nossa Senhora Aparecida e outros. Das festas dos evangélicos, destaca-se o Dia do Evangélico.

De espaços públicos, dispõe-se de uma Praça de Eventos, onde são realizados os principais eventos do município, e as Praças, do Centro, da Prefeitura, e do Tombador, I Igreja de São João Batista, Paróquia São João Batista e Biblioteca Pública Municipal, que, como dito acima, necessita ser restaurada com certa urgência, pois é um bem de grande relevância para o patrimônio histórico e cultural do município. O campo das políticas culturais do município de Formosa da Serra Negra era bastante incipiente até recentemente, existindo basicamente em função de eventos, porém, nos últimos anos, novas políticas surgiram no campo, impulsionando novas ações e práticas.

2 A IMPORTÂNCIA DE UM PLANO MUNICIPAL DE CULTURA PARA FORMOSA DA SERRA NEGRA/MA

O Plano Municipal de Cultura de Formosa da Serra Negra/MA busca definir as políticas públicas de longo prazo que garantam a proteção e promoção do patrimônio, dos direitos culturais e da cultura em todo o município, o acesso à produção e à apropriação da cultura, a valorização da cultura como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, o estabelecimento de um sistema público e participativo de gestão e o acompanhamento e avaliação das políticas culturais.

Significa um novo modelo de desenvolvimento de política pública que vem sendo desenhado para a cultura, nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Atualmente, existem diversas ações que pretendem elevar a cultura ao patamar de direito essencial à cidadania e o Plano Municipal de Cultura – PMC, que já está concluído, é

uma dessas ações que, em Formosa da Serra Negra, colaborará para que a cultura seja reconhecida como um dos pilares para o desenvolvimento sustentável da nossa cidade.

Sustentabilidade, palavra que reúne ação e planejamento, é a palavra e a ação da vez! Governos precisam promover mudanças nos modos e meios que usamos para a sobrevivência da sociedade, e a cultura tem um papel fundamental nesse processo, pois será necessário rever conceitos, valores, costumes, hábitos, enfim, promover uma transformação social.

O PMC se constitui como uma ferramenta importante para que os governos planejem e implantem suas ações. A participação do poder público, dos grupos e organizações que não pertencem ao poder público e da sociedade civil teve papel decisivo no planejamento e no acompanhamento das diretrizes, metas e ações da política cultural do município. Ela é o motor que alimenta a política pública de cultura e o PMC oferece as condições para que, a cada dois anos, durante as conferências, a população acompanhe o andamento das propostas, compreenda o funcionamento da instituição pública e compartilhe as responsabilidades no planejamento e na execução das ações.

O município de Formosa da Serra Negra/MA conta com um órgão específico para a cultura, a Secretaria de Cultura, que está em processo de reformulação e organização para fins de um melhor atendimento das demandas culturais do Município. O Conselho Municipal de Cultura está em plena atividade desde sua criação no ano de 2015.

Assim, a partir da aprovação da Lei nº 231/2015, que implementou o Sistema Municipal de Cultura, passando a ser deliberativo e composto por representantes setoriais de todos os seguimentos artísticos culturais, Formosa da Serra Negra participou efetivamente dos eventos realizados para ajuste ao Sistema Nacional de Cultura, além de finalizar o Sistema Municipal de Cultura SMC (Conselho Municipal de Políticas Culturais, Plano Municipal de Cultura e Fundo Municipal de Cultura).

O texto, a partir da colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento do Plano Municipal de Cultura, encerra a implementação do Sistema Municipal de Cultura, prevendo a garantia da valorização da cultura como vetor do desenvolvimento econômico e social, a democratização das instâncias de formulação

das políticas culturais, o papel do município na economia da cultura e a participação e controle social na formulação e acompanhamento nas políticas.

Estruturado para o período de 10 anos e formalizado por meio de lei municipal, é de interesse de todos os atores culturais que o Plano Municipal de Cultura possibilite ao setor cultural e demais áreas implantar políticas integradas que contribuam para o desenvolvimento do campo cultural. Como instrumento de planejamento das políticas culturais no município, ele estabelecerá as ações necessárias para alavancar as dinâmicas culturais locais e garantir a ampliação dos direitos culturais na cidade de Formosa da Serra Negra/MA.

O Plano Municipal de Cultura traduz a diversidade de pensamentos e práticas culturais existentes neste Município. De forma importante apresenta-se como um planejamento de longo prazo, uma política pública de Estado que ultrapassará as conjunturas e os mandatos de governos, pois tem sua vigência prevista para o período de dez anos, de 2018-2027, com revisões bienais realizadas com a participação social nas conferências de cultura.

O PMC é, com efeito, resultado da pactuação entre o poder público e sociedade civil, por meio do Conselho Municipal de Política Cultural. Trata-se de um documento estratégico e de planejamento para a cultura da nossa cidade, pois possui um conjunto de metas e ações que deverão ser cumpridas até 2027 e representam os anseios de milhares de formosasserranegrenses, reunidos em conferências municipais, no período de 2010 a 2017, e fóruns estaduais e regionais desde o ano de 2010.

A cidade de Formosa da Serra Negra recebe um Plano de Cultura que redefine e consolida a relação do poder público municipal com a sociedade, apresentando um modelo de gestão que se sustenta no diálogo e na participação social, como a base para promover ações que fortalecem a diversidade cultural no nosso município. Sendo assim, a Prefeitura de Formosa da Serra Negra e Secretaria Municipal de Cultura têm trabalhado bastante para a realização deste Plano, desde o diagnóstico inicial do Município até a sua conclusão, passos importantes para consolidar a cultura como um componente essencial ao desenvolvimento social, econômico e sustentável do município. Portanto, há muito trabalho pela frente e vamos juntos, Secretaria Municipal de Cultura e sociedade, construir este processo.

3 DESAFIOS PARA ELABORAR UM PLANO MUNICIPAL DE CULTURA

Os desafios integram diversas ações das políticas de participação, de informação e de transparência na gestão cultural. Faz-se necessário estabelecer condições para a consolidação efetiva da cidadania cultural, que possibilitará aos cidadãos de Formosa da Serra Negra avançarem na construção de uma cidade com igualdade nas oportunidades e na convivência com a diversidade, com a democratização (e democracia), com a inclusão com a justiça social.

Formosa da Serra Negra, é sem dúvida, um dos símbolos da riqueza cultural maranhense nos mais diversos segmentos artísticos. Mas sobreviver de arte não é tão fácil, sobretudo para os artistas iniciantes. Falta de incentivo dos governos Municipal, Estadual e Federal com projetos permanentes e falta de cursos de capacitação artística e técnica, intercâmbio interestadual, em vez de eventos isolados, são as principais críticas feitas por quem fez ou faz parte do universo artístico. Deste modo, a políticas de fomento à produção cultural são necessárias como reflexão ante esse cenário.

De forma geral, o sistema e os planos buscam criar as condições de institucionalidade para que as políticas públicas de cultura se transformem em políticas de Estado. Para tanto, alguns desafios se mostram centrais: o maior deles é o de respeitar os princípios constitucionais do federalismo brasileiro, que articulam autonomia e divisão de competências entre os entes federados; e os princípios da democracia, que garantem a participação social.

Instituídos, o primeiro pela Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012 e o segundo pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, integram a tentativa que realizam os diferentes níveis de governo para organizarem suas atuações no campo da cultura, por meio da articulação com a sociedade civil. O plano em questão foi construído a partir do diagnóstico da realidade cultural do Município de Formosa da Serra Negra, e para isso foi necessário:

- A sensibilização e mobilização dos atores sociais chaves para participar do processo de elaboração de um plano de cultura;
- Definição das instâncias de consulta e debate: espaço para divulgação e consulta sobre as questões relevantes para a cultura municipal. Alguns exemplos são mesa de debate, oficinas, seminários, conferência municipal de cultura;

- Sensibilização do poder público, prefeito, vereadores e lideranças;
- Apresentação em audiência pública, referendado pela comunidade e aprovado pelo Conselho Municipal de Políticas de Cultura e, por conseguinte, pelo Poder Público Municipal.

O Plano Municipal de Cultura representa a institucionalização das políticas públicas de cultura, elaborado democraticamente pelo poder público e sociedade civil, que agora ultrapassam o patamar de políticas de governo para se tornarem políticas municipais e, por isto, de Estado. Esse Plano significa a consolidação de um entendimento político no campo da cultura que já está em tramitação e será transformado em lei pela Câmara de Vereadores, e dará estabilidade institucional, assegurando a continuidade das políticas públicas de cultura.

Sendo assim, o PCM é o resultado de um encontro de ideias entre sociedade civil e poder público e tem por objetivo instituir as políticas de cultura necessárias ao município, políticas estas centradas em ações que busquem a valorização da cultura local e regional. Daí, faz-se necessária a elaboração e institucionalização de programas e projetos estratégicos em diversas áreas de atuação da sociedade, concretizando assim a relação com a política pública de cultura para que favoreça o desenvolvimento em todas as dimensões para o Município de Formosa da Serra Negra.

Assim, o Plano Municipal de Cultura define os conceitos de política cultural, apresenta diagnóstico e aponta os desafios a serem enfrentados. Formula diretrizes gerais, estrutura as intervenções do governo municipal a serem implementadas nos próximos dez anos.

O Plano constitui o Sistema Municipal de Cultura e representa uma importante contribuição da comunidade cultural e do governo de Formosa da Serra Negra para a implementação do Sistema Estadual e Nacional de Cultura. Estimula ainda outras cidades a elaborarem, em consonância com a sociedade, seus Planos de Cultura.

Portanto, constitui-se como a dimensão simbólica da existência social de cada povo, argamassa indispensável a qualquer projeto de nação sustentável, como eixo construtor das identidades, como espaço privilegiado de realização da cidadania e de inclusão social e como fator econômico gerador de riquezas.

Mas tudo isso somente será possível se os artistas, os grupos, as entidades e os usuários da cultura estiverem com a administração pública municipal nessa caminhada, que pretende levar a cidade de Formosa da Serra Negra a consolidar-se como referência nas políticas culturais, na produção cultural e na profissionalização, na formação e na promoção da cultura como um bem universal para todos os cidadãos.

4 A GRANDEZA DA DIVERSIDADE CULTURAL MARANHENSE

Diversidade cultural é algo intrinsecamente positivo, pois se refere ao intercâmbio da riqueza inerente a cada cultura e, assim, aos vínculos que nos unem nos processos de diálogo e de troca. As diferenças culturais nos fazem perder de vista o que temos em comum como seres humanos, constituindo assim a raiz de numerosos conflitos.

Em 1982, foi realizada, no México, a Conferência Mundial sobre políticas culturais, denominada Mondiacult, que abordava a política cultural baseada no respeito à diversidade, em que se defendeu que a prática cultural não pode vir dissociada da política e será reflexo desta.

Segundo Néstor García Canclini (2009), as políticas culturais podem ser compreendidas como o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizados, com a finalidade de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem e, mesmo, transformação social, levando em conta, portanto, o caráter internacional dos processos simbólicos e materiais da atualidade.

Precisa ser encarada como bem, patrimônio que nos oferece a experiência de pertencimento, e ainda como recurso, um capital social capaz de nos fazer viver juntos. A cultura maranhense é um verdadeiro caldeirão de ritmos, talentos, cores, texturas e sabores, que também encerra um grande potencial para o turismo cultural, histórico e rural.

A seguir, alguns aspectos da variadíssima e riquíssima cultura popular do Maranhão: a festa, dança, teatro, arte, religiosidade, folguedo, ritmo e emoção que é o Bumba-meu-boi (Patrimônio Cultural do Brasil), a maior e mais representativa tradição cultural do Maranhão, verdadeira expressão da nossa alma e da formação do nosso povo.

A diversidade cultural das populações indígenas, uma das maiores do país (aprox. 30 mil), com a maior parte de suas áreas demarcadas e homologadas e 7 etnias diferentes. A capital, São Luís, que constitui o primeiro assentamento europeu às portas da Amazônia, é patrimônio da humanidade, pela sua riqueza cultural e por possuir o maior acervo arquitetônico colonial português de origem civil do mundo.

É o estado com a maior população proporcionalmente negra, cafuza, cabocla e mulata do país. O Maranhão é o estado mais miscigenado do Brasil, fato estampado até na sua bandeira. Tem um carnaval autêntico com variadas e ricas manifestações da cultura popular, passando pelas escolas e turmas de samba, blocos tradicionais, blocos organizados, blocos alternativos, tribos de índios, Tambor de Crioula. As festas juninas, que na verdade se antecipam e começam já em maio, com os tradicionais ensaios dos grupos de Bumba-meu-boi, são consideradas, hoje em dia, as melhores do país. O São João do Maranhão é um espetáculo cultural à parte na beleza e autenticidade de suas danças, folguedos, ritmos, tambores, batuques e brincadeiras, que parecem infinitos.

Além do Bumba-meu-boi, destacam-se o Cacuriá, o Tambor de Crioula, a Dança Portuguesa, a Dança do Côco, o Bambaê de Caixa, a Dança do Lelê, Dança do Lindô, o Forró de Caixa, a Quadrilha e tantos outros. A festa acontece espontaneamente na rua e é com certeza uma das maiores festas populares do mundo.

A vocação para a poesia, lirismo, artes e letras do maranhense já deu ao país grandes escritores, poetas, jornalistas e eruditos de várias áreas. A beleza e originalidade do seu artesanato. A variedade e riqueza das embarcações artesanais (uma delas Patrimônio Cultural do Brasil). A especialidade da sua culinária, de origem luso-afro-tupi, com influências do Norte e do Nordeste e muita coisa própria, que só tem aqui.

Os casarões históricos de Alcântara, antiga morada da aristocracia rural maranhense. Constitui o “caribe brasileiro” juntamente com os estados do Pará e Amapá, pois é forte a afinidade cultural e proximidade com o Caribe e os ritmos caribenhos são tão presentes no Maranhão que São Luís, considerada a capital brasileira do reggae, que aqui ganhou peculiaridades regionais e já se incorporou à cultura local.

É reduto importante das religiões afro-brasileiras, que vão desde o tambor de mina (culto jeje, cultuado no Maranhão), passando pelo terecô, candomblé, pajelança (influência indígena), tambor da mata e umbanda. Por isso, é território fértil de lendas e mitos.

5 CULTURA E CIDADANIA: PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL

A situação da população ainda é desigual. As políticas públicas deveriam corrigir essas deficiências, afinal são feitas para e pela população. Todavia, a maioria dos políticos que ocupam cargos tanto no Executivo (que administra os bens públicos) quanto no Legislativo (que elabora as leis e possui papel fiscalizador) pertence a uma maioria conservadora patriarcal, branca e cristã (católicos e protestantes), a qual parece mais preocupada com a manutenção de seu *status* de controle do que com o bem-estar da sociedade.

Cidadania se faz com participação e inclusão social, resguardando-se a vida digna, com acesso qualificado à educação, moradia, alimentação e cultura, em que se estabelecem a cidadania e a dignidade da pessoa humana como valores fundamentais à Constituição. Os órgãos públicos possuem uma responsabilidade especial no fomento à cultura, tanto para determinar diretrizes, quanto para aplicar políticas de incentivo e proteção à cultura e estimular a formação do público.

Segundo a Constituição Federal, é de competência da União elaborar as normas gerais, a serem suplementadas, conforme cada realidade, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 24, I, II, V, VII, VIII, IX, § 1º e 2º e art. 30, I e II). Também, todos os entes federados possuem a incumbência de proteger o patrimônio cultural, proporcionar os meios de acesso à cultura, e evitar a exclusão social (CF, art. 23, I, III, IV, V, X e art. 30, III, V, VI, IX). E, durante a gestão, a administração deverá preservar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37).

Ademais, o investimento em cultura realizado pelo cidadão é pouco significativo, o dinheiro arrecadado com a venda de ingressos, obras, livros, direitos autorais etc. é irrisório e, por esta razão, não é uma forma de sustento eficaz para o artista e produtor cultural.

A população constata-se analfabeta e segregada ao trabalho informal, esforça-se para garantir seu sustento e não tem dinheiro para investir em cultura. É, portanto, responsabilidade dos gestores da esfera pública, e da sociedade, promover a cultura como espaço de realização da cidadania, da superação da exclusão social e fator econômico, capaz de atrair divisas para o país e, internamente, gerar emprego e renda.

Portanto, ao se formular as políticas públicas e estimular a produção cultural, deve-se estabelecer diretrizes e disponibilizar verbas através de benefícios fiscais e fundos culturais, além de estabelecer parcerias entre organizações sociais e fundações culturais, para a viabilização do fazer artístico e cultural, e democratização do acesso à cultura. Ainda, a participação do cidadão na escolha de cultura é importante, na medida em que partiria dele a escolha daquilo que lhe é mais próximo, como qual mais se identifica e pelo qual se dispõe, não só a investir, como a lutar.

6 REFLEXÕES: A CULTURA QUE QUEREMOS

É fundamental discutir a instituição das políticas públicas de fomento à cultura no Brasil e seus significantes, através da análise de questões como civilização, domínio e opressão do diferente; contracultura; folclore e cultura popular; arte e indústria de massa. Também, refletir sobre a formação cultural brasileira, através de uma perspectiva histórica, e sobre taxações governamentais para o fomento da cultura e a formação do nacional, até as práticas atuais.

Com enfoque para a formação de uma nação mestiça, fortemente influenciada pelos programas veiculados nos meios de comunicação, faz-se necessário um estudo sobre cidadania e o impacto das leis de proteção ao patrimônio e de fomento à cultura na sociedade, com destaque para a Constituição Federal e a Lei Rouanet.

Da canção “Comida”, de Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Britto, destacam-se os versos “a gente quer comida / diversão e arte”, “diversão e arte para qualquer parte / diversão, balé / como a vida quer / desejo necessidade, vontade”. Ressalta-se a necessidade humana de transformar seu ambiente, o convívio e suas relações com o outro, e a vontade de representar sua vivência, seu modo de apreender o mundo e realizar-se através da arte, de produzir cultura e repassar este conhecimento, sua manifestação simbólica transmitida através das gerações.

Sabe-se que as políticas públicas não se fazem simplesmente pela figura dos dirigentes máximos da sociedade, em destaque os presidentes, e sim por um jogo de interesses sociais e econômicos, ampliados ou minimizados pelos meios de comunicação, que fazem com que projetos sejam implantados ou arquivados. O enfoque na implantação das políticas culturais é importante para se analisar como se deu a formação cultural brasileira, para se entender quais as necessidades culturais

e porque ainda somos uma sociedade desigual, com altos índices de violência e baixo desempenho educacional.

Destaco a importância do exercício pleno da cidadania, através da emancipação e participação do cidadão, a partir de uma análise da Constituição Federal, com enfoque nas leis de fomento à cultura, primeiramente voltadas à proteção do patrimônio cultural e depois para a aplicação de leis de incentivo à cultura, que visavam estabelecer uma parceria entre o Estado e a iniciativa privada, através da dedução fiscal.

A cultura é um testemunho da dinâmica dos indivíduos e das comunidades. A trama de culturas que enreda cotidianamente o Brasil registra e qualifica essas movimentações. Para que se pondere qual a cultura que queremos e como iremos consegui-la, faz-se necessário analisar a cultura que temos, quais são suas principais características e como as políticas culturais foram implantadas, através de um processo de violência ou com a anuência da população.

Outros pontos de reflexão são se a legislação serviu de instrumento a esse processo de desenvolvimento cultural, e em que direção nos levam a Constituição Federal do país, e a principal lei de fomento à cultura, a Lei Rouanet. Essa análise deve considerar a cultura como campo de ações, um jogo polissêmico de mútuas influências, panorama que se inscreveu como memória persistente em nossa matriz cultural, e que se revela pelos mesmos traços nos quais se esconde: nas marcas que deixou em nós, em nossos modos de falar, em nossas casas e museus, em nossas culinárias e cidades.

Por fim, cabe refletirmos se realmente a cultura foi instituída no país como um processo do desenvolvimento humano, a partir da garantia do acesso aos cidadãos a diversidade e a pluralidade cultural, através da proteção ao patrimônio cultural e o fomento às realizações culturais através do estímulo à formação, produção, circulação, difusão e fruição das manifestações culturais em sua mais diversas formas e linguagens.

Em 1982, a *Mondiacult* estabeleceu um conceito de cultura que passou a nortear a ação programática dos países-membros da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). Esta deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos que caracterizam um determinado grupo social. Além das artes e literatura, contempla, também, os modos de vida, os direitos fundamentais do

homem, os sistemas de valores e símbolos, as tradições, as crenças e o imaginário popular. A cultura popular é, portanto, caracterizada sob uma perspectiva inferior, periférica, a ser resgatada por uma política patrimonialista e conservadora, realizada pelas secretarias e conselhos municipais e estaduais, associada a ideologia de agências governamentais que defendem a tradição e a preservação da memória, dos museus, festas populares e do artesanato folclórico, através da recuperação de uma tradição cristalizada no tempo. Valoriza-se, desta forma, a conservação de um acervo histórico e artístico e a viabilização de eventos culturais que somente conseguem se manter à custa da proteção governamental, de caráter assistencialista, sem a preocupação com a continuidade das práticas criativas e sua emancipação.

Cabe ressaltar que a cultura está aberta a variadas pressões internas e externas. Tal campo constrói-se nesse embate, que não ocorre sem uma mistura de desejos, frustrações e acomodações. Afinal, estamos falando do terreno das manifestações humanas, pleno de articulações que flexionam o individual e coletivo, sem jamais apartar as duas instâncias.

Somos um país continental, com marcantes diferenças constitutivas e culturais ao longo de nossa história; com processos de urbanização e desenvolvimento distintos; e com especificidades geográficas e culturais, local e regionalmente. O que é a realidade brasileira, senão o resultado de encontros entre matrizes culturais de diversas partes do globo, aliado a uma vocação para contágios mútuos?

Não faz sentido pensarmos em culturas estanques, mas na dinâmica entre elas; não é certo imaginar que as particularidades possam se dissolver em homogeneidade resultante de repetidos contatos. Identidades regionais e locais reinventam maneiras de manter o vigor de suas formas de ver o mundo contemporâneo e nele agir.

A rede da cultura não conhece limites, tem vocação para o espalhamento, para a amplidão. Ao invés de incorrerem na visão restritiva que compreende a cultura como uma esfera da vida humana que estabelece relações com outras, sejam elas políticas, econômicas, filosóficas ou científicas, propõem-se, aqui, pensar a cultura numa perspectiva expandida: a cultura confunde-se com a própria condição humana para vivenciar as coisas do mundo e construir representações dessas coisas.

A valorização da diversidade e multiplicidade de expressões se torna essencial para se construir uma cultura abrangente e democrática, onde as manifestações divergentes são respeitadas.

Faz-se necessário, portanto, o fomento de políticas culturais que proporcionem a formação e/ou aperfeiçoamento daqueles que pretendem entrar no circuito de produção cultural, através da criação de espaços ou meios que possibilitem a sua apresentação ao público, a implantação de programas de estímulo, e a criação de agências reguladoras que possam orientar esta prática e proporcionar uma forma de financiamento para os produtores. Para que se possa fortalecer um circuito organizacional, responsável por estimular, por diversos meios, a produção, a circulação e o consumo de bens econômicos e culturais, através de um processo de inclusão que represente uma democracia cultural, com a busca da igualdade formal e material, além do respeito às diferenças. Sendo a igualdade um dos pilares dos direitos humanos, evidente que habitamos um país caracterizado pelo desrespeito a esses direitos.

REFERÊNCIAS

ARTESTAÇÃO. **Revista ArtEstação– Nos Trilhos da Cultura**. Ano 1, n. 1, Janeiro de 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 8 dez. 2018.

_____. **Lei nº 6835, de 30 de março de 2006**. Aprova o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=319143>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura: Diretrizes Gerais**. 1ª Edição. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/Plano-Nacional-de-Cultura-Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura: Diretrizes Gerais**. 2ª Edição. Brasília: Ministério da Cultura, 2008. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/Plano-Nacional-de-Cultura-Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Ministério da Cultura. **Planos Setoriais de Cultura**. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/planos-setoriais/>>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. Ministério da Cultura. **Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas**. Brasília: Ministério da Cultura, 2009. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/03_plano_nacional_de_cultura.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2019.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: Um Histórico. **I Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura** – ENECULT. Salvador, 14 e 15 abril de 2005. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pd>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CANCLINI, Néstor García. Diversidade e Direitos na Interculturalidade Global. In: **Revista Observatório Itaú Cultural** / OIC – nº 8 (abr/jul 2009). São Paulo: Itaú Cultural, 2009. p. 143-152.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/683/1/Planejamento%20estrat%3%a9gico%20municipal%20no%20Brasil%20-%20uma%20nova%20abordagem.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

POENER, José Arthur. **Identidade Cultural na Era da Globalização**: Política Federal de Cultura no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

REIS, Paula Félix dos. Políticas Nacionais de Cultura: o documento de 1975 e a proposta do governo Lula/Gil. In: **Políticas Culturais em Revista**, v. 1, n. 2, p. 73-90, 2008.

RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador, Edufba, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1235/1/2450.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Plano Nacional de Cultura em debate. In: **Políticas Culturais em Revista**, v. 1, n. 2, p. 59-72, 2008. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. Políticas Culturais no Governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. Intercom – **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. v. 31, n. 1, jan/jun 2008. p. 168-205. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1242/1/Antonio%20Albino%20Canelas%20Rubim3.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

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

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **1982 – 2000: de MONDIACULT a “Nuestra diversidad creativa”**. Disponível em: <<https://ich.unesco.org/es/1982-2000-00309>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

Este livro foi produzido pela Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais – EdUEMG em agosto de 2019.

O texto foi composto em Neutra Text e Open Sans, de Christian Schwartz e Steve Matteson.

Para obter mais informações sobre outros títulos da EdUEMG, visite o site: eduemg.uemg.br