

## Planos Municipais de Cultura na perspectiva democrática: A contribuição da UFBA na construção de uma Agenda Pública<sup>1</sup>

## Planes Municipales de Cultura en la perspectiva democrática: Contribución de la UFBA hacia la construcción de una Agenda Pública

## Local Cultural Plans in a democratic perspective: Federal University of Bahia's contribution to the construction of a Public Agenda

Kátia Costa<sup>2</sup>  
Luana Vilutis<sup>3</sup>  
Ernani Coelho Neto<sup>4</sup>

### Palavras-chave:

Planos municipais  
de cultura

Universidade Federal  
da Bahia

Sistema Nacional  
de Cultura

Participação social

Gestão pública municipal  
de cultura

### Resumo:

Este artigo está inserido no contexto da institucionalização da política cultural brasileira proposta pelo Sistema Nacional de Cultura. Busca tecer considerações a respeito do alcance dos planos de cultura no fortalecimento da gestão pública municipal em uma perspectiva democrática. Para tanto, parte da experiência de assessoria e formação para elaboração de planos de cultura realizada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) entre os anos de 2011 e 2018. Após uma apresentação da metodologia adaptada pela Escola de Administração da UFBA, o artigo propõe uma reflexão acerca das potencialidades dessa experiência na construção de uma agenda pública de cultura com ampla participação social orientada pela valorização dos conselhos municipais de política cultural.

1 Texto recebido em 13/10/2019 e aceito para publicação em 23/10/2019.

2 Mestre pelo Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Especialista em Gestão Cultural pelo Itaú Cultural e Universidade de Girona. Contato: katiacosta.cult@gmail.com

3 Doutora pelo Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Contato: luanavilutis@gmail.com

4 Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas na Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestre e Bacharel em Administração pela UFBA. Contato: ecneto@ufba.br <https://orcid.org/0000-0002-5611-490X>

**Resumen:**

Este artículo se inserta en el contexto de la institucionalización de la política cultural brasileña propuesta por el Sistema Nacional de Cultura. Busca hacer consideraciones sobre el alcance de los planes de cultura en el fortalecimiento de la gestión pública municipal en una perspectiva democrática. Por lo tanto, parte de la experiencia de asesoramiento y capacitación para la elaboración de planes de cultura realizada por la Universidad Federal de Bahía (UFBA) entre 2011 y 2018. Luego de una presentación de la metodología adaptada por la Facultad de Administración de la UFBA, el artículo propone una reflexión sobre las potencialidades de esa experiencia en la construcción de una agenda pública de cultura con amplia participación social orientada por la valorización de los consejos municipales de política cultural.

**Palabras clave:**

Planes Municipales de Cultura

Universidad Federal de Bahía

Sistema Nacional de Cultura

Participación social

Gestión pública municipal de la cultura

**Keywords:**

Municipal culture plans

Federal University of Bahia

National Culture System

Social participation

Local public management of culture

**Abstract:**

This article concerns the process of institutionalization of the Brazilian cultural policy proposed by the National Culture System (NCS). It seeks to raise considerations regarding the scope of cultural plans in strengthening local public management from a democratic perspective, based on an experience of consulting and training for the elaboration of cultural plans carried out by the Federal University of Bahia (UFBA) between 2011 and 2018. After a presentation of the methodology fitted out by the Management School of UFBA, the article proposes a reflection on the potentials of this experience in the construction of a public agenda of cultural management with broad social participation and guided by the appreciation of municipal cultural policy councils.

## **Planos Municipais de Cultura na perspectiva democrática: A contribuição da UFBA na construção de uma Agenda Pública**

Este artigo nasce da experiência da Universidade Federal da Bahia (UFBA) no assessoramento e formação de órgãos públicos e conselhos municipais para a elaboração de planos de cultura. Em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), a Escola de Administração da UFBA realizou um projeto de extensão ao longo de mais de seis anos (de 2011 a 2018) envolvendo todas as regiões brasileiras. O Projeto MinC-UFBA deixou como legado um conjunto de materiais pedagógicos, vídeos, site, plataforma digital, equipes capacitadas em quatro estados e uma metodologia para elaboração de planos municipais de cultura sistematizada e amplamente difundida nos fóruns e instâncias de gestão pública e de participação social da área cultural.

Neste artigo procuramos apresentar essa metodologia para elaboração de planos municipais de cultura e refletir acerca de seus alcances e desafios no que diz respeito ao fortalecimento da gestão pública municipal de cultura em uma perspectiva democrática. Interessa abordar a contribuição da Universidade na construção de uma agenda pública de cultura envolvendo a participação da sociedade civil e dos conselhos municipais de política cultural. Para tanto, iniciaremos com uma breve contextualização do Projeto no âmbito das ações de implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) empreendidas pelo MinC para em seguida, apresentar a metodologia adaptada pela UFBA e, ao final, problematizar acerca do papel dos conselhos estaduais e municipais de cultura no processo de formulação e validação dos planos de cultura.

## **O contexto dos Planos Municipais de Cultura**

Até recentemente, embora de maneira desigual e irregular, o Brasil vinha registrando um lento, porém constante, aprimoramento de suas estruturas de governança, formulação e gestão das políticas públicas. Tais aprimoramentos estavam em linha com um conjunto de mudanças do setor público que aconteceram em muitos lugares do mundo e que trouxeram à baila temas como a transparência, novas formas de participação popular nas escolhas governamentais, formulação de políticas públicas baseadas em evidências, processos de avaliação/monitoramento de resultados e consequências e, também, a gestão mais eficiente dos recursos públicos.

No campo específico das políticas culturais, as últimas duas décadas testemunharam um experimento em larga escala, liderado pelo Governo Federal, no sentido de transformar o ambiente que envolve a administração pública do setor. A justificativa central dessa agenda repousava no diagnóstico de que era preciso combater a fragilidade orçamentária, as escolhas arbitrárias, a falta de compromisso com o longo prazo, o casuísmo na destinação de recursos, a interferência dos interesses eleitorais, a pouca prioridade dada à questão dos direitos culturais<sup>5</sup>.

Uma das feições mais importante desse experimento de institucionalização da política cultural brasileira é o Sistema Nacional de Cultura. Aguiar (2019) acrescenta, ao tratar da relação entre o federalismo brasileiro e o SNC, que já na Constituição de 1988 ficou estabelecido parâmetros para iniciativas legislativas em

---

5 Para uma discussão sobre a evolução das políticas culturais no contexto do Brasil, ver Rubim (2007).

muitas áreas, inclusive a cultura, e as regras gerais para evitar contradições e conflitos entre os estatutos formulados pelos legisladores nos planos federal, estadual e municipal. Além dos aspectos já citados, a situação de interdependência resultante de um contexto legal dessa natureza também estimulava a busca de mecanismos para mediar a cooperação entre os diversos níveis de governo.

Assim, a partir de 2003, quando as primeiras ações concretas para sua constituição tomaram corpo, o SNC se converteu, num processo marcado por idas e vindas, no instrumento prioritário para lidar com o *deficit* de institucionalidade que caracterizava a administração pública da cultura, para articular esforços dos entes federados no setor e, como salienta Oliveira (2014, p. 148), para aumentar a visibilidade da temática dos direitos culturais:

Quanto mais desenvolvido for o aparato dos direitos culturais, mais conhecidos e determináveis serão esses direitos. Isso permitirá uma proteção judicial mais eficaz nos casos em que o poder público não cumprir seu papel mediante políticas públicas. É o que já ocorre com outros direitos sociais como, por exemplo, quando falta vaga para uma criança na escola pública ou uma medicação devida pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em algum posto de saúde: o cidadão que ficou sem o atendimento público nessas áreas pode recorrer ao Judiciário para exercer seu direito subjetivo de ter sua demanda concretizada.

Uma imagem útil para se compreender melhor a função do SNC é a de uma *moldura*. Essa *moldura* funciona como um arranjo de incentivos, normativos e operacionais, para o aparato administrativo do setor da cultura, favorecendo certas condutas e modelos de ação e, ao mesmo tempo, desestimulando outros menos de-

sejáveis<sup>6</sup>. Um dos aspectos que a moldura do SNC procura estimular é a incorporação de uma visão e uma lógica de longo prazo na formulação e na gestão das políticas culturais. Para isso, o marco legal do SNC estabeleceu como tarefa prioritária a disseminação dos planos de cultura - e do consequente domínio da sua metodologia de elaboração entre os administradores públicos, conselheiros de políticas culturais e representantes da sociedade civil engajados na militância cultural.

A adoção dos planos de cultura entre os entes da federação se tornou mais comum a partir do começo da segunda década deste século com a elaboração do Plano Nacional de Cultura, instituído através da Lei 12.343 de 2010 e em resposta a um conjunto de iniciativas do Ministério da Cultura do Brasil (MinC) que, em parceria com universidades públicas do sistema federal de ensino superior, criaram as condições para a capacitação de estados e municípios na metodologia de planejamento adaptada ao setor da cultura. Um efeito prático e incontestável da colaboração entre o MinC e as universidades foi a consolidação de uma agenda pública que trouxe para o universo da gestão cultural as técnicas de planejamento já em uso em outros setores.

Na ocasião duas universidades lideraram o processo de transferência de conhecimento, técnicas e procedimentos de planejamento: a Universidade Federal da Bahia, que se concentrou na realidade dos municípios; a Universidade Federal da Santa Catarina, que tratou dos planos estaduais de cultura. Tanto no nível federal, como nos níveis estadual e municipal, o modelo de planejamento adotado cor-

6 Uma discussão ampliada sobre a noção de instituições e o contexto legal e operacional do SNC pode ser encontrada em Coelho Neto (2019).

respondeu a uma adaptação do formato de planejamento estratégico. Essa metodologia, bastante difundida no setor privado, também tem um extenso registro de aplicação no setor público e em diversas áreas da gestão governamental.

Ao analisar sua aplicação no contexto do setor público, Bryson e Edwards (2017) destacam que há uma variedade de abordagens de planejamento estratégico em uso. Algumas privilegiam o processo, incorporando uma visão tendencialmente incremental e a preocupação com administração dos interesses dos grupos relevantes, por exemplo. Em outros casos com um horizonte mais estreito, o peso recai sobre questões como as negociações, aspectos gerenciais da estratégia, o uso do planejamento como estrutura para a inovação. E, finalmente, há as abordagens orientadas para o conteúdo que envolvem tipicamente técnicas como a análise de portfólio e avaliação das forças competitivas.

Dada a diversidade de possibilidades e as peculiaridades do setor cultural, a metodologia de planejamento estratégico precisou ser adaptada e ajustada para o caso dos planos municipais de cultura (PMC) e para a realidade da administração pública no Brasil. Apesar da previsão constitucional da interação e interdependência entre todos os níveis de governo na gestão pública da cultura e da existência de um pacto que respeita a autonomia dos entes, o que temos historicamente no Brasil é um predomínio da instância federal na centralização do poder (CUNHA FILHO, 2000). O SNC propõe, assim, um conjunto de mecanismos de cooperação e articulação entre os diferentes níveis de governo para contribuir com a instituição de uma gestão descentralizada das políticas culturais. Os planos de cultura e os conselhos são alguns mecanismos do SNC com ênfase na participação social e na articulação dos diferentes componentes do Sistema e dos diferentes entes

federados, o que pode contribuir para o desenvolvimento de um ambiente democrático e republicano da gestão pública da cultura.

A seguir, tratamos do trabalho de organização e sistematização da metodologia para elaboração de planos municipais de cultura, realizado pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), a partir do acordo de cooperação técnica firmado em 2011 com o Ministério da Cultura, no âmbito do que foi denominado Projeto MinC-UFBA.

### **A metodologia de Planos Municipais de Cultura na perspectiva democrática**

A metodologia adotada no decorrer do projeto MinC-UFBA nasce a partir de uma “concepção de participação aliada à cidadania e à democracia que compreende o sujeito político, seja ele individual ou coletivo, para além de seus direitos e deveres, mas como participante ativo no espaço público democrático”. (UFBA, 2012, p. 16) Dessa forma, entende os sujeitos como protagonistas de processos locais, considerando-os como parte interessada, seja como coparticipantes da sua formulação, seja como beneficiários diretos da ação pública.

A participação aqui é entendida como o princípio maior para a diversidade cultural, no qual é causa e efeito. Tratar políticas culturais na esfera democrática requer dentre outros fatores considerar as dinâmicas artísticas e culturais a partir do envolvimento de seus porta-vozes, fazedores e produtores, associando conhecimentos e práticas para construções a partir do diálogo entre o poder público e a sociedade.

A metodologia começou a ser desenvolvida em 2011, sendo revista e aprimorada a cada edição do Projeto para atender aos novos desafios apresentados, como

ganho de escala (ampliação dos municípios contemplados), composição do material pedagógico, formação de conselheiros públicos de cultura, sistematização e difusão da experiência, dentre outros. A proposta metodológica pauta-se em “um trabalho intenso de coadunar os princípios da participação social e de fortalecimento da diversidade cultural ao processo de formulação de políticas públicas de cultura, com estrita observância aos princípios da administração pública. (COSTA, 2017, p. 56)

Como pontos norteadores destacados pelas universidades envolvidas e pelo próprio MinC, a proposta metodológica para elaboração de planos de cultura considera as seguintes diretrizes e critérios:

a) uniformização da metodologia de construção de planos de cultura, de modo a atender estados e municípios, com enfoque participativo e contemplando a diversidade cultural;

b) valorização dos conselhos estaduais e municipais de cultura como protagonistas no processo de formulação e validação dos planos de cultura;

c) envolvimento de representante do poder legislativo no grupo de trabalho (GT) para construção do plano;

d) incentivo à constituição de GT interno nas secretarias dos municípios;

e) diagnóstico do estágio atual dos sistemas de informações / base de dados / indicadores culturais;

f) documentos básicos para consulta: plano diretor municipal, leis de cultura etc.;

g) respeito aos princípios de territorialidade, participação e setorialidade;

h) utilização da síntese das demandas levantadas nas conferências em torno dos cinco eixos do Plano Nacional de Cultura. (COSTA, 2017, p. 56)

A EAUFBA consolidou os aspectos essenciais do roteiro metodológico no *Guia de Orientação para a Construção de um Plano Municipal de Cultura: aspectos conceituais e operacionais* (EAUFBA,

2018). Esse documento apresenta de forma simples, clara e didática o processo de construção do plano de cultura organizado em quatro etapas.

A Etapa I, denominada COMO ESTAMOS? é composta dos tópicos Caracterização do Município, Diagnóstico, Desafios e Oportunidades. Essa etapa consiste no coração do plano, pois nela estão dispostas todas as informações sobre o município considerando a sua história, contexto, aspectos sociais, econômicos, político-institucionais, demográficos. Tem-se também o diagnóstico da realidade cultural das localidades, sendo este desmembrado em categorias de análise, como fragilidades e obstáculos, vocações e potencialidades, além da elaboração dos principais desafios e oportunidades a serem trilhados pelo município, como os principais pontos a serem analisados para a confecção do plano de cultura.

A Etapa II, denominada ONDE QUEREMOS CHEGAR? é composta dos tópicos Diretrizes e Prioridades, Objetivos Gerais e Específicos, Estratégias, Metas e Ações. Aqui busca-se traçar os eixos para o plano de cultura, estabelecer objetivos concretos, metas e ações possíveis de serem alcançados. Essa etapa pode ser denominada de “parte dura do plano”, ou seja, a concretização de desejos em propostas reais de serem realizadas pelo município, considerando a sua capacidade de gestão e orçamentária.

Na Etapa III, denominada COMO FAZER E QUANDO CHEGAREMOS LÁ?, estão reunidos os tópicos Prazos de Execução, Resultados e Impactos Esperados, Recursos e Mecanismos e Fontes de Financiamento. Essa é a fase da projeção orçamentária do plano, onde se busca definir os recursos necessários, com critérios claros para a sua execução, bem como identificar as fontes de financiamento e demonstrar claramente quais os resulta-

dos esperados e impactos pretendidos na realidade cultural local.

A Etapa IV, denominada COMO GERIR OS AVANÇOS? é composta pelos tópicos Indicadores de Monitoramento e Avaliação e Modelo de Gestão. Esta é a última fase de elaboração do plano de cultura e visa orientar a formulação de indicadores de monitoramento, além de sugerir uma proposta de modelo de gestão que pode sofrer adequações de acordo com o entendimento de cada ente federado, neste caso os municípios.

A questão da participação está sedimentada nas premissas e nos princípios que orientam a conduta dos atores e agentes envolvidos, como também são decorrentes de postulados constitucionais, de orientações do MinC e das boas práticas da gestão pública. (UFBA, 2012)

No caso dos planos de cultura foram estabelecidos quatro premissas e cinco princípios, que de forma integrada propõem que o processo seja lastreado pela observância à participação dos diferentes agentes e atores culturais do município, estabelecendo instâncias de diálogo, participação e negociação, reconhecendo as diferenças como ativos para o processo e não como obstáculos. Ainda, essas premissas e princípios preveem que a cultura seja entendida como parte das políticas de desenvolvimento territorial, tendo em vista um planejamento municipal integrado.

Esse conjunto de orientações visa sobretudo estabelecer um processo democrático, onde todos podem falar e ouvir, respeitando assim as características inerentes o campo da cultura: complexidade, contradição, diversidade e pluralidade. Aqui os diálogos se dão a partir das realidades culturais locais e de como a diversidade cultural se expressa para além das suas formas estéticas e ultrapassam os processos economicamente produtivos.

A metodologia compreende a flexibilidade necessária para que os municípios a concebam sem engessamento, ou seja, ela serve de orientação para a elaboração dos planos de cultura, porém é possível que se agreguem outros fatores ou outros aspectos que estejam vinculados com as realidades traduzidas no planejamento. Nesse sentido, compreende-se a cultura como um campo de divergências e de contraditórios, onde empreender um projeto político como o da diversidade cultural no planejamento público nada mais é do que aceitar o desafio imposto pelas diferenças, mas que, em contraposição, institui uma nova forma de enxergar o mundo a partir do diverso, abandonando por completo os processos homogêneos, afinal “o certo é que, como possibilidade ou como desafio, a diversidade 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”. (COSTA; BARROS, 2016, p. 125)

O Projeto MinC-UFBA, em sua edição inicial, trouxe avanços em relação ao apoio e assessoramento técnico aos municípios brasileiros na construção de seus planos de cultura, revelando dentre outros fatores a importância de se ampliar o número de municípios beneficiados com a ação, para assim dar celeridade ao processo de institucionalidade pretendido pelo MinC. Outra contribuição foi demonstrar a importância de se ofertar um processo formativo que considerou a necessidade de capacitar as equipes locais para a implementação dos sistemas de cultura, com base no PMC, assim como incluir representantes da sociedade civil como atores fundamentais no processo, facilitando a apreensão e o aprimoramento de conhecimentos sobre as políticas e gestão cultural, com base no planejamento da cultura.

Esses foram os principais tópicos que fizeram com que o MinC e a EAUF-

BA executassem uma formação a distância para os planos de cultura entre 2014 e 2018<sup>7</sup>, dividida em duas edições que culminaram no atendimento a aproximadamente 1.000 municípios inscritos e 2.000 participantes inscritos, entre representantes do poder público e da sociedade civil.

A partir desse momento, os guias de orientação técnica se transformam em módulos com conteúdo teóricos e de planejamento. Os conteúdos foram divididos em Módulos Conceituais e de Planos Municipais de Cultura. Para essa nova realidade do projeto foram contratados professores conteudistas e tutores, técnicos em tecnologias da informação e um suporte pedagógico.

Os módulos básicos eram formados por seis apostilas: Introdução ao Ambiente da Formação (baseado no sistema *Moodle*, já adotado pela UFBA em seus cursos a distância); Cultura e Produção Simbólica; Políticas Públicas de Cultura; Planejamento Público; Sistema Nacional de Cultura; e Cultura e Desenvolvimento. O objetivo desses módulos foi o de promover maior

alinhamento conceitual sobre os principais temas que norteiam o campo da cultura.

Para tratar especificamente do tema Planos Municipais de Cultura, outros seis módulos foram elaborados com base na primeira edição do projeto, porém com um maior aprofundamento, sendo que o primeiro deles, Visão Geral, traçava considerações sobre os conteúdos da formação, sobre o roteiro do PMC e, especialmente, fez a introdução acerca dos conteúdos específicos para a elaboração dos planos municipais de cultura. Os demais foram: Análise da Situação Atual; Projeção do Futuro Desejado; Operacionalização do Futuro Desejado, Projeção de Prazos e Recursos; e, Monitoramento do Plano Municipal de Cultura.

A partir dessa estrutura e da avaliação dos conteúdos, as etapas de elaboração do plano passam de quatro para cinco, desmembrando alguns conteúdos que antes estavam consolidados em uma única etapa, como é o caso de Prazos e Recursos, conforme Figura 1:



Figura 1 – Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos Municipais de Cultura

Fonte: BRITTO, 2014, p. 30.

7 Para acesso à descrição completa do projeto, da metodologia e do processo do Projeto MinC-UFBA, ver Costa (2017).

Para a terceira edição do projeto - no formato de ensino a distância (EaD) - após avaliação da equipe, novamente os conteúdos foram revistos e, dessa vez, os conteúdos dos módulos conceituais passaram por uma revisão e foram condensados em quatro módulos, sendo que o Visão Geral passou a ser o primeiro a ser estudado pelos participantes da formação. Em seguida, têm-se os módulos Políticas Públicas de Cultura e Sistema Nacional de Cultura; Cultura, Diversidade e Desenvolvimento; e, Planejamento Público e Financiamento da Cultura. Para os conteúdos de planos, mantém-se a estrutura de módulos anterior, utilizada na 2ª edição do projeto (1ª formação EaD).

Com o objetivo de democratizar o acesso dos pesquisadores, agentes e atores culturais, em 2018, a Escola de Administração da UFBA produziu um sítio<sup>8</sup> no qual estão disponíveis todos os conteúdos e materiais produzidos ao longo das três edições do projeto e o e-book *Planos Municipais de Cultura: Guia de Orientação* em formato digital, trazendo a metodologia em sua versão mais atual. Além disso, estão disponíveis para acesso público videoaulas, fotos e outros registros, como a plataforma de preenchimento de planos de cultura, na qual qualquer pessoa pode se cadastrar e fazer uso do instrumento para elaborar o plano de cultura da sua cidade. O que muda nessas duas edições em comparação à primeira que teve um caráter presencial? A metodologia foi totalmente revisada e aprimorada, de acordo com as avaliações realizadas no âmbito da gestão do projeto, havendo incorporação de ferramentas tecnológicas que dispunham para os participantes todos os conteúdos da formação, orientação pedagógica di-

ária e permanente, além da incorporação de outras universidades públicas no processo, como a Federal do Recôncavo da Bahia, a Federal de Santa Catarina, a Estadual de Minas Gerais e a Federal do Rio Grande do Sul.

A terceira edição marcou o compromisso e o trabalho integrado entre essas universidades, sendo um dos objetivos o de que elas se apropriassem da metodologia e fossem capazes de apoiar tecnicamente os municípios em seus estados e regiões. Ficou demonstrada a importância da atuação dessas universidades públicas em processos que vão além da pesquisa e da formação, mas também em temas que contribuem para a transformação da sociedade, associando, em uma única experiência, a formação, a capacitação técnica, a pesquisa, o assessoramento técnico, a extensão e a produção de conteúdo que se encontra totalmente a disposição para a sociedade.

O objetivo das edições EaD se configura a partir da formação em planejamento público de gestores e representantes da sociedade civil, com vistas a ampliar a compreensão sobre os Planos de Cultura. Assim, destacam-se como elemento fundamental nessas edições os fóruns de discussão teórica, nos quais participantes e tutores discutiam os conteúdos, realizaram tarefas programadas para a conclusão de cada etapa do processo de aprendizado e em paralelo preenchiam uma plataforma online, na qual os participantes, com base no conteúdo estudado e partir do roteiro metodológico, formulavam o plano de cultura de sua cidade, chegando ao final da formação com uma minuta preliminar do plano de cultura do seu município. Para Telechea e Hasenreiter (2018, p. 88) 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 pro-

8 Disponível através do sítio <http://www.planosmunicipaisdecultura.ufba.br/>

cessual 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.

### **Extensão Universitária e construção de uma agenda pública**

Na primeira edição do Projeto, executada entre 2011 e 2013 em formato presencial, a UFBA assessorou a elaboração de planos de cultura em 12 capitais e oito municípios de regiões metropolitanas selecionados pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Cultura de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas<sup>9</sup>. O trabalho da UFBA contou com a contratação e capacitação de equipes locais responsáveis pela pesquisa e sistematização de conteúdos, bem como pelo acompanhamento e orientação da elaboração dos planos municipais de cultura.

A assessoria orientada pela metodologia participativa de planejamento desenvolvida pela Escola de Administração contemplou iniciativas de naturezas diversas, tais como levantamento e pesquisa da situação institucional da política cultural no município; mobilização e integração de autoridades municipais (do executivo e legislativo) em torno da elaboração do plano; produção de guias e documentação orientadora e realização de três seminários nacionais de integração e alinhamento técnico com todas as equipes dos vinte municípios.

Já nas edições seguintes do Projeto MinC-UFBA, como vimos, o trabalho de formação ocorreu na modalidade

a distância e contou com uma equipe de professores conteudistas e tutores além do desenvolvimento do material pedagógico. Na segunda edição (2014 e 2015) a UFBA selecionou, contratou e formou 43 tutores para acompanhar e orientar a elaboração de planos municipais de cultura. A partir dessa experiência, foi possível replicar a metodologia e descentralizar sua execução, capacitando outras universidades para sua implementação. A terceira edição do Projeto MinC-UFBA, realizada entre 2016 e 2018, contou com equipes regionais situadas na Bahia, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio Grande do Sul na formação para a elaboração de planos municipais de cultura. Para tanto, cada universidade contratou e capacitou tutores, difundindo a metodologia para outras regiões do país. Além da coordenação técnica, articulação institucional, avaliação e monitoramento pedagógico, a UFBA também contou com uma equipe de tutores, realizou o trabalho de orientação e supervisão de tutoria e a secretaria executiva do Projeto.

O caráter multidisciplinar das equipes envolvidas e a intersecção da cultura com a administração pública são aspectos que revelam alcances indiretos, porém relevantes e inovadores, deste Projeto de extensão universitária. Profissionais da área cultural, de comunicação e produção cultural foram formados pela Escola de Administração da UFBA para trabalhar com integrantes da gestão pública municipal, o que proporcionou um diálogo proveitoso e necessário entre dois campos profissionais e do conhecimento que usualmente apresentam uma interação insuficiente.

Acreditamos que o percurso traçado por essa experiência de apoio e formação para a elaboração de planos municipais de cultura, ancorada em uma metodologia que permite aos municípios adequações coerentes com as suas realidades culturais e de planejamento, deixa-

9 Uma descrição e análise dessa edição do Projeto MinC-UFBA pode ser encontrada em Vilutis (2012).

ram como legado alguns pontos que merecem atenção, tais como:

a) o reconhecimento das realidades culturais como premissa para a relevância de se desenvolver métodos de planejamento que considerem os diferentes sentidos expressos pela cultura de um lugar;

b) a importância de processos presenciais e a distância como aspectos complementares para imprimir novas relações de aprendizado, destacando modos de interação inovadoras tão imprescindíveis no mundo contemporâneo, além do uso das tecnologias da informação como instrumentos de aproximação entre os participantes; e,

c) o envolvimento entre as universidades e o próprio Estado num processo que se debruce sobre o planejamento público da cultura, considerando, dentre outros fatores, as dinâmicas culturais locais e sua diversidade cultural, associado à importância do planejamento público para o desenvolvimento cultural, econômico e humano dessas localidades.

A execução da metodologia prevê a instituição de uma instância local de governança do processo de elaboração do plano de cultura<sup>10</sup>. A orientação da UFBA para a composição e atribuições dessa instância é que ela seja o espaço de trabalho, pesquisa, discussão e formulação dos planos, com pessoas responsáveis por articular agentes culturais diversos. Na prática, esse núcleo executivo gestor do PMC envolve membros do órgão público de cultura, conselheiros de cultura e representantes da sociedade civil e de outras secretarias da Prefeitura que possuam interface com a cultura.

---

10 A nomeação dessa instância varia entre os municípios, mais conhecida como Núcleo Executivo Gestor do PMC, em algumas localidades ela foi chamada de Comissão ou de Fórum. O importante é que seja uma instância legalmente instituída com sua composição e atribuições formalizadas por decreto.

A responsabilidade pela elaboração do plano municipal de cultura é do órgão gestor de cultura, protagonista de sua execução. Cabe ao Conselho Municipal de Política Cultural acompanhar e participar ativamente desse processo, além de ser o grande responsável pela validação do documento antes de seu encaminhamento para a aprovação da Câmara de Vereadores. Na ausência de um conselho de cultura no município, é recomendável que essas responsabilidades sejam assumidas pelo núcleo executivo gestor do plano e que este se capacite para também liderar o processo de instituição do próprio conselho.

A escolha dos municípios para receberem a assessoria e a formação para a elaboração de planos de cultura levou em consideração sua adesão ao Sistema Nacional de Cultura e o estágio de constituição de seus mecanismos: Conferência, Conselho, Fundo, dentre outros. Consideramos o plano de cultura a espinha dorsal do Sistema, um elemento organizador e impulsionador do conjunto de seus demais mecanismos. Para que o Sistema represente o avanço necessário à institucionalização da política cultural do Estado brasileiro e traga inovações ao campo da gestão pública da cultura, é fundamental haver uma intensa articulação e sinergia entre seus componentes. Dos cinco mecanismos obrigatórios 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 organiza a ligação entre os diversos mecanismos do Sistema, é o elemento que estimula a sinergia do conjunto e a complementaridade dos entes federados.

A experiência de implementação da metodologia aqui descrita revelou que a elaboração de planos de cultura é uma práxis eminentemente pedagógica, com

todo o caráter político nela intrinsecamente embutida. É um processo formativo de gestores públicos e conselheiros de cultura que passam a refletir criticamente sobre a realidade cultural de seu município, sobre suas vocações e potencialidades, a respeito dos alcances, limites e fragilidades existentes na institucionalidade da cultura e os caminhos para sua transformação.

É nesse processo que os conselhos de políticas culturais são pautados e seu papel político é reforçado. Se o conselho de cultura é embrionário no município, a elaboração do plano de cultura pode contribuir para a construção de uma pauta de trabalho organizadora da atuação do órgão. Conforme o conselho está mais fortalecido, o plano de cultura funciona como um instrumento em torno do qual a agenda pública da cultura é constituída, reivindicada e muitas vezes executada. A relação entre o plano e o conselho de cultura é estratégica e opera de mão dupla: ao mesmo tempo em que o plano de cultura contribui para orientar o trabalho dos conselheiros e pautar a agenda pública, é esse o órgão responsável por participar de sua formulação e validar o documento, além de monitorar sua execução e participar de sua gestão.

Casos como o de São Caetano do Sul/SP<sup>11</sup> e de Belo Horizonte/MG são expressivos dessa sinergia, como podemos ver no relato da experiência mineira (OLIVEIRA JUNIOR, 2019, p. 228).

Até a aprovação da primeira versão do Plano Municipal de Cultura [de Belo Horizonte/MG] foram realizadas, entre 2005 e 2015, quatro conferên-

cias 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 efetiva participação de conselheiros de cultura no processo de elaboração de planos municipais contribui não só para o alcance e efetividade do plano, como também para o fortalecimento do próprio conselho. A ausência de um conselho de política cultural no município pode até não enfraquecer a participação social no processo de elaboração do plano, haja visto que existem as conferências de cultura e o núcleo executivo gestor, mas seguramente dificulta sua aprovação junto ao legislativo e compromete sua execução, como ocorreu no caso de São Paulo/SP relatado por Córdula e Corá (2019).

Como visto no início deste texto, temos a promoção da participação social e a diversidade cultural dentre as diretrizes consideradas fundamentais para o desenvolvimento da proposta metodológica aqui apresentada. A valorização dos conselhos municipais de cultura como protagonistas no processo de formulação e validação dos planos de cultura é um aspecto que não somente legitima e confere transparência ao processo de redação do plano, como também contribui para que o plano não seja apenas um documento e se torne um instrumento orientador da política cultural, uma ferramenta para o fortalecimento institucional da gestão pública da cultura. O conselho contribui para que o plano se configure como uma práxis social em constante processo de consulta, revisão e aprimoramento.

11 Para conhecer a experiência de elaboração do Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul/SP, veja Sampaio e Azevedo (2019).

## Processo em construção

Sem desprezar a necessidade de revisões e aperfeiçoamentos, essa produção coletiva de conhecimento, fruto de seis anos de intenso trabalho, não deveria ser interrompida, pois, assim como outras ações empreendidas pelo Ministério da Cultura entre 2003 e 2013, desse esforço resultaram ações estruturantes para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura. Isto se mostra relevante, haja vista que o Brasil é um país de uma ampla extensão territorial, contextos e realidades distintas e que há uma necessidade ímpar de tornar esses processos cada vez mais fortes.

Por outro lado, ações como essa, que dialogam com as localidades e traçam processos que validam e alicerçam a construção democrática, infelizmente passam a ser vistos como ameaças aos projetos conservadores e totalitários. Não é à toa que o legado do MinC e de seus projetos de valorização da diversidade cultural e fortalecimento dos processos democráticos estejam sendo tratados atualmente pelo governo brasileiro com total desinteresse.

Por fim, vale trazer ao texto uma frase de Oscar Niemeyer, utilizada como slogan da primeira edição do projeto: “É preciso sonhar senão as coisas não acontecem”.

Sonhamos e começamos a perceber que era possível tornar a cultura um campo potencial para o desenvolvimento humano, social, político e econômico, por isso a disseminação dessas ações são, acima de tudo, um ato de resistência a tudo que estamos vivendo hoje no Brasil. A participação e a diversidade cultural, quando associadas a um projeto de Estado, são capazes de promover a democracia cultural.

## Referências

AGUIAR, Mariana de Araújo. *A efetividade das Políticas Culturais para o Desenvolvimento: arranjos institucionais, capacidades estatais e impactos da Política Cultura Viva*. (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes\\_e\\_teses/mestrado/2019/mariana\\_de\\_araujo\\_aguiar\\_f2c27.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/mestrado/2019/mariana_de_araujo_aguiar_f2c27.pdf). Acesso em: 12 out. 2019.

ARAUJO, Anarda Pinheiro; MARTINS, Natália Luiza Alves; CÂNDIDO, Nathalie Carvalho; OSÓRIO, Lícia Maria Teixeira. *Sistema Nacional de Cultura (SNC): um reflexo da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS)?* Salvador: VI ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (FACOM-UFBA), 2010.

BARBALHO, Alexandre. *Sistema Nacional de Cultura: Campo, Saber e Poder*. Fortaleza: EdUECE, 2019.

BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JUNIOR, José. Por uma cultura do público: planos de cultura e diversidade cultural. In: BARROS, José Barros; COSTA, Kátia (orgs.). *Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EDUEMG, 2019. p. 17-30.

BRASIL, Ministério da Cultura. *Análise e avaliação das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018. Disponível em: [http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/PNC\\_final-31-12-18-1.pdf](http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/PNC_final-31-12-18-1.pdf). Acesso em: 13 out. 2019.

BRITO, Neuza Hafner. *Planos Municipais de Cultura – Visão Geral*. Disponível em: [http://www.planosmunicipaisdecultura.ufba.br/sites/planos-municipaisdecultura.ufba.br/files/7\\_modulo\\_elaboracao\\_do\\_plano\\_-\\_visao\\_geral.pdf](http://www.planosmunicipaisdecultura.ufba.br/sites/planos-municipaisdecultura.ufba.br/files/7_modulo_elaboracao_do_plano_-_visao_geral.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

BRYSON, John; EDWARDS, Lauren Hamilton. *Strategic Planning in the Public Sector*. Oxford Research Encyclopedia of Business and Management. Maio 2017. Disponível em: <https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-128?print=pdf>. Acesso em 12 out. 2019.

COELHO NETO, Ernani. Por que jogar esse jogo? In: BARROS, José Barros; COSTA, Kátia

(orgs.). *Planos municipais de cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019. p. 31-47.

CÓRDULA, Américo; CORÁ, Maria Amélia Jundurian. Participação social na elaboração do Plano Municipal de Cultura de São Paulo/SP. In: BARROS, José Barros; COSTA, Kátia (orgs.). *Planos municipais de cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019. p. 239-265.

COSTA, Kátia Maria de Souza e BARROS, José Márcio Pinto de Moura. Diversidade Cultural e Participação Social na Construção de Planos Municipais de Cultura. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 12, n. 4, 2016. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2608>. Acesso em: 10 out. 2019.

COSTA, Kátia Maria de Souza. *A Diversidade Cultural no Projeto de Apoio e Assistência Técnica à Elaboração de Planos Municipais de Cultura*. (Mestrado em Cultura e Sociedade). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

EAUFBA. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Guia de Orientação para construção de Plano Municipal de Cultura. 1ª edição do Projeto MinC-UFBA. Salvador, janeiro de 2012. Disponível em: [www.planosmunicipaisdecultura.ufba.br](http://www.planosmunicipaisdecultura.ufba.br). Acesso em: 10 out. 2019.

OLIVEIRA JUNIOR, José. Desafios do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte/MG: por uma política cultural de interesse público. In: BARROS, José Barros; COSTA, Kátia (orgs.). *Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EDUEMG, 2019. p. 217-238.

OLIVEIRA, Danilo Júnior de. *Direitos Culturais e Políticas Públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura*. (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Planos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2019.

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

SAMPAIO, Adriana; AZEVEDO, Sérgio de. Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul/SP, 2012-2018: processo de elaboração, aprovação e reflexão crítica. In: BARROS, José Barros; COSTA, Kátia (orgs.). *Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EDUEMG, 2019. p. 181-202.

TELLECHEA, Justina; HASTENREITER FILHO, Horacio Nelson. O uso de tecnologias de ensino a distância na formação para a elaboração de Planos Municipais de Cultura (PMC). In: BARROS, José Barros; COSTA, Kátia (orgs.). *Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EDUEMG, 2019. p. 81-99.

VILUTIS, Luana. Planos Municipais de Cultura e participação social no fortalecimento de políticas culturais. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 5, n. 2, p. 135-150, 2012. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/6751/4826>. Acesso em: 13 out. 2019.