

## **O uso dos espaços de deliberação e governança na elaboração do Plano Estadual de Cultura da Bahia e do Plano Municipal de Cultura de São Paulo/SP.**

*Documento para presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP – 2017.*

**Autoras:** VILUTIS, Luana; ROCHA, Sophia

**Instituição:** Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia – IHAC/UFBA

**Emails:** [luanavilutis@gmail.com](mailto:luanavilutis@gmail.com); [sophiacrocha@gmail.com](mailto:sophiacrocha@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo analisa os alcances, limites e desafios dos espaços de deliberação e governança para o planejamento de políticas públicas de cultura no Brasil. A análise recai sobre os mecanismos de gestão e arranjos institucionais impulsionados em dois estudos de caso: elaboração do Plano Estadual de Cultura da Bahia e do Plano Municipal de Cultura de São Paulo/SP. Ambos foram formulados no marco da implementação do Sistema Nacional de Cultura, que pretende articular os três entes federados e a sociedade civil em processos de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura. Nesse sentido, Estados e Municípios, com o apoio do Ministério da Cultura e de instituições federais de ensino superior, passaram a elaborar planos decenais de cultura por meio de estratégias metodológicas que pretendiam favorecer a participação social.

**Palavras chave:** Planos de cultura; Sistema Nacional de Cultura; participação social; governança; políticas culturais.

### **Nota biográfica:**

Sophia Cardoso Rocha: graduada em Comunicação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Mestra e doutoranda em Cultura e Sociedade pela UFBA. Atualmente pesquisa sobre o Sistema Nacional de Cultura.

Luana Vilutis: graduada em Ciências Sociais (PUC/SP), mestre em Educação (USP) e doutora em Cultura e Sociedade (UFBA). É pesquisadora do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – CULT e trabalha na Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem à Distância (UFBA/MinC).

## **Introdução**

Os anos 2000 podem ser considerados um marco para o campo cultural no Brasil quanto ao desenvolvimento de ações voltadas para a institucionalização de políticas culturais e consolidação de novos exercícios de participação social.

No âmbito da implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) – que pretende articular os três entes federados e a sociedade civil em processos de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura – há um conjunto de elementos que estruturam e organizam essa relação, dentre eles: planos de cultura, conselhos de políticas culturais, conferências de cultura e sistemas de financiamento à cultura. Tal estrutura deve ser replicada nos três níveis de governo, criando assim um federalismo cultural, fomentando antigos e criando novos espaços de deliberação e governança para área da cultura.

Nesse sentido, o Ministério da Cultura (MinC) divulgou o “Programa Nacional de Fortalecimento Institucional dos Órgãos Gestores de Cultura” que tinha dentre os seus projetos, a parceria com universidades públicas federais para apoiar Estados e Municípios na elaboração de seus respectivos planos decenais de cultura. A formulação desse mecanismo de planejamento e gestão pública deveria utilizar estratégias metodológicas que favorecessem a participação social, a criação e o uso de instâncias de governança. Assim, a partir de 2012, foram consolidadas parcerias entre o MinC, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e órgãos públicos de cultura dos entes subnacionais. Em resumo, a UFBA foi responsável por apoiar tecnicamente um conjunto de Municípios, enquanto a UFSC passou a acompanhar o Distrito Federal e os Estados.

Essa iniciativa contribuiu para a formulação dos planos de cultura de Estados e municípios contemplados dentro do escopo dessa parceria e foi além, mobilizou um processo difusor e indutor de metodologia de planejamento participativo da gestão pública da cultura para todo o país. A metodologia formulada pelas universidades foi sistematizada em uma formação à distância que envolveu mais de 800 municípios em duas edições. O caráter indutor dessa iniciativa pode ser identificado na experiência de São Paulo, cuja elaboração de seu plano municipal de cultura não esteve contemplada nessa parceria da UFBA com o MinC, mas favoreceu-se do acúmulo metodológico gerado por ela e das experiências realizadas junto

a outras capitais e municípios de região metropolitana. Trataremos da formulação do plano municipal de cultura de São Paulo mais adiante.

O Plano Estadual de Cultura da Bahia (PEC/BA) foi formulado no âmbito desse projeto do MinC com a UFSC. A Secretaria de Cultura do Estado da Bahia tinha a preocupação de reconhecer e utilizar os espaços de participação já constituídos no território, num duplo processo de legitimação (dos espaços e do próprio Plano). Assim, a elaboração do documento teve como base as propostas advindas das quatro conferências estaduais realizadas entre os anos de 2005 e 2011. O processo de formulação do PEC buscou fomentar também o diálogo com algumas instâncias de representação e envolver o conjunto de gestores da própria Secretaria. Finalmente, a minuta do PEC foi submetida à consulta pública; avaliada e acatada pelo Conselho Estadual de Cultura; e aprovada como Lei pela Assembleia Legislativa do Estado.

No caso do plano municipal de cultura de São Paulo o processo participativo foi amplo e plural, partiu da sistematização das três conferências municipais de cultura e foi realizado por meio de audiências públicas setoriais e temáticas, além da consulta pública digital e de reuniões entre diferentes departamentos e setores da Secretaria Municipal de Cultura e do Núcleo Executivo do Plano envolvendo outros órgãos públicos.

Este artigo, portanto, pretende descrever e analisar a trajetória de formulação desses dois planos de cultura a partir do relato das experiências vivenciadas pelas autoras, que integraram as equipes de trabalho do projeto. Além da observação participante, este artigo utilizou como procedimentos metodológicos a análise documental, feita a partir de fontes secundárias, sendo o referencial teórico constituído de artigos e livros publicados sobre o tema.

### **O Plano de Cultura do Estado da Bahia (PEC/BA)**

O processo de formulação do PEC/BA começou a ser traçado em 2011 com a aprovação da Lei nº 12.365 que instituiu o Sistema Estadual de Cultura da Bahia (SEC/BA). Dentre os componentes do SEC há o Plano Estadual de Cultura, descrito como mecanismo de gestão cultural de caráter obrigatório que deve orientar a formulação do Plano Plurianual, dos

planos territoriais e setoriais, além do Orçamento Anual, conforme Art. 15 da referida legislação.

A Lei estabelece ainda a estrutura do PEC, as responsabilidades e as condições para sua aprovação, a exemplo: (1) Estrutura: O plano deve ter periodicidade mínima decenal e constar de diagnóstico; diretrizes; estratégias, metas e ações; dentre outros; (2) Condições: deve ser elaborado com participação social, devendo considerar as proposições da Conferência Estadual de Cultura e o conteúdo do Plano Nacional de Cultura. Ressalta-se que a participação e o controle social devem acontecer não apenas no momento da formulação, mas também da execução, acompanhamento e avaliação. (3) Competências: a coordenação do processo de elaboração do PEC é de competência da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (Secult/BA), cabendo ao Conselho Estadual de Cultura a sua apreciação e deliberação para que o mesmo seja, por fim, encaminhado à Assembleia Legislativa.

Na perspectiva acima descrita, a Secult/BA convocou em 2011 a realização da IV Conferência Estadual de Cultura (CEC) com o tema “Planejar é preciso: consolidação dos Planos de Cultura”. O objetivo era reunir um conjunto de propostas eleitas pela sociedade civil e pelo poder público para compor planos de cultura municipais, setoriais, territoriais e estadual. O evento teve a participação de aproximadamente 30 mil pessoas presentes em discussões ocorridas em: 305 municípios, 27 territórios de identidade, 17 encontros setoriais e 8 conferências livres. Em resumo, a Conferência abrangeu grande parte do Estado (73% dos municípios); contou com processo de eleição de delegados para a etapa estadual; desenvolveu metodologia para a composição de diagnóstico nas etapas setoriais e territoriais; e buscou eleger prioridades para o planejamento das políticas culturais do Estado. Para além da previsão legal de sua realização, o processo participativo ensejado pela Conferência é fundamental na formulação de políticas públicas de cultura, que requer o debate público e o crivo social (Rubim, 2007). O próprio Sistema Nacional de Cultura reconhece isso ao considerar a sociedade civil como uma quinta entidade pactuante, visto que além dos quatro entes federados – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – ela é convocada a participar do processo de gestão e promoção de políticas democráticas e permanentes (Cunha e Ribeiro, 2013). Nesse sentido, sem dúvida alguma se constitui como uma importante instância de governança para a formulação e o desenvolvimento da política cultural do Estado.

Dando prosseguimento à formulação do PEC/BA, em 2012 a Secult/BA foi integrada ao projeto de apoio à elaboração de planos de cultura, coordenado pelo MinC em parceria com a UFSC. De acordo com o Termo de Compromisso firmado entre as três organizações, o MinC deveria indicar as diretrizes gerais do projeto e supervisionar o plano de trabalho; à UFSC caberia dar condições técnicas para o desenvolvimento das atividades de elaboração do plano junto aos Estados; e à Secult//BA, prover condições para a construção do mesmo (acolhimento de técnicos; acesso a documentos; garantia do processo de construção participativa etc.). É importante frisar que o Termo de Compromisso foi firmado com vários Estados e que, portanto, era preciso garantir algum grau de independência em relação à metodologia proposta pela equipe da UFSC, já que as condições de implantação do SNC variavam de um lugar para outro. A exemplo de: publicação em lei do Sistema Estadual de Cultura; existência de órgão gestor exclusivo para a cultura; e existência, composição e funcionamento de conselho de cultura. Tais especificidades devem ser alvo de constante preocupação em uma política que se proponha sistêmica e articuladora do federalismo cooperativista, como é o caso do SNC. A Constituição Federal de 1988 instituiu algumas competências que permitem que todos os níveis de governo legislem e atuem em uma mesma matéria ao mesmo tempo, como é o caso da cultura, educação, saúde etc. Essa possibilidade tende a gerar o caos, dado o grande número de Estados e Municípios no Brasil, “[...] que poderiam fazer leis contraditórias, repetir atividades, omitir ações, ou seja, atuar em desarmonia uns com os outros” (Cunha Filho, 2010:78). Para evitar essa confusão, a Constituição Federal estabeleceu, então, que a competência para editar normas gerais, que recaem sobre todo o país, caberá à União, enquanto aos Estados e Municípios caberão legislar no limite dos seus respectivos territórios. Essa configuração do federalismo brasileiro tem como consequência a organização sistêmica de diversos setores (saúde, educação, meio ambiente, assistência social etc.), que em tese permite a integração de órgãos de diferentes níveis de governo e a implantação de políticas públicas coordenadas. Ocorre que no Brasil há “[...] preponderância de prerrogativas concentradas na União, de uma forma tão acentuada que induz os comportamentos políticos e administrativos dos demais entes [...]” (Cunha e Ribeiro, 2013: 34), o que na cultura é altamente preocupante, dado o princípio da promoção da diversidade cultural. Essa questão foi abordada por Barros e Machado (2013), ao analisarem a situação do Sistema de Cultura do Estado do Acre. Para os autores, há consonância entre a política cultural estadual e federal, porém:

[...] o processo político regional, na área da cultura, revela que, mais do que um alinhamento institucional e formal, a construção de um sistema federativo passa pelo fortalecimento e reconhecimento do Acre como estado brasileiro, o respeito à sua rica diversidade biocultural, e a consideração de seu modo de estabelecer diálogos e convergências entre seus diferentes fazedores de cultura. (2013: 70)

Nesse sentido, apesar do alinhamento entre os planos estaduais de cultura e o Plano Nacional de Cultura, é preciso garantir espaços para que os entes subnacionais possam instituir seus processos e dinâmicas respeitando suas características e especificidades.

No caso do projeto dos planos estaduais, em resumo, a UFSC propunha que as ações fossem desenvolvidas em quatro fases: (1) sensibilização e mobilização dos atores sociais chave e articulação de parceiros; (2) análise situacional da realidade do setor cultural; (3) prognóstico para o futuro do setor cultural; e (4) sistema de monitoramento e avaliação do plano estadual de cultura (UFSC, 2012). Tendo em vista que a Bahia já havia iniciado o processo de formulação do seu PEC, foram realizados alguns ajustes nessa proposta, sobretudo por conta da realização da IV Conferência Estadual de Cultura, ocorrida um ano antes do início desse projeto. Instituir novas instâncias de discussão para indicar prioridades para o Plano significaria deslegitimar a Conferência e, portanto, fragilizar um processo de construção de participação social que havia sido iniciado em 2005, com a I CEC. Nesse sentido, a Secult optou não criar novas instâncias com a participação da sociedade civil (como previa a primeira fase proposta pela UFSC) e utilizar ao máximo as já existentes. Por isso, ao longo dos dois anos de formulação do PEC, a Secretaria fez reuniões com o Conselho Estadual de Cultura (na época composto exclusivamente por representantes da sociedade civil), com integrantes da Associação de Dirigentes Municipais de Cultura, com representantes de Pontos de Cultura da Bahia, com os Representantes Territoriais da Cultura (funcionários da Secult que atuavam nos territórios de identidade) e com o Núcleo de Dirigentes da Secult, composto por funcionários em cargo máximo nas superintendências, diretorias, assessorias e unidades vinculadas: Instituto do Patrimônio Artístico Cultural, Fundação Cultural do Estado da Bahia, Fundação Pedro Calmon e Centro de Culturas Populares e Identitárias.

A segunda fase do projeto – diagnóstico situacional (segunda fase) – auxiliou na indicação de prioridades para o PEC/BA reunindo dados e informações das quatro conferências de cultura; além de relatórios de gestão da própria Secretaria; dados do IBGE, do IPEA, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia e da Secretaria

Estadual da Fazenda. Apesar da importância do diagnóstico para a formulação de políticas públicas, há de se reconhecer que no caso do PEC/BA foram encontradas muitas limitações, pois os dados que existiam sobre a cultura no Estado, além de insuficientes, estavam dispersos. Certamente, tal problema não é exclusividade desse Estado. Há um reconhecido atraso na organização do campo da cultura no Brasil e a carência de dados e informações sobre a área é revelador. Na esfera federal, por exemplo, somente a partir dos anos 2000 o IBGE passou a publicar dados específicos sobre a cultura. A falta de informações sistematizadas prejudica a formulação de políticas públicas porque há o risco de não se atingirem as principais carências da área, duplicando esforços e gastos. É possível afirmar que, de uma maneira geral, essa fragilidade acompanhou a elaboração dos planos de cultura de todos os entes federados. Ao analisar o Plano Nacional de Cultura, Rubim (2008) ressalta que o seu diagnóstico era frágil e fragmentado, que não delimitava com precisão os problemas a serem enfrentados, e com isso, as prioridades ficavam abaladas. No caso do PEC/BA isso não foi diferente, o diagnóstico foi mais um conjunto de informações sobre a situação geral da cultura no Estado, com o esforço de destacar seus pontos fracos e fortes, do que um documento que sugerisse com maior seguridade o que precisava ser, de fato, realizado.

A terceira fase (prognóstico) foi uma das mais complicadas desse projeto, pois para que o PEC pudesse congregiar o conjunto de prioridades era imprescindível trabalhar com o acúmulo das proposições das quatro conferências de cultura realizadas no Estado, cujo resumo das características pode ser observado no quadro a seguir.

## Quadro 01

### Comparativo das conferências estaduais de Cultura da Bahia

	% de municípios baianos participantes	Quantidade de inscritos* (aprox.)	Eixos temáticos	Quantidade de propostas - etapa estadual
<b>I CEC 2005</b>	5%	2 mil	(1) Gestão pública da cultura; (2) Economia da cultura; (3) Cultura é direito e cidadania; (4) Patrimônio cultural; (5) Comunicação é cultura.	47
<b>II CEC</b>	93,5%	41 mil	(1) Audiovisual e	394

<b>2007</b>			Rádiodifusão; (2) Culturas Digitais; (3) Expressões Artísticas; (4) Patrimônio Imaterial; (5) Patrimônio Material; (6) Pensamento e Memória; (7) Política e Gestão Cultural.	
<b>III CEC 2009</b>	88,4%	50 mil	(1) Produção Simbólica e Diversidade Cultural; (2) Cultura, Cidade e Cidadania; (3) Cultura e Desenvolvimento Sustentável; (4) Cultura e Economia Criativa; (5) Gestão e Institucionalidade da Cultura; (6) Sistemas de Informações e Indicadores Culturais.	32 (16 para a etapa Estadual e 16 para a Nacional)
<b>IV CEC 2011</b>	73%	30 mil	(1) Expressões Artísticas; (2) Patrimônio e Memória; (3) Pensamento e Leitura; (4) Transversalidade da cultura; (5) Gestão da cultura; (6) Redes produtivas e Serviços criativos.	76

\*Considerando o total de participantes, ao longo de todas as etapas das conferências.

Fonte: elaboração das autoras a partir de informações disponibilizadas no site da Secretaria de Cultura da Bahia ([www.cultura.ba.gov.br](http://www.cultura.ba.gov.br))

Como o Quadro 01 revela, há variedade de eixos temáticos entre as Conferências e uma expressiva quantidade de propostas eleitas, especialmente na II CEC. Isso pode ser interpretado como uma vontade do poder público de contemplar a maior quantidade possível de ideias e de atores culturais, bem como de evitar atritos entre estes, o que poderia acontecer no momento de conduzir a limitação de prioridades para o campo da cultura. Isso porque uma atuação mais incisiva por parte da Secult nesse sentido poderia ser visto como tentativa de dificultar a promoção da democracia participativa. Vale ressaltar que a II CEC era o primeiro evento de tal envergadura para área da cultura no Governo Jaques Wagner (Partido dos Trabalhadores). Porém, essa postura “agregadora” dificultou a indicação objetiva das prioridades para a política cultural, e no final das contas, as demandas foram tantas que se tornou impossível identificar o que realmente deveria ser efetivado, prioritariamente, por parte do Estado.



De maneira geral, converter as demandas de conferências em diretrizes/estratégias da política cultural é um problema a ser solucionado. As conferências expressam o conjunto de necessidades e de desejos para a área da cultura, porém desconsideram aspectos fundamentais da gestão de políticas públicas, a exemplo da expectativa de recursos orçamentários, prazos, meios de acompanhamento e avaliação (Vilutis, 2012). Na esfera federal, Adélia Zimbrão (2013) destaca que, se por um lado, os resultados das conferências nacionais de cultura vêm fomentando a iniciativa de proposições, por outro lado, não há métodos, dispositivos e mecanismos institucionalizados nos poderes Executivo e Legislativo que assegurem que as deliberações das Conferências originem políticas públicas e/ou leis.

No caso da Bahia, muitas propostas apresentadas nas conferências estaduais foram eliminadas do PEC, já que era impossível formular um documento de gestão com periodicidade decenal capaz de absorver todas as demandas relatadas. O então secretário de cultura, Albino Rubim, reconheceu que apesar do PEC ter considerado os resultados das conferências,

[...] Isto não significa, honestamente, que todas as propostas aprovadas nas conferências tenham sido ou possam ser implantadas. As demandas são muitas, diversas, algumas exigem recursos vultosos e outras são contraditórias, como é natural em um ambiente democrático (RUBIM, 2013:3).

De fato, a análise individual das demandas precisou observar uma série de critérios, tais como: a consonância com os princípios do Sistema Estadual de Cultura; a compatibilidade com o Plano Nacional de Cultura; a competência do órgão demandado, ou seja, quem era o órgão/setor responsável pela execução da proposta, já que algumas delas eram dirigidas exclusivamente para o MinC, para os poderes locais/prefeituras, para o Poder Legislativo ou ainda para a própria sociedade civil. Quanto a isso é preciso destacar que apesar do reconhecimento da transversalidade da cultura, uma “[...] política cultural que queira cumprir a sua parte tem de saber delimitar claramente seu universo de atuação, não querendo chamar a si a resolução de problemas que estão sob a responsabilidade de outros setores de governo” (Botelho, 2001:75). Apesar disso, houve uma atenção especial para aquelas demandas que ultrapassavam o campo de atuação direta da Secult, mas que tinham forte relação com esta, a exemplo da indicação da oferta de banda larga em todo o Estado ou da ampliação da presença das produções audiovisuais do interior da Bahia dentro da programação da TVE, responsabilidade da Secretaria de Comunicação. A inclusão no PEC de

ações de competência direta de outros órgãos governamentais pode ser entendida como uma estratégia da Secult para articular programas, pois:

[...] a cultura, em sentido lato, exige a articulação política efetiva de todas as áreas da administração, uma vez que alcançar o plano do cotidiano requer o comprometimento e a atuação de todas elas de forma orquestrada, já que está se tratando, aqui, de qualidade de vida. (Botelho, 2001: 75).

O trabalho de interpretar, analisar e compilar as contribuições das conferências, executado pelo Núcleo Executivo do PEC<sup>1</sup> gerou um documento com 233 propostas. Tendo em vista a exequibilidade do Plano, era preciso reduzir ainda mais esse universo, para o que se aplicou o denominado “Método GUT”, que indica uma ordem de prioridade a partir do grau de gravidade, urgência e tendência de cada proposta. Para essa ação foi criado um Grupo de Trabalho composto por representantes de vários setores da Secult, o que contribuiu para o equilíbrio das áreas temáticas abordadas no documento (artes, patrimônio, cultura digital, cultura popular, livro e leitura etc); para inserção de temas relativos à gestão pública da cultura, que estavam ausentes das demandas das conferências; e para revelar que várias ações indicadas como prioritárias necessitavam da atuação conjunta dos setores. Vale ressaltar que um dos desafios, talvez pouco visível, do desenvolvimento da política cultural no Estado era o de criar e fortalecer os diálogos entre os setores e órgãos da própria Secult, evitando conflitos de interesse e desperdício de tempo e financiamento público. Na opinião do então secretário Albino Rubim (2013), havia uma falha de conexão entre o órgão central da Secretaria (gabinete, superintendências, diretorias e assessorias) e suas entidades vinculadas (que atuam em áreas fins – artes, livro e leitura, patrimônio material etc.), a maior parte delas criadas antes da própria Secult, daí a necessidade da “superação deste esgarçamento institucional e o desenvolvimento de políticas compartilhadas” (Rubim, 2013: 176).

Após essa segunda seleção, foi feito o alinhamento das prioridades com o Plano Nacional de Cultura, que possui algumas metas vinculadas à adesão de outros entes federados, a exemplo da meta 2: “100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)” (Brasil-Ministério da Cultura, 2012).

O passo seguinte foi, finalmente, redigir a minuta do Plano Estadual, o que envolveu:

- 1 – indicar um número limitado de ações, considerando apenas aquelas fundamentais e

---

<sup>1</sup> Composto por um coordenador, um analista técnico em gestão cultural e um funcionário da Secult/BA.

imprescindíveis de serem executadas no prazo de dez anos (lembrando que o PEC passará por processos periódicos de revisão); 2 – contemplar um conjunto de temas centrais e transversais da cultura. Os temas setoriais (dança, audiovisual, circo, cultura popular etc.) deveriam ser tratados nos seus respectivos planos quando fossem elaborados; 3 – tratar de temas pertinentes a todo o Estado da Bahia, procurando produzir efeitos em escala para beneficiar o maior número possível de pessoas. Questões específicas dos territórios e municípios deveriam ser abordadas nesses respectivos planos; 4 – estar alinhado com as metas do Plano Nacional de Cultura; e 5 – indicar ações transversais que fossem importantes para área da cultura, ainda que não fossem da competência exclusiva da Secult. Em resumo, essa primeira minuta foi composta por 12 princípios, 19 objetivos, 7 diretrizes, 20 estratégias e 62 ações. Os princípios e objetivos foram instituídos em estrita consonância com a legislação do Sistema Estadual de Cultura (Lei Estadual nº 12.365/2011), apenas adequando o necessário. Quanto às diretrizes, foram distribuídas ao longo dos sete capítulos do Plano, quais sejam:

I – Do Estado e da participação social: fortalecer a institucionalidade da cultura e a participação da comunidade e da sociedade civil; II – Do fomento: ampliar o investimento em cultura e aperfeiçoar os mecanismos de financiamento; III – Da diversidade: reconhecer, valorizar, proteger e promover as expressões culturais; IV – Do acesso: universalizar o acesso à cultura; V – Da economia da cultura: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento da Bahia; VI – Da formação: ampliar e qualificar a formação em cultura; e VII – Da transversalidade: fomentar a articulação da cultura com outras áreas. Sob cada uma dessas diretrizes foram reunidas estratégias e ações.

Da mesma forma que o Plano Nacional, o PEC/BA não indicou neste primeiro momento as metas a serem atingidas no prazo de dez anos, apresentando apenas 62 ações expressas em termos não quantitativos. Um dos motivos para isso foi a questão do tempo que tal formulação implicaria, pois a minuta do Plano precisava passar por uma consulta pública e pela deliberação do Conselho Estadual de Cultura antes de ser enviada para a Procuradoria Geral do Estado, para a Casa Civil e, enfim, chegar na Assembleia Legislativa, onde seria aprovada como Lei. Considerando que a consulta pública começaria em agosto de 2013 e que em 2014 haveria processo eleitoral para o Executivo estadual, atrasar a elaboração do PEC poderia colocar a conclusão do projeto em risco, diante da incerteza das políticas a serem implantadas pela próxima gestão, afinal de contas:

[...] a política pública ainda está vinculada a acordos político-partidários e pessoais, dificultando que se supere a prática instalada de atendimentos pontuais para

a sua definição e o desmantelamento de seus quadros técnicos, permitindo a implementação de uma política pública de continuidade (Calabre, 2013: 218).

Numa tentativa de minorar a ausência das metas, foi estabelecido no Projeto de Lei do PEC que as mesmas seriam fixadas por uma coordenação executiva (composta por membros indicados pela Secult, com a participação do Conselho Estadual de Cultura e representantes do setor cultural), e publicadas em 180 dias, a partir da entrada em vigor da Lei (BAHIA, 2014). O que, passados mais de dois anos da sua aprovação, não ocorreu. Podemos avaliar que essa decisão estratégica de inserção posterior da meta no Plano pode ter contribuído para acelerar o processo de aprovação no Poder Legislativo, contudo, provavelmente, dificultou a sua utilização enquanto instrumento de gestão pública. As metas são quantificáveis, mensuráveis e na sua ausência, o Plano fica mais próximo a um conjunto de boas intenções do que a um documento político de cunho administrativo.

A ausência das metas no PEC, entretanto, não foi objeto de questionamento quando o mesmo foi colocado em consulta pública. Feita por meio de plataforma digital no período de 15/08 a 30/09/2013, o processo de participação no sistema era simples, bastando o usuário cadastrar seu nome e e-mail para, então, sugerir alterações em qualquer parte da minuta, podendo indicar a exclusão, inclusão ou alteração de conteúdos. A ideia era simplificar ao máximo o processo de participação e de deixar o plano totalmente avaliável. Ao todo foram registradas 133 contribuições e, de maneira geral, houve mais comentários do que sugestões. Não foi solicitada a exclusão de nenhum item, e das poucas sugestões de inclusões enviadas, seis foram, inicialmente, incorporadas no PEC.

Após a consulta pública, o documento foi encaminhado para deliberação do Conselho Estadual de Cultura. Cada um dos conselheiros recebeu uma minuta comentada do PEC (destacando as contribuições da consulta pública) e o seu diagnóstico. Em resumo, apesar do Plano ter sido aprovado com alterações, foram feitas críticas relacionadas à fragilidade do diagnóstico, à falta de detalhamento do Plano e à ausência das metas. Vale destacar também que algumas contribuições da consulta pública foram excluídas ou alteradas pelos conselheiros, o que revela um interessante movimento de representantes da sociedade civil (conselheiros) interferirem na demanda advinda de seus representados. Por exemplo, uma das propostas da consulta pública foi: “Garantir formação periódica aos conselheiros de cultura”, que foi substituída por indicação dos conselheiros por “Garantir assessoria técnica aos conselhos de cultura”. A justificativa para tal alteração deveu-se ao fato dos conselheiros

presentes entenderam não haver necessidade de formação para membros de conselhos, pois consideravam que para integrar tal órgão era imprescindível que a pessoa já tivesse formação, sendo necessária apenas uma assessoria técnica para auxiliá-las. Essa opinião ia contra aquilo que vinha sendo desenvolvido pelo MinC e pela própria Secult/BA, que acreditavam que a formação dos conselheiros, especialmente no interior do Estado, merecia ser fortalecida. No livro “Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura” (Fernandes et al, 2010), vários autores destacam a necessidade dos conselheiros de cultura terem acesso a atividades de formação sobre vários aspectos (direitos culturais, orçamento público, gestão etc), devendo inclusive ser algo permanente, dado o seu papel fundamental de interlocutor entre sociedade civil e Estado.

Finalmente, após a deliberação do Conselho de Cultura, a minuta do Plano seguiu como Projeto de Lei para apreciação da Procuradoria Geral do Estado e da Casa Civil, e em seguida, foi enviada em caráter de urgência para a Assembleia Legislativa, onde foi aprovada como Lei Estadual Nº 20.864, em 13 de novembro 2014. O fato de ter sido aprovado enquanto norma jurídica pode ser interpretado positivamente pela estabilidade que esta tende a provocar. Porém, no caso do Plano Estadual de Cultura da Bahia, isso parece não ter implicado em sua utilização como instrumento de gestão pública por parte da Secult. Observa-se que até meados de 2017, ou seja, quase três anos após sua publicação, a Secretaria não deu prosseguimento à composição do Comitê Executivo do Plano Estadual, que conforme Art. 11 da referida Lei, deveria ter estabelecido até abril de 2015 as suas metas, além de ser responsável pelo processo de revisão das diretrizes (previsto para 2018). Também não há no website da Secult qualquer informação sobre a execução das 65 ações estabelecidas no documento.

### **O Plano Municipal de Cultura de São Paulo/SP – PMC-SP**

A experiência de elaboração do PMC-SP guarda algumas similaridades com o caso da Bahia no que tange aos desafios de sistematização de informações e dados; à fragilidade da instituição jurídica e normativa do documento final, bem como relativa à implementação do plano como instrumento de política pública. Ao tratarmos da elaboração de um planejamento municipal, esse processo pode parecer, num primeiro momento, menos complexo do que a

elaboração de um plano em âmbito estadual. Entretanto, por se tratar do município de São Paulo a complexidade torna-se uma característica intrínseca do processo, devido à dimensão populacional, diversidade de práticas e de atores que configuram a singularidade dessa capital de mais de 12 milhões de habitantes.

O PMC-SP é um dos componentes do Sistema Municipal de Cultura (SMC) e sua instituição jurídica está integrada à formalização do Sistema Municipal de Financiamento à Cultura e do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais. O Decreto nº 57.484, aprovado em 29 de novembro de 2016, institui todos esses componentes. À época de elaboração do PMC e de criação do SMC, o Conselho Municipal de Política Cultural, por sua vez, já estava em processo de reformulação por meio do Projeto de lei nº 248/2015, em votação na Câmara Municipal, mas até o momento não foi instituído.

O ponto de partida da elaboração do PMC-SP ocorreu em junho de 2013 com a adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura. Em seguida, foram realizadas pré-conferências regionais de cultura e no mês de agosto desse ano ocorreu a 3ª Conferência de Cultura de São Paulo - *Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Municipal de Cultura*. A conferência foi fruto de uma ampla mobilização e contou com a participação dos mais diversos grupos e segmentos culturais, muitos dos quais não eram institucionalizados e participaram pela primeira vez de espaços participativos como esse. O principal insumo para a elaboração do PMC foi o acúmulo sistematizado de suas conferências municipais de cultura.

No mês de abril de 2014 a Secretaria Municipal de Cultura (SMC-SP) organizou o Seminário *#ParticipaCultura: Construindo o Sistema Municipal de Cultura* e em novembro firmou convênio com o Ministério da Cultura para a elaboração do PMC-SP. É a partir desse momento que teve início o processo de elaboração do diagnóstico das políticas culturais municipais para elaboração do PMC.

Na Conferência foram estabelecidas 30 prioridades dos setores culturais para a política pública municipal, organizadas nos quatro eixos da conferência (Sistema Nacional de Cultura; Produção Simbólica e Diversidade Cultural; Cidadania e Direitos Culturais; Cultura e Desenvolvimento). Esse material subsidiou o diagnóstico do PMC e orientou a formulação de metas e ações do Plano.

O trabalho de registro e sistematização das propostas da Conferência resultou em uma publicação<sup>2</sup> que orientou a formulação inicial do documento do Plano Municipal de Cultura disponibilizado para consulta pública com um diagnóstico da institucionalidade da política cultural municipal<sup>3</sup>. A versão final das metas e ações do PMC<sup>4</sup> atende ao conjunto das propostas prioritárias da Conferência e faz referência a cada uma delas. Isso revela a possibilidade de trabalhar a reformulação da demanda da Conferência no sentido da ação pública por meio de um instrumento de planejamento da política municipal.

A metodologia de elaboração do PMC-SP dividiu-se em quatro etapas: a primeira referiu-se ao diagnóstico das políticas culturais do município de São Paulo, realizada entre maio e agosto de 2015; a segunda etapa consistiu na elaboração das diretrizes, ações e metas do PMC-SP para consulta pública, a partir de uma rodada de oficinas internas com as diferentes áreas e departamentos da SMC, realizada entre outubro de 2015 e fevereiro de 2016; a terceira etapa referiu-se à consulta pública para elaboração do PMC-SP, realizada por meio das audiências públicas regionais e temáticas e da plataforma online, de fevereiro a abril de 2016; a quarta etapa, enfim, correspondeu à sistematização de todo o processo participativo para finalização do conteúdo do PMC-SP, contemplando uma nova rodada de oficinas internas na SMC e uma reunião intersecretarial, que permitiram incorporar o maior número de contribuições da consulta pública de forma alinhada direta e indiretamente às políticas municipais de cultura, entre maio e outubro de 2016.

A consulta pública online do PMC-SP contou com cerca de 630 contribuições ao documento, oriundas de 884 participantes. Além da plataforma digital para recebimento de contribuições online, o processo participativo de elaboração do plano contou com outra ferramenta disponibilizada simultaneamente: as audiências públicas, realizadas tanto na perspectiva territorial quanto temática. As audiências públicas regionais aconteceram em equipamentos culturais municipais nas cinco regiões da cidade (norte, sul, leste e oeste). As 20 audiências temáticas ocorreram no centro da cidade, na Galeria Olido, contemplando diversas linguagens e segmentos culturais.

Participaram das audiências públicas regionais e temáticas um total de 1.362 participantes, sendo 463 nas cinco audiências regionais e 899 nas audiências temáticas, além dos participantes da consulta online e dos cerca de 400 participantes do seminário de lançamento

2 - [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/3ConfPublicacaoPDF\\_1402497067.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/3ConfPublicacaoPDF_1402497067.pdf)

3 - <https://drive.google.com/file/d/0ByYJsHurjRenMDZiaGIMekZsTnM/view>

4 - [http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PMC\\_FINAL.pdf](http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PMC_FINAL.pdf)

do processo de elaboração do PMC. Ao todo, a formulação do PMC-SP contou com a participação de 2.646 pessoas que contribuíram para o desenvolvimento de suas formulações. Esse trabalho, realizado ao longo de quase dois anos, contou com a participação de diversos atores da sociedade civil e do poder público, resultando na publicação do PMC-SP como decreto municipal, estabelecendo as metas a serem perseguidas na próxima década. Entretanto, com a mudança na gestão pública municipal de São Paulo, o PMC não foi implementado e a publicação do documento do plano com o Decreto parou de ser difundida e incorporada à agenda pública. Uma exceção a essa estagnação são os movimentos sociais e agentes culturais que mantêm firmes mobilizações em torno de diversas pautas contrárias aos retrocessos e estagnação em curso na gestão pública da cultura no Brasil.

### **Considerações Finais**

A formulação do Plano Estadual de Cultura da Bahia permite concluir que o seu processo contou com a participação de diferentes atores (agentes culturais, gestores públicos e políticos) e distintas instâncias (conferências de cultura, conselho de cultura, fórum de dirigentes, assembleia legislativa etc.). Isso implicou em um processo mais lento para a formulação do documento – de 2011 até 2014, quando foi aprovado como Lei –, mas tornou o trâmite mais legítimo e democrático, tendo reconhecido as contribuições da sociedade civil para a construção de políticas culturais no Estado, especialmente por meio das Conferências Estaduais de Cultura. É possível concluir, também, que apesar do processo de elaboração do Plano ter percorrido este longo caminho, e do mesmo ter sido aprovado como uma Lei estadual, isso parece não ter sido suficiente para garantir a sua implementação por parte da Secretaria de Cultura da Bahia, o que nos leva a pensar que a instituição de instrumentos de gestão pública pautados em sistemas de governança que ensejam a participação social não é garantia da real e efetiva implantação de políticas públicas.

No caso de São Paulo, o processo de elaboração do plano de cultura levou dois anos para ser formulado e, assim como na Bahia, foi profundamente participativo e democrático. Resultou na instituição de um Decreto que tampouco foi suficiente para sua implementação por parte do órgão municipal de cultura após a mudança de gestão ocorrida em 2017. No município de São Paulo, a elaboração do PMC ocorreu no bojo de um conjunto de ações de promoção da participação política, do uso do espaço público, da promoção de culturas



periférias e historicamente invisibilizadas. Ações de reconhecimento, valorização e promoção da diversidade cultural caminharam juntas desde a adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura ocorrida em julho de 2013 e é importante situar o PMC nesse contexto, onde o protagonismo social de agentes culturais da cidade foi fundamental e continua sendo frente às manifestações ocorridas no município diante do contingenciamento de recursos e da paralisação das ações públicas de cultura.

## Referências

Barros, José M. e Machado, Flávia. 2013. O Acre e o Brasil: continuidades e singularidades nas políticas culturais, in: Barbalho, Alexandre; José M. Barros, e Lia Calabre (orgs.), *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, p. 43-74.

Botelho, Isaura. 2001. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n.2, p. 1-28.

Brasil. Ministério da Cultura. 2010. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cultura.

Britto, Neuza Haffner. 2017. *Planos Municipais de Cultura: guia de elaboração*. Escola de Administração da UFBA.

Calabre, Lia, e Pardo, Ana L. 2013. Avanços e desafios do federalismo na cultura do Estado do Rio de Janeiro, in: Barbalho, Alexandre; José M. Barros, e Lia Calabre (orgs.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, p. 201-222.

Cunha Filho, Francisco H., e Ribeiro, Sabrina. 2013. Federalismo brasileiro: significados para a cultura, in: Barbalho, Alexandre; José M. Barros, e Lia Calabre (orgs.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, p. 13-41.

Cunha Filho, Francisco H. 2010. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional da Cultura: contribuições ao debate*. Fortaleza: Edições UFC.

Do Val, Ana Paula; Lima, Luciana Piazzon Barbosa; Vasconcelos-Oliveira, Maria Carolina e Pinto, Viviane (orgs.). 2014. *Participação e cidadania cultural - A experiência da III Conferência Municipal de Cultura de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial e Secretaria Municipal de Cultura. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/3ConfPublicacaoPDF\\_1402497067.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/3ConfPublicacaoPDF_1402497067.pdf). [Consulta: 07 de agosto de 2017].

Fernandes, Taiane; Albino Rubim, e Iuri Rubim (orgs.). 2010. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA.

Lima, Luciana Piazzon Barbosa; Vilutis, Luana; Corá, Maria Amelia Jundurian (Orgs.). 2016. *Plano Municipal de Cultura de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura/Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: [http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PMC\\_FINAL.pdf](http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PMC_FINAL.pdf)

Rubim, Albino C. 2013. *V Conferência Estadual de Cultura da Bahia*. Disponível em: <https://conferenciadecultura.files.wordpress.com/2013/06/texto-do-secret3a1rio-de-cultura-da-bahia-albino-rubim-v-conferc3aancia1.pdf>. [Consulta: 02 de julho de 2014].

Rubim, Albino C. 2008. *Plano Nacional de Cultura em debate*, Políticas Culturais em Revista. 01: 59-72. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewArticle/3333>. [Consulta: 02 de julho de 2014].

Rubim, Albino C. 2007. *Políticas culturais: entre o possível e o impossível*, in: Nussbaumer, Gisele (org.), *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: Edufba. p. 139-158.

Universidade Federal de Santa Catarina. 2012. *Planos estaduais de cultura: estratégias metodológicas para um processo participativo*. Anais do Seminário de Planos Estaduais de Cultura em Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

Vilutis, Luana. 2012. *Planos municipais de cultura e participação social no fortalecimento de políticas culturais*, Políticas Culturais em Revista 5: 135-150, 2012. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewArticle/6751>. [Consulta: 02 de julho de 2014].

Zimbrão, Adélia. 2013. *Conferências Nacionais de Cultura e seus desdobramentos em políticas públicas*. Anais do IV Seminário Internacional Políticas Culturais, Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

### **Legislação**

Bahia. Lei Estadual 12.365 de 30 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cultura.ba.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Lei-12.365-de-30-11-2011-Lei-Org%C3%A2nica-da-Cultura.pdf>. [Consulta: 10 de maio de 2014].

Bahia. Projeto de Lei 20.864 de junho de 2014. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Legislativo, Salvador, Bahia, 3 jun. 2014. Seção 3. p. 9-14.