

PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO FORTALECIMENTO DE POLÍTICAS CULTURAIS

Luana Vilutis¹

RESUMO

Este artigo tem como pano de fundo a reflexão a respeito da institucionalização da política cultural brasileira frente aos desafios da integração federativa proposta pelo Sistema Nacional de Cultura. O Plano Nacional de Cultura é abordado com foco em suas metas e no atual estágio de consolidação de planos de cultura em vinte municípios do País, contemplados pelo Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Regiões Metropolitanas, realizado pela Universidade Federal da Bahia, em parceria com o Ministério da Cultura. O plano de cultura é analisado aqui enquanto o principal componente de ligação entre os diversos mecanismos do Sistema. Interessa-nos compreender a importância da participação social e da sinergia dos entes federados no processo de planificação de políticas culturais.

Palavras-chave: Plano Nacional de Cultura. Sistema Nacional de Cultura. Política cultural brasileira. Participação social. Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Regiões Metropolitanas.

LOCAL CULTURAL PLANS AND SOCIAL PARTICIPATION IN THE STRENGTHENING OF CULTURAL POLICIES

ABSTRACT

This article has as its background the discussion about the institutionalization of Brazilian cultural policy and the challenges of federative integration proposed by the National System of Culture. The National Plan of Culture is approached with a focus on its goals and in the current stage of local plans' consolidation in twenty Brazilian cities. These local plans are contemplated in the Technical Assistance project to elaborate cultural plans in capitals and metropolitan regions, conducted by the Federal University of Bahia in partnership with the Brazilian Ministry of Culture. The cultural plan is analyzed here as the main link between the National System mechanisms. Our interest is to understand the value of social participation and the synergy of federal entities in cultural policies planification.

Keywords: National Plan of Culture. National System of Culture. Brazilian cultural policy. Social participation. Technical Assistance project to elaborate Cultural Plans in capitals and metropolitan regions.

¹ Doutoranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA. e-mail: luanavilutis@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este texto nasce de uma inquietação referente aos desafios da institucionalização da política cultural brasileira, enfrentados recentemente com a criação do Sistema Nacional de Cultura e a implementação do Plano Nacional de Cultura. Esses instrumentos de gestão pública aportam questões relativas à sinergia entre os entes federados, na cogestão de iniciativas, e à participação da sociedade civil, na elaboração e acompanhamento desses mecanismos de gestão.

Temos como pano de fundo a reflexão sobre o grau de envolvimento e atuação do Estado na organização da cultura. A Constituição de 1988 afirma, em seu Artigo 215, que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais (BRASIL, 1988), mas sabemos que esta garantia e o nível de intervenção do Estado na cultura são aspectos que a história tem vivenciado de forma muito diferente.

Partimos do pressuposto de que a democracia é um processo dinâmico de permanente construção e tensão, com graus variados de intensidade. Por esta razão, na reflexão aqui proposta, reconhecemos o processo de democratização do Estado brasileiro. A análise do Plano Nacional de Cultura situa-se na compreensão de que, se este não é o primeiro Plano de Cultura do País, é o primeiro a ser formulado no Estado democrático de direito. Aliado a esse reconhecimento, temos, desde 2003, um Ministério da Cultura que passou a operar com um conceito ampliado de cultura, em seu sentido antropológico, abarcando os diversos modos de viver, fazer, criar e significar, o que trouxe um desafio a mais para a estrutura da gestão pública da cultura no Brasil.

Podemos dividir as análises aqui propostas em duas partes; uma primeira, que trata do Plano Nacional de Cultura (PNC) no marco de implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Nesta parte, discorreremos sobre as metas do PNC, sua formulação e monitoramento. Em seguida, abordamos dados e contextos diversos de execução de planos municipais de cultura, focalizando os mecanismos de participação social acionados nesse processo.

Os pontos de reflexão aqui propostos nasceram no âmbito do Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Regiões Metropolitanas (Projeto MinC-UFBA). A partir dessa iniciativa, uma cooperação entre o Ministério da Cultura e a Universidade Federal da Bahia, foi possível levantar um conjunto de dados, atuais e relevantes, sobre o desenvolvimento da cultura e seu estágio de consolidação institucional, em vinte municípios do País.

Os aspectos aqui abordados não podem ser generalizados para outros municípios, projetos e iniciativas; eles dizem respeito a uma experiência concreta de execução de um Projeto em um determinado momento histórico. O presente texto deve ser considerado como uma prévia, uma visão ainda aproximativa do objeto de estudo, pois, embora ele esteja sendo escrito no último mês

do projeto, muitos planos de cultura ainda serão finalizados, validados publicamente e votados no legislativo municipal.

Os dados para a comparação foram obtidos através da aplicação de questionários e do acompanhamento do trabalho de elaboração dos Planos de Cultura, em cada uma das cidades envolvidas no projeto. Trata-se de 12 capitais: Aracaju/SE; Belo Horizonte/MG; Campo Grande/MS; Florianópolis/SC; Fortaleza/CE; João Pessoa/PB; Manaus/AM; Porto Alegre/RS; Recife/PE; Rio de Janeiro/RJ; São Luís/MA; Vitória/ES e oito cidades de regiões metropolitanas: Betim/MG; Joinville/SC; Laranjeiras/SE; Olinda/PE; Sabará/MG; Santa Luzia/MG; São Caetano do Sul/SP e São Leopoldo/RS.

CPF da Cultura

A instabilidade é reconhecida como uma das principais características da política cultural brasileira e também um desafio estratégico a ser superado. Para Albino Rubim (2007), a ausência e o autoritarismo são outras tristes tradições da política cultural do Estado brasileiro que, conjugadas, produzem a instabilidade. Esta decorre de diversos fatores, como a descontinuidade administrativa, a fragilidade política e a falta de reconhecimento, público e privado, da importância da cultura no desenvolvimento nacional. A cultura política que desobrigou o Estado nacional de assumir sua responsabilidade na condução das políticas culturais, durante vários anos, relegou a segundo plano o interesse público da cultura na definição das políticas federais. Podemos identificar a instabilidade, no âmbito institucional, como decorrente da falta de continuidade das políticas culturais, do baixo orçamento destinado à pasta, da ausência de qualificação e de aumento do corpo funcional, além da ausência de planejamento e de integração federativa das políticas culturais.

A descentralização e a nacionalização das ações públicas são aspectos que contribuem para superar esse desafio e alcançar a estabilidade. Isso ocorre pela necessidade de atuação em uma perspectiva sistêmica, que supere a lógica desigual de distribuição dos equipamentos, recursos e programas. A existência de políticas públicas de Estado, que institucionalizem a política cultural para que esta não fique restrita a mandatos de governos específicos, e, assim, proporcionem maior continuidade das ações, é parte do desafio de superação da tradição de instabilidade no campo da cultura. Acreditamos que isso faz parte de um processo de formação política que reconhece e valoriza a cultura como um direito de cidadania, estimulando a participação e a pactuação social, a médio e longo prazo, na execução das ações públicas.

Atualmente podemos somar outros desafios à institucionalização da política cultural brasileira. As principais fragilidades encontradas dizem respeito à produção de dados e

informações, bem como à oferta de cursos de formação na área da cultura. A diversificação das formas de fomento à cultura; o fortalecimento da infraestrutura e da transversalidade da política, bem como a formulação de marcos regulatórios na área cultural são necessidades exigidas para o seu fortalecimento institucional.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) é um instrumento que oferece mecanismos de superação da triste tradição de descontinuidade das políticas, a medida que busca estimular a institucionalização da cultura e das políticas culturais, em uma estrutura ao mesmo tempo sólida e dinâmica, capaz de ultrapassar, na dimensão temporal, os períodos de mandatos dos governantes.

O SNC prevê um conjunto de componentes interdependentes, já conhecido com o “CPF da Cultura”. Trata-se de mecanismos que os municípios e Estados devem constituir, ao aderirem ao Sistema, a saber: Conselho de Políticas Culturais; Plano de Cultura e Fundo de Cultura. Além disso, o SNC também prevê aos entes federados que o integrarem, a criação de um órgão público exclusivo da cultura; de um Sistema de Informações e Indicadores Culturais; de um Programa de Formação na área da Cultura; de um Sistema de Financiamento à Cultura, com a existência de Lei de Incentivo e do Fundo de Cultura já mencionado; de Sistemas Setoriais de Cultura e a realização periódica de conferências de cultura. No caso dos Estados e da União, estão previstas também a criação de comissões intergestoras, que são instâncias de negociação e pactuação, para a implementação do SNC e acordos relativos aos aspectos operacionais de sua gestão.

A Constituição brasileira prevê a cultura como dever do Estado, mas não dispõe do pacto federativo, que distribui responsabilidades diferentes para cada ente (União, Estados e municípios), na garantia do exercício do direito cultural. Diferentemente da educação e da saúde, em que esses limites são claros, tanto em termos da arrecadação de impostos, quanto da execução das políticas, e não há concorrência no desenvolvimento das ações públicas, a cultura ainda não tem instituída a divisão federativa de atribuições e responsabilidades em sua gestão. Há questões e desafios comuns a todos os entes da Federação, mas cujas respostas, ações e medidas, devem ser específicas e próprias a cada ente, orquestradas com os demais, limitadas por uma legislação nacional, contrabalançando o contexto de desigualdades existente entre os Estados e dentro de cada Estado. O Sistema e o Plano Nacional de Cultura fazem emergir a aplicabilidade dos direitos culturais, ao proporcionarem que os mecanismos do Sistema interajam entre si, em torno de objetivos comuns, tendo como finalidade garantir a sustentação orgânica e institucional da área cultural dos entes federados.

O planejamento da cultura, tanto no nível estadual como municipal, é uma etapa necessária para a institucionalização do SNC, envolvendo governantes, agentes públicos e sociais, comunidade

artístico-cultural e sociedade em geral. O ideal seria que o Plano Nacional fosse construído a partir dos planos municipais e estaduais, mas a dimensão continental do Brasil e o tempo da política cultural brasileira não ofereceram condições para tanto. O diálogo e o alinhamento dos planos municipais aos planos estaduais e ao PNC torna-se hoje uma necessidade, para dinamizar o seu fluxo de funcionamento e garantir a viabilidade do SNC.

Sabemos que o Sistema isoladamente não representa o avanço necessário à institucionalização da política cultural do Estado brasileiro, mas a articulação e a sinergia entre seus componentes é peça-chave para que essa engrenagem funcione e traga inovações ao campo da gestão pública da cultura. Dos cinco componentes do SNC, destacamos o Conselho de Política Cultural e as conferências de cultura como os principais espaços de exercício do direito à participação na vida cultural. O Plano de Cultura, por sua vez, é o comando executor da política; é a parte do sistema que recebe, interpreta, processa e controla as atividades vitais do Sistema; o Plano é considerado aqui como o principal componente de ligação entre os diversos mecanismos do Sistema, o elemento que estimula a sinergia do conjunto e a complementaridade dos entes federados.

A Emenda Constitucional nº 71/2012, que institui os princípios do Sistema e define sua estrutura, foi promulgada em 29 de novembro de 2012, mas o SNC ainda carece de regulamentação. Ainda assim, a lógica do Sistema Nacional de Cultura funciona, de fato, como um mecanismo de referência para a relação dos entes públicos que operam e viabilizam as políticas públicas do setor.

Embora em estágios diferenciados, o SNC vem sendo implantado em todo o Brasil, em Estados e municípios, em um processo acelerado. Segundo o MinC, em dezembro de 2012, 25% dos municípios brasileiros aderiram ao Sistema, o que representa um total de 1372 municípios. Em termos dos Estados, o SNC tem 85% de adesão, faltando apenas a integração dos Estados do Amazonas, Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo (BRASIL, 2012b).

As metas do Plano Nacional de Cultura

As proposições e desafios do PNC estão organizados em cinco capítulos; 14 diretrizes; 36 estratégias; 275 ações e 53 metas. Estas metas foram elaboradas no ano seguinte à aprovação da Lei que instituiu o PNC, de dezembro de 2010, e decorreram de um processo participativo, envolvendo consulta pública, oficina, grupos de trabalho no governo; reuniões dos colegiados setoriais; seminários em todas as regiões do País; grupos de especialistas em cultura; plataforma digital e pactuação junto ao Conselho Nacional de Políticas Culturais. As metas são abrangentes e apontam a necessidade de obter fontes de aferição, de preferência por meio de fontes existentes ou passíveis de

serem construídas, desafio a ser atendido pelo Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). As metas do Plano Nacional de Cultura foram atreladas ao Plano Plurianual 2012-2015, o que visa garantir sua execução.

Esse procedimento de elaboração de metas e indicadores, com projeção orçamentária e baseada num processo de consulta pública e participação popular, diz respeito ao Plano Nacional de Cultura, mas deve ser estendido a qualquer iniciativa de elaboração de planos de cultura, como etapas necessárias do processo de planejamento da gestão pública na área cultural.

O fato da elaboração das metas do PNC ter ocorrido posteriormente à formulação das ações do Plano não proporcionou um encadeamento lógico e direto de seus componentes e tampouco favoreceu a compreensão de sua metodologia. As 275 ações do PNC estão organizadas em cinco capítulos (do Estado; da diversidade; do acesso; do desenvolvimento sustentável; da participação social) e não correspondem às iniciativas, atividades ou programas voltados ao alcance de metas, mas sim a um conjunto de necessidades e reivindicações, com algumas estratégias de ampliação da política cultural brasileira. As ações do PNC não estão concebidas nem estruturadas enquanto ações públicas de Estado, portanto não há uma vinculação orgânica com os meios para sua efetivação e tampouco favorecem sua aferição.

Já as metas parecem ter nascido para suprir essa lacuna, ou seja, responder de forma operacional e representativa a esse conjunto de demandas nomeadas de ações, proporcionar sua quantificação e permitir o seu monitoramento. As 53 metas são o que mais aproxima o PNC de um planejamento efetivo, pois, além de expressarem a situação atual do aspecto abordado em cada meta, e projetarem o seu cenário desejado no Brasil até 2020, elas traçam objetivos temporais, espaciais e quantitativamente dimensionados para alcançar esse cenário. As metas são, portanto, mensuráveis e indicam o método de aferição. Mesmo que a fonte não exista, o Plano aponta para a necessidade de sua criação, estabelecendo assim um diálogo direto com o SNIIC.

A falta de dados e fontes é evidente e notória, ao traçar o processo de monitoramento das metas do PNC. Essa lacuna foi decisiva na caracterização das metas e isso pode ser notado nas metas de processo no Plano; estas são metas para constituir elementos que permitirão, por sua vez, gerar metas efetivas, mas não alcançam de fato o impacto da política ou do instrumento proposto. Isso não ocorre com todas as metas do PNC, que traçou prioritariamente metas de resultado e de impacto, ligadas a um conjunto de políticas e ações públicas – muitas vezes transversais –, que podem ser quantificadas e ter seu impacto mensurado.

As metas do PNC não estão organizadas nos mesmos capítulos de suas ações, mas nas dimensões constitutivas da cultura e orientadoras da política cultural brasileira, a saber: dimensão

simbólica, cidadã, econômica e de gestão da cultura. Cada uma dessas dimensões constitui um eixo que agrupa as metas distintamente, permitindo também estabelecer conexões com os capítulos do PNC. Dessa forma, as metas do eixo da dimensão simbólica relacionam-se às ações do segundo capítulo (diversidade); as metas relacionadas à dimensão cidadã da cultura dialogam com os capítulos 3 e 5 do PNC (do acesso e da participação social); o eixo da dimensão econômica da cultura trata do quarto capítulo do PNC (desenvolvimento sustentável) e o eixo relacionado à gestão da cultura possui conexões com os capítulos 1 (do Estado) e 4 (desenvolvimento sustentável).

Em 2012, o MinC iniciou a elaboração do sistema de monitoramento das metas do Plano Nacional de Cultura, o que prevê um trabalho técnico e político de criação de fontes de aferição. Isso requer a existência de bases de dados consistentes, mas também um conjunto de metodologias para medir o alcance das metas. Como não há previsão de levantamento de muitas dessas informações, em bases como a do IBGE, faz-se necessária a inserção desses dados nos futuros levantamentos e pesquisas. Outro aspecto do trabalho de monitoramento das metas é institucional e está voltado à identificação do grau de envolvimento de diferentes secretarias, instituições, atividades e programas de áreas que dialogam e interagem com a política cultural municipal

Como as metas são diversas, em relação a sua dimensão, alcance, formas e graus de execução e aferição, não há como trabalhar com uma metodologia única, em seu monitoramento. Essas diferenças implicam maior ou menor governabilidade do MinC sobre o processo de monitoramento de cada meta, ao mesmo tempo que reforçam a necessidade de articulação e parceria entre os demais entes federados e com a sociedade, para esse trabalho de governança e de desenvolvimento da cultura política do planejamento.

O PNC foi concebido como forma de contribuir para o desenvolvimento cultural do País, mas não se trata de um plano federal de cultura; os Estados e municípios são responsáveis pelo seu êxito e alcance, sendo fundamental que estes também empreendam o seu planejamento específico, para que as especificidades regionais, locais e territoriais, sejam incorporadas às estratégias dos atores locais e setoriais. Das 53 metas do PNC, 26 dependem da adesão dos entes federados, para serem alcançadas.² É nessa perspectiva que a lei do 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.

Em 2011, inaugura-se a etapa de implementação do PNC, na qual destacamos a elaboração

2 São estas as metas 1; 2; 3; 5; 6; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 20; 22; 23; 28; 29; 31; 32; 33; 34; 36; 37; 41; 49 e 53.

dos planos culturais municipais e estaduais. Atualmente são 20 municípios e 17 Estados que estão elaborando seus planos culturais, com assessoria de universidades (Universidade Federal da Bahia – UFBA e Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, respectivamente), e acompanhamento do MinC. O caráter inédito deste trabalho de elaboração dos planos culturais diz respeito à integração dos três entes federados, das universidades e da participação da sociedade na projeção de políticas culturais territoriais.

Projeto MinC-UFBA

O Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Municípios de Regiões Metropolitanas foi uma iniciativa do MinC, realizada pela Universidade Federal da Bahia, entre os meses de janeiro e dezembro de 2012. O objetivo do Projeto foi prover assessoria para 12 capitais e oito cidades de regiões metropolitanas do País, selecionadas pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Cultura de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas. O Projeto teve apoio financeiro da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do MinC e foi também uma ação em parceria com a Secretaria de Políticas Culturais, responsável pelo monitoramento das metas do PNC, que contribuiu com o acompanhamento e o assessoramento técnico do Projeto.

A execução desta iniciativa contou com a contratação, a capacitação e o gerenciamento de consultores locais, em cada uma das cidades contempladas. Além disso, foram realizadas ações de mobilização e integração das autoridades municipais; levantamento e pesquisa da situação institucional da cultura no município; desenvolvimento de metodologias participativas de planejamento; produção de guias e documentação orientadora e a realização de três seminários nacionais de integração e alinhamento técnico.

Para tanto, foi necessário instituir uma instância de governança do Projeto, em âmbito local, que consistiu no Núcleo Executivo Municipal de elaboração do Plano de Cultura. A orientação da UFBA para a composição e atribuições dos Núcleos Executivos foi a de constituição de um espaço de trabalho, formulação de planos, articulação de agentes diversos e condução participativa desse processo, envolvendo membros do órgão público de cultura e a equipe local de consultoria, além de agentes estratégicos, como conselheiros de cultura e representantes de outras secretarias da Prefeitura, que praticam interface com a cultura.

Considerando que a responsabilidade pela elaboração do Plano Municipal de Cultura é do órgão gestor municipal, foi necessária a nomeação de um Coordenador do Plano, em cada local de implementação do Projeto. Assim como o município que aderir ao Sistema Nacional de Cultura precisa elaborar um Plano de Trabalho e nomear um responsável técnico para acompanhar sua

implementação, foi necessário fazer o mesmo na formulação do Plano Municipal de Cultura. Além de designar o Coordenador, cada município elaborou um Plano de Ação para permitir o monitoramento do processo de trabalho, seus prazos, produtos e responsáveis; afinal, mesmo o planejamento precisa ser planejado.

Apesar da orientação comum, cada município compôs o seu Núcleo Executivo de maneira própria, atendendo às possibilidades, limites e potencialidades existentes no município. De modo geral, o Núcleo Executivo foi composto pela consultoria e representantes do órgão público de cultura, atuando como um grupo base para a elaboração do Plano. Entretanto, houve municípios em que a composição do Núcleo Executivo se revelou mais diversa, envolvendo representantes do Conselho de Cultura, empresas, universidades e artistas. Em um dos municípios de região metropolitana, as reuniões do Núcleo Executivo eram abertas à participação do conjunto dos cidadãos interessados, sem restrições. Isso tanto conferiu transparência ao processo e motivou a participação social, quanto demandou mais rigor no registro do trabalho, para qualificar a participação de pessoas com diferentes acúmulos relativos ao processo.

O desafio apresentado aos municípios neste Projeto tornou-se complexo, em decorrência de dois fatores: um estrutural e outro conjuntural. De modo geral, os planos municipais precisam estar sintonizados com os planos estaduais e o plano nacional, além de considerar a dimensão setorial e territorial de seu próprio contexto. Em termos conjunturais, a elaboração dos planos de cultura contemplados neste Projeto coincidiu com o ano de eleições municipais, o que intensificou o trabalho de pautar a cultura, de forma mais vasta e estratégica, na agenda pública, além de evitar que o plano entrasse em disputas políticas que dispersassem sua finalidade e proposta.

Dentre os 20 municípios contemplados no Projeto, há contextos diversos que envolvem, desde municípios com planos instituídos em lei a municípios sem planos; municípios com conselhos de cultura e municípios sem conselho, em meio a outras diferenças que retratam a situação brasileira das políticas culturais, e que abordaremos na sequência. O gráfico a seguir expõe a dimensão populacional dos municípios do Projeto.

Distribuição dos municípios contemplados no Projeto por população



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração própria.

No total, nove dos 20 municípios não superam a marca dos 500 mil habitantes. Um quarto do total de municípios do Projeto possui população de até 250 mil habitantes, o que nos aproxima da escala da maioria dos municípios brasileiros. O menor município contemplado no Projeto é Laranjeiras/SE, com 26.902 habitantes; e o mais populoso, é o Rio de Janeiro, com 6.320.446 habitantes. Naturalmente, os desafios, as fragilidades e as potencialidades são muito diferentes entre esses municípios, mas a análise da experiência deste Projeto nos permite avaliar que o maior impacto no resultado do trabalho se deveu mais aos acúmulos e trajetórias preexistentes na política cultural municipal, do que ao tamanho populacional do município.

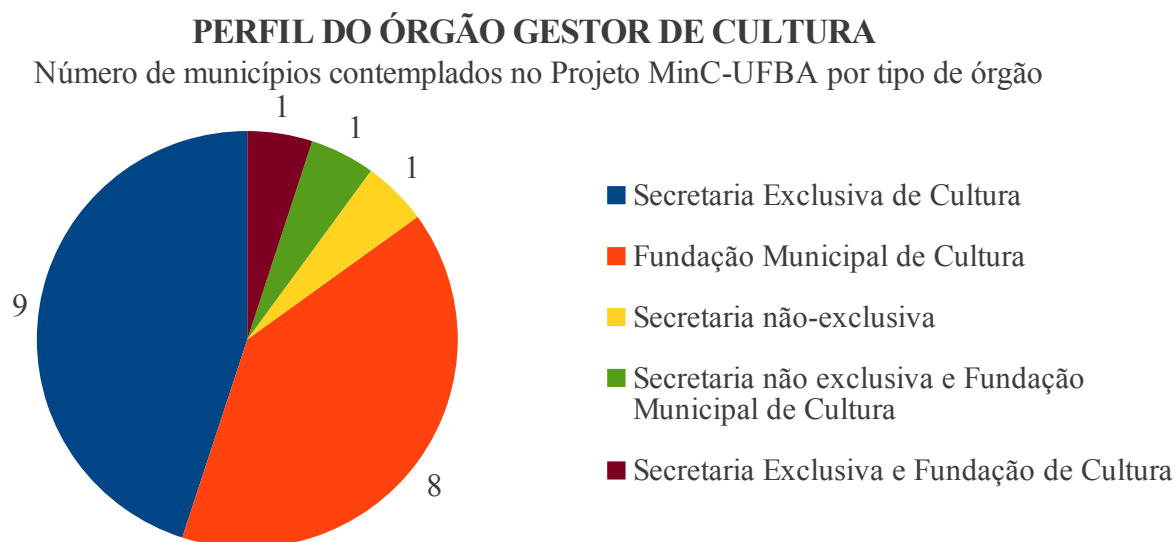
A existência de dados sistematizados acerca do setor cultural municipal, a efetividade de um órgão de cultura estruturado e com mecanismos de participação instituídos; o engajamento do coordenador do Plano; a realização de conferências de cultura e a transparência na disponibilização de seus resultados são fatores que interferiram muito no êxito alcançado pelo processo de elaboração dos Planos de Cultura. Sabemos que, quanto maior o tamanho do município, maior o conjunto de informações existentes, e mais complexos são os mecanismos de participação. Isso pode nos levar a crer ser mais difícil instituir o processo de elaboração de Plano em municípios de maior escala. No entanto, em contextos como esse, há mais chances do órgão de cultura ter mais estrutura e ser provido de mais recursos, além da trajetória da política cultural ser mais extensa, o que muitas vezes lhe confere maior relevância política no conjunto das pastas municipais. Esses fatores, por sua vez, dinamizam o fluxo de trabalho e podem favorecer o processo de elaboração do Plano de Cultura.

Como o órgão público de cultura é responsável pela elaboração do Plano, seu engajamento, determinação, estrutura e mobilização foram aspectos fundamentais e determinantes para imprimir

maior agilidade e eficiência ao processo. A transparência das informações e a participação da sociedade fazem com que o processo seja mais plural, representativo e legítimo. Não é possível afirmar existir uma relação direta entre o formato do órgão gestor da cultura e o resultado do trabalho empenhado no Projeto, mas certamente as secretarias mais estruturadas, em termos de pessoal e recursos, com estabilidade em seu quadro funcional e em suas ações públicas, dispõem de condições mais favoráveis, para dedicar tempo, pessoas e recursos, ao desafio de elaboração de seu planejamento.

Vemos assim que a fragilidade do órgão de cultura (ou similar responsável pela gestão pública da cultura) é uma forte dificuldade a ser superada, em todo o território nacional, e diz respeito ao caráter tardio das políticas culturais no Brasil como um todo, incluindo Estados e municípios. Segundo os dados mais atualizados do setor cultural, levantados pelo IBGE em 2006, o Brasil contava com apenas 4,35% de seus municípios e 4,24% dos Estados com órgão exclusivo de cultura. Certamente esse dado viverá uma grande alteração com a adesão dos Estados e municípios ao SNC, uma vez que este prevê a instituição de um órgão próprio para a gestão pública da cultura.

A quase totalidade dos municípios envolvidos no Projeto MinC-UFBA possui órgão exclusivo de cultura, conforme podemos identificar no gráfico a seguir:



Fonte: Universidade Federal da Bahia, 2012. Diagnóstico institucional dos municípios. Elaboração própria.

Embora haja diferenças na gestão pública da cultura executada por uma Secretaria e por uma Fundação, a existência de apenas um município sem órgão exclusivo de cultura representa um cenário bem mais favorável à elaboração do Plano Municipal de Cultura do que o encontrado na maioria dos municípios brasileiros. É interessante notar a diversidade de tipos de organização do

órgão gestor da cultura expressa no gráfico. Temos desde uma secretaria não-exclusiva, em que a política cultural é formulada e executada conjuntamente ao turismo, até um caso em que o município conta com uma secretaria exclusiva de cultura e também com uma fundação de cultura.

Outra diferença encontrada nos municípios do Projeto diz respeito à existência ou não de planos de cultura. Recife e Olinda são municípios que já possuíam Plano Municipal de Cultura, instituídos em Lei no momento inicial do Projeto. No entanto, os referidos planos não dispunham de metas, para as quais se voltou o trabalho da consultoria. Outros municípios possuíam esboços de planos, documentos preliminares que careciam de aprofundamento e readequação à estrutura proposta pelo Ministério da Cultura, o que foi feito no trabalho de assistência técnica. Mais da metade dos municípios, por sua vez, não possuíam nenhum plano e o trabalho de sua elaboração iniciou do zero.

Planejamento participativo

A mobilização de grupos ampliados e diversos para a discussão e a formulação dos planos de cultura é uma iniciativa imprescindível para conferir legitimidade social, compartilhar responsabilidades e difundir a cultura da participação. O trabalho de redação do plano em si, especialmente a parte de formulação das metas, por sua vez, funcionou melhor em grupos menores, o que reforça a importância e o sentido de existir um grupo executivo com atribuições específicas de sistematizar as discussões, propostas e informações existentes em arquivos e reunidas nas conferências, antes da apreciação, discussão e validação públicas.

O papel do conselho merece destaque neste processo de elaboração dos planos, pois ele é o principal espaço de participação social, no qual, além da formulação de conteúdos, são validadas todas as etapas do Plano Municipal de Cultura. Como o Sistema Nacional de Cultura ainda está sendo implementado, não podemos afirmar que a existência de conselhos municipais de política cultural seja uma realidade em todos os municípios envolvidos no Projeto. Muitos municípios possuem conselho de cultura ou conselho de patrimônio, muitas vezes de representação paritária, mas há casos em que permanece a vigência de conselho de notáveis, inclusive com presidência vitalícia, o que difere frontalmente das premissas democráticas dos conselhos de política cultural.

No escopo do Projeto há ainda quatro municípios que não possuem conselho de cultura em operação; em casos como esses, foi orientada a constituição de um Fórum para a elaboração do Plano de Cultura. Esse Fórum foi criado seguindo os moldes de representação e vigência propostos aos conselhos de política cultural, na intenção de que a experiência de construção do Plano gerasse

o embrião de um grupo que venha a se tornar o Conselho Municipal de Política Cultural. Em um dos casos, a eleição dos representantes da sociedade civil no Fórum ocorreu em encontros regionais e temáticos de mobilização e consulta para a elaboração do Plano, de modo a garantir a representação territorial, além do envolvimento de diversos segmentos e expressões artístico-culturais nesse Fórum.

A partir dessas experiências, podemos afirmar que o processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura fortalece a institucionalização dos conselhos municipais de cultura, enquanto órgãos de participação e controle social. Além de estimular a constituição do conselho em municípios que ainda não o possuem, a redação do Plano mobilizou os conselhos já existentes em torno de uma pauta significativa da institucionalização da política cultural territorial, o que muitas vezes provocou sucessivas reuniões para alcançar seu objetivo. Dentre as atribuições dos conselheiros, no processo de elaboração do Plano, podemos destacar a mobilização dos setores de sua representação na coleta de dados para o diagnóstico cultural do município, bem como a formulação de diretrizes e objetivos do Plano Municipal de Cultura; e a própria avaliação e aprovação do documento final. As metas e ações do Plano, na maioria das vezes, foram formuladas pelo Núcleo Executivo, seguida de debate e validação junto ao Conselho.

Assim como foi possível identificar o impacto do Plano de Cultura nos conselhos municipais, o mesmo ocorre com as conferências de cultura. É notório que, uma vez formulado o Plano, o município possui um instrumento de gestão pública a ser acompanhado e controlado. Isso oferece às conferências municipais um novo sentido, não mais voltado à formulação de diretrizes da política cultural municipal, mas sim de monitoramento de sua execução. Devido ao curto espaço de tempo de execução do Projeto e do mesmo ocorrer em ano eleitoral, foi muito difícil mobilizar uma conferência municipal para discutir e validar o Plano Municipal. Alguns municípios lograram tal feito, o que reforçou a legitimidade social e a transparência do processo de sua elaboração, sendo altamente exitoso e recomendado.

Todos os municípios, por sua vez, realizaram oficinas, seminários ou eventos culturais, no início do processo do Plano, para reunir contribuições setoriais e territoriais; atualizar informações das conferências; cadastrar grupos e manifestações artístico-culturais, ou, ainda, formular as diretrizes do Plano Municipal de Cultura. Merece destaque o tratamento dado ao resultado das conferências no processo de elaboração do Plano. De modo geral, sem exceções, os municípios trabalharam com os resultados das conferências de cultura, enquanto subsídio para a elaboração de seus planos. Se, por um lado, isso conferiu coerência e validade ao processo, por outro lado, revelou o risco de assimilação dos resultados da conferência, sem sua devida análise crítica, atualização e

contextualização, o que faz o processo incorrer no erro de sacralizar conteúdos, sem criticidade e sem contribuições ao planejamento.

Ao longo da história da política cultural dos municípios contemplados no Projeto, todos realizaram conferências de cultura, havendo variação na quantidade dos eventos, devido ao histórico de mobilização social de cada município. Entretanto, o conjunto dos 20 municípios realizou conferências em 2009 e metade dos municípios também as realizou no ano de 2005, seguindo o processo da I e II conferências nacionais de cultura. O resultado das conferências municipais revelam as necessidades, os anseios e as ações desejadas para a cultura dos municípios. Dificilmente constituem diretrizes de uma política cultural, embora sejam subsídios perfeitos para sua formulação. Grande parte dos conteúdos das conferências são ações, mas sua redação difere da formulação das ações públicas previstas nos planos municipais. As principais diferenças são que as ações constantes no documento de planejamento precisam ser quantificadas e prever prazos, além de permitirem a projeção de recursos orçamentários e responderem a um conjunto de metas, proporcionando os meios para alcançá-las. Isso requereu um trabalho de análise e adequação dos conteúdos resultantes das conferências para sua integração ao Plano Municipal de Cultura.

Outro complicador do processo de assimilação direta do resultado das conferências, nos planos municipais, foi sua organização em eixos. Como as conferências nacionais de cultura foram organizadas em eixos da política cultural, os municípios também seguiram esse formato e modelo, o que resultou em conteúdos divididos por temáticas específicas. Alguns municípios resolveram levar essa divisão por eixos ao seu Plano Municipal de Cultura, o que talvez possa ter facilitado a organização inicial dos conteúdos das conferências, mas não favoreceu o seu desenvolvimento e desdobramento em conteúdos do Plano. Visto que as diretrizes são comuns a todos os eixos e muitas ações contribuem para o alcance de diferentes metas, a separação do Plano em eixos não proporciona a integração das ações e metas, além de gerar o risco de uma fragmentação e dificultar a apreensão de sua coerência lógica.

A elaboração de planos de cultura aporta o desafio de dar consequência prática ao artigo 215 da Constituição e aos princípios da política pública de cultura. Trata-se de desafios de longo prazo, como é a própria definição do direito cultural. A necessidade de consolidar instrumentos institucionais e instrumentos de participação social aponta um longo caminho a percorrer.

Um dos principais desafios enfrentados no processo de elaboração dos Planos Municipais de cultura é extremamente formativo e diz respeito ao amadurecimento das ações públicas locais, no âmbito da cultura. Trata-se da oportunidade dos municípios estruturarem e institucionalizarem sua política cultural, superando a operação dispersa de um conjunto de ações culturais, na maioria das

vezes eventos, de maior ou menor escala, mas que não são integrados, de modo sistêmico, em projetos e programas de uma política cultural municipal, com consistência conceitual e em diálogo com a sociedade civil.

Esta experiência dos planos municipais de cultura traz à tona a reflexão acerca da territorialização das políticas e nos remete à questão inicial posta neste texto, sobre o papel do Estado e a divisão de responsabilidades, no tratamento das questões relativas à cultura. A superação dos modelos centralizados de gestão por meio do compartilhamento das ações públicas entre o Estado e a sociedade é uma questão chave da territorialização e também aponta para o tensionamento relativo às condições efetivas dos municípios e dos territórios para a execução das políticas propostas em âmbito federal. Para tanto, é imprescindível que se criem espaços de diálogo e formação desse processo de territorialização, para que a partilha de responsabilidades seja possível, equilibrada e simétrica.

A descentralização da política pública de cultura no Brasil é um avanço e uma inovação sem similar na história da política cultural brasileira. O SNC e o PNC são políticas estruturantes, cuja implementação requer um modelo de gestão que consiga articular os esforços das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. O Programa Mais Cultura talvez tenha sido uma iniciativa inicial de descentralização do programa Cultura Viva e dos pontos de cultura, mas não se compara à dimensão estruturante proposta no SNC e no PNC.

A descentralização e a territorialização das políticas esbarram nos embates e nas disputas entre a autonomia política e a intervenção federal. No caso do SNC e do PNC, a autonomia político-administrativa assegurada aos municípios e Estados, desde nossa Constituição de 1988, é preservada, e há por parte do governo federal um trabalho de estimular a adesão das demais esferas de governos ao SNC, implementando seus próprios sistemas de forma indutiva. A possibilidade de acesso a recursos, formação e pesquisas são alguns dos aspectos alcançados pelos Estados e municípios, a partir da gestão descentralizada do Sistema. Além de melhorar a capacidade institucional do órgão público de cultura, nos Estados e municípios, a indução de políticas deve contribuir para reduzir as desigualdades de acesso.

Referências

- BARBALHO, A. Por um conceito de política cultural. In: RUBIM, L. (Org.). **Organização e produção da cultura**. Salvador: Edufba, 2005. p. 33-52.
- BOTELHO, I. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 1-28, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF: 2012a.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Caderno Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF: 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura em números: anuário de estatísticas culturais**. 2. ed. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Quantidade de Municípios com Acordo por Estado e Região**.

03 de dezembro de 2012b. Disponível em:

<<http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/10/Quantidade-de-Munic%C3%ADpios-com-Acordo-por-Estado-e-Regi%C3%A3o-03-12-2012.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações**, 2011-2014. Brasília, DF: 2011.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. **Revisões de texto realizadas pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais**. Brasília, junho de 2008.

IBGE, 2010. **Censo de 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

MINISTÉRIO DA CULTURA e CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Nacional de Cultura**. 2. ed. revista e ampliada. Brasília, DF: Ministério da Cultura; Câmara dos Deputados, 2008.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.), **Teorias e políticas da cultura**. Visões multidisciplinares. Salvador: Edufba, 2007. p. 139-158.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Regiões Metropolitanas**. Salvador/BA, 2012.

Artigo recebido em dezembro de 2012 e aprovado em janeiro de 2013.