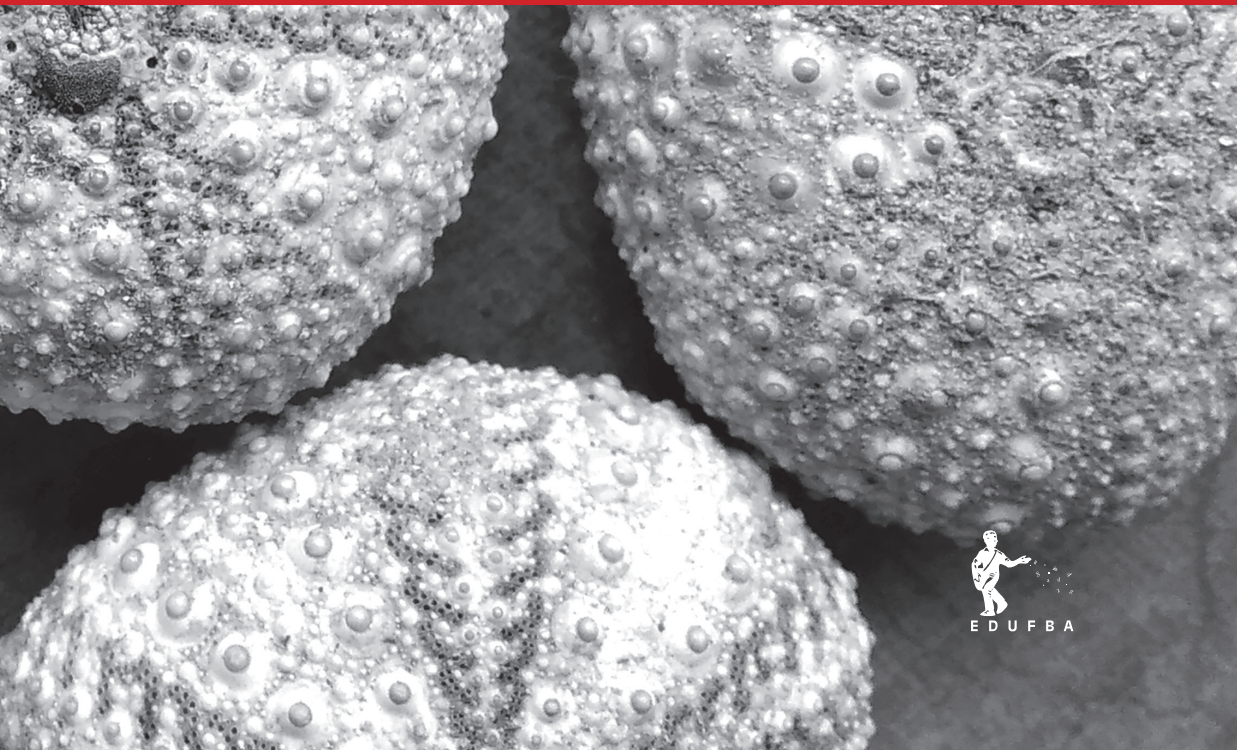


COLEÇÃO CULT

Planos de cultura

Antonio Albino Canelas Rubim (Org.)



EDUFBA

Planos de cultura



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITOR

João Carlos Salles Pires da Silva

VICE-REITOR

Paulo Cesar Miguez de Oliveira

ASSESSOR DO REITOR

Paulo Costa Lima



E D U F B A

EDITORA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA

Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Ninõ El-Hani

Cleise Furtado Mendes

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

José Teixeira Cavalcante Filho

Maria do Carmo Soares de Freitas

Maria Vidal de Negreiros Camargo



CULT — CENTRO DE ESTUDOS
MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

COORDENAÇÃO

Adriano Sampaio

VICE-COORDENAÇÃO

Lynn Alves

COMISSÃO EDITORIAL

DA COLEÇÃO CULT

Alexandre Barbalho (UEC)

Antonio Albino Canelas Rubim (UFBA)

Gisele Nussbaumer (UFBA)

José Roberto Severino (UFBA)

Laura Bezerra (UFRB)

Lia Calabre (Fundação Casa de Rui
Barbosa – RJ)

Linda Rubim (UFBA)

Liv Sovik (UFRJ)

Mariella Pitombo Vieira (UFRB)

Marta Elena Bravo (Universidade
Nacional da Colômbia – Medellín)

Paulo Miguez (UFBA)

Renata Rocha (UFBA)

Renato Ortiz (UNICAMP)

Rubens Bayardo (Universidade de
Buenos Aires – Universidade San Martin)

COORDENADOR DA

COMISSÃO EDITORIAL

Antonio Albino Canelas Rubim

COLEÇÃO CULT

Planos de cultura

*Antonio Albino Canelas Rubim
(organizador)*

EDUFBA
SALVADOR, 2019

2019, autores.

Direitos para esta edição cedidos à EDUFBA.

Feito o depósito legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL: Rodrigo Oyarzábal Schlabitz

FOTO DA CAPA: Iuri Rubim

REVISÃO: Mariana Rios Amaral de Oliveira

NORMALIZAÇÃO: Kátia Rodrigues

Sistema de Biblioteca – SIBI /UFBA

Planos de cultura / Antonio Albino Canelas Rubim (organizador). - Salvador :
EDUFBA, 2019.
300 p. (Coleção Cult).

ISBN 978-85-232-1896-6

1. Política cultural - Brasil. 2. Plano Nacional de Cultura (Brasil). I. Rubim,
Antonio Albino Canelas.

CDD - 353.70981

Elaborada por Evandro Ramos dos Santos / CRB-5/1205

EDITORA FILIADA À:



EDUFBA Rua Barão de Jeremoabo, s/n – *Campus* de Ondina,
Salvador – Bahia CEP: 40170 115 / Tel: (71) 3283-6164
www.edufba.ufba.br / edufba@ufba.br

SUMÁRIO

- 7
Prefácio
Paulo Miguez
- 13
Introdução
Antonio Albino Canelas Rubim
- 17
Avaliação bibliométrica sobre planos de cultura
Leonardo Costa
- 37
A construção do Plano Nacional de Cultura: um itinerário crítico
Renata Rocha
- 73
Plano Nacional de Cultura: participação e deliberação
Aleksei Santana Turenko
- 99
A elaboração de metas no planejamento das políticas culturais: uma
meta-avaliação do Plano Nacional de Cultura
Daniele Pereira Canedo
- 123
Avaliação dos indicadores das metas do Plano Nacional de Cultura
Carmen Lúcia Castro Lima
- 145
Análise da participação social no processo de revisão das metas do
Plano Nacional de Cultura
José Márcio Barros, Giordanna Santos e Renata Melo

179

Fruir e formar: a interação entre PNC e Planos Municipais de Cultura
sobre acesso à formação

Flávia Landucci Landgraf

209

Planos de cultura e a descentralização de políticas culturais no Brasil

Sophia Cardoso Rocha

231

Uma análise sobre a formação no Plano Nacional de Cultura

Leonardo Costa

249

Plano Nacional de Cultura e programa Cultura Viva: aproximações
distanciadas

Luana Vilutis

275

Universidade e planos de cultura

Antonio Albino Canelas Rubim

Prefácio

*Paulo Miguez**

A chegada de Gilberto Gil ao Ministério da Cultura em 2003 é um marco extremamente significativo na história das políticas culturais no Brasil. É que, descontados os muitos anos de autoritarismo vividos pelo país – e que são muitos; somam, tristemente, quase três décadas o Estado Novo varguista, entre 1937 e 1945, e a ditadura civil-militar, que durou de 1964 até 1985 –, períodos em que políticas nesta área foram fortemente acionadas, especialmente a partir da criação de instituições culturais de grande importância para a cultura brasileira, a exemplo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), criado por Vargas meses antes

* Professor associado do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (Ihac) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Entre 2003 e 2005, foi assessor especial do ministro Gilberto Gil e secretário de Políticas Culturais do Ministério da Cultura. Atualmente, exerce o segundo mandato como vice-reitor da UFBA.

da instauração da ditadura estadonovista, ou da Fundação Nacional de Artes (Funarte), durante o regime de 1964, a gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura é claramente um ponto fora da curva quando se tem em conta as políticas públicas de cultura em tempos de vida democrática da sociedade brasileira contemporânea, aqui considerados tanto os anos que separam ambos os regimes autoritários, entre 1945 e 1964, quanto o período inaugurado pela redemocratização do país, em 1985.

Ajustando o foco para os 18 anos de existência do Ministério da Cultura, cuja criação coincide com a retomada da vida democrática em 1985, logo se vê que o ministro Gil deixa para trás os dois traços mais fortes que deram o tom das dificuldades experimentadas pelas políticas culturais no período. Um, a acentuada instabilidade institucional que marcou a pasta desde a sua criação até 1994 – no governo Sarney, entre 1985 e 1990, foram cinco, os ministros; em 1990, no governo Collor, a pasta perde o *status* de ministério e é rebaixada à condição de secretaria, que, em seu curto período de existência, teve dois titulares; em 1993, é recriado o ministério por Itamar Franco e, no seu curtíssimo mandato-tampão, encerrado no ano seguinte, 1994, três outros nomes vão sentar na cadeira de ministro. O outro traço – e a despeito da estabilidade experimentada pela pasta ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, a invisibilidade a que esteve relegado o MinC nos oito anos da gestão de Francisco Weffort, entre 1995 e 2002.

Um ponto fora da curva, sim, muito embora tal não deva sugerir que desde então as políticas culturais tenham vindo a experimentar céu de brigadeiro em sua trajetória. Estão aí importantes questões que, permanentemente sinalizadas pela comunidade cultural, já identificadas pelo MinC ainda durante a gestão Gil e exaustivamente estudadas pela comunidade acadêmica, carecem de bom encaminhamento, reclamam por solução, como é o caso, por exemplo, da questão do financiamento da cultura.

Mas não pode deixar de ser saudado em alto e bom som o elenco de importantes compreensões, iniciativas e ações postas em marcha pelo Ministério da Cultura do governo Lula, sob a batuta de Gilberto Gil. São muitas e de grande alcance. Listemos algumas:

- a ideia do *do-in* antropológico na vida brasileira, retomando a noção “antropológica” de cultura, já presente lá atrás com Mário de Andrade, na chefia do Departamento de Cultura da Cidade em meados dos anos 1930, e no trabalho de Aloísio Magalhães, entre os anos 1970 e 1980, no antigo Ministério da Educação e Cultura;
- a clara compreensão e afirmação da necessidade do papel ativo do Estado na formulação e implementação das políticas culturais e a consequente valorização de todas as instituições vinculadas ao ministério;
- o protagonismo junto a organismos multilaterais, tanto do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), quanto no plano político-regional, a exemplo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), protagonismo bem expresso, aliás, e vale destacar, no papel central desempenhado pelo Brasil na batalha pela aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em outubro de 2005, na sede da Unesco, em Paris;
- a disputa de espaço, visibilidade e voz no concerto social e, também, fortemente, no âmbito do próprio governo federal;
- a criação de espaços institucionais para a discussão de políticas com a multiplicidade de atores do campo cultural, a exemplo das câmaras setoriais das várias linguagens artístico-culturais, das Conferências Nacionais de Cultura – estas sempre alicerçadas em muitas confe-

rências estaduais e municipais – e do Conselho Nacional de Políticas Culturais;

- a atenção dispensada às emergentes questões da economia da cultura e suas interseções com as políticas de desenvolvimento;
- a celebração de acordos de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a produção das informações estatísticas e dos indicadores da cultura;
- a formulação de políticas inovadoras, largamente inclusivas e de grande impacto, a exemplo do programa Cultura Viva e dos Pontos de Cultura espalhados por todo o país.

Se a listagem anterior já sinaliza uma inflexão de peso no campo das políticas culturais no Brasil, merecem, todavia, destaque ainda mais acentuado algumas das políticas gestadas neste período, considerando-se particularmente o seu caráter estruturante para campo da cultura. Em tela, aqui, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC), um e outro com inscrição na Carta Constitucional.

O SNC, mecanismo de gestão e promoção de políticas públicas de cultura pactuadas entre a União, os estados, os municípios e a sociedade civil, foi objeto de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que, aprovada em 2012, passou a constituir o artigo 216-A da Constituição Federal. O PNC, concebido como um conjunto plurianual de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas orientadoras do poder público para os processos de formulação de políticas culturais, foi criado ao final do governo Lula pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que acrescentou um terceiro parágrafo ao artigo 215 da Constituição e teve suas metas aprovadas em 2011, já no governo de Dilma Rousseff.

Pois bem, é do PNC, de seus múltiplos aspectos, dos seus inúmeros desafios, que se ocupa este livro. Decorre sua publicação de pesquisa sobre o PNC encomendada pelo Ministério da Cultura e levada a cabo

em 2018 pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult), organismo do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (Ihac), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob a coordenação do professor Albino Rubim, que também responde pela organização deste livro escrito a muitas mãos.

Do ponto de vista estritamente acadêmico, a publicação deste volume expressa, uma vez mais, o interesse de longa data que a UFBA tem dedicado ao tema da cultura e, mais especificamente, às pesquisas que realiza na área das políticas culturais. Dão bem conta desse sempre reiterado interesse, além do Cult, com sua agenda de pesquisas voltada para as políticas de cultura, o Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, o Pós-Cultura, também vinculado ao Ihac e com produção expressiva de dissertações de mestrado e teses de doutorado versando sobre aspectos diversos das políticas culturais; a realização anual do Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult), certamente o maior e mais importante evento científico-acadêmico da área cultural, com grande reconhecimento internacional, e que neste ano de 2019 está chegando à sua 15ª edição; e o trabalho sistemático no campo editorial realizado pela Editora da UFBA (Edufba), que, com a Coleção Cult, iniciada em 2007, já trouxe a público 29 volumes, todos dedicados a questões envolvendo as políticas culturais.

Mas não se trata, tão somente, de apenas mais uma contribuição científico-acadêmica do Cult aos estudos sobre as políticas culturais no Brasil – o que por si só já mereceria aplausos. A publicação deste volume da Coleção Cult vai mais além. É que, se a escolha do PNC como objeto central do livro soube aproveitar a excelente oportunidade conferida pela pesquisa recentemente realizada sobre o tema – a equipe de pesquisadores assina boa parte dos capítulos do livro –, ela também foi uma escolha que merece ser saudada como extremamente oportuna, porque estamos agora, 2019, a um ano de encerrar-se o prazo de vigência de dez anos estabelecido para o PNC pela Lei nº 12.343, que o instituiu em 2010.

E é nesse sentido que o livro vai mais além. Que chega na hora certa. Hora certa em tempos difíceis. Basta que se atente minimamente para o cenário em que vem se movendo a área da cultura do ponto de vista institucional no plano federal nos últimos anos e cujo mais recente desdobramento foi a extinção do Ministério da Cultura. E aqui também o livro não deixa de ser oportuno. É que, ao lembrar que a sociedade brasileira não pode prescindir de um novo PNC, ao oferecer com suas reflexões o espírito crítico indispensável à elaboração de um novo documento de plano e ao sinalizar claramente para a importância da participação ampla e democrática da comunidade cultural e da sociedade neste processo de construção, este trabalho, este livro, não deixa de ser um pequeno gesto de resistência na defesa dos melhores interesses da cultura brasileira.

Introdução

Antonio Albino Canelas Rubim

Em 2010, o Brasil e o campo da cultura festejaram uma conquista histórica. No dia 2 de dezembro, foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Lei nº 12.343, que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC) com uma vigência de dez anos. O PNC é o primeiro planejamento de longo prazo existente no Brasil em um período democrático. A possibilidade de planejar, enfim, estava colocada para a área da cultura no país.

O PNC resulta de uma convergência de esforços e de lutas da sociedade e da comunidade cultural brasileiras, do poder Legislativo e do poder Executivo. O poder Legislativo, por iniciativa do deputado

Gilmar Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT) de Minas Gerais, e demandas da sociedade, propôs a Emenda Constitucional nº 48 em 2001. Aprovada em julho de 2005, ela acrescentou ao artigo 215 da Constituição Federal o parágrafo terceiro, com a seguinte formulação:

A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura e V - valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 2001)

A partir de 2003, o Ministério da Cultura, com a gestão Gilberto Gil, passou a trabalhar de modo articulado e colaborativo com o Congresso Nacional, visando aprovar a emenda constitucional e, depois disso, discutir amplamente e elaborar os conteúdos do PNC. Entre 2006 e 2008, o Ministério da Cultura e o Congresso Nacional promoveram ampla discussão do PNC através da publicação de suas versões preliminares para debate e de seminários em todo Brasil. De 2009 a 2010, o PNC tramitou e foi aprovado pelo Congresso Nacional. No ano de 2011, já na gestão da presidenta Dilma Rousseff, foram discutidas e aprovadas as 53 metas do PNC.

Depois de aprovado, mesmo com a dedicação abnegada de agentes culturais, dirigentes e funcionários do Ministério da Cultura, o PNC sofreu com o rebaixamento da atuação do ministério no governo Dilma Rousseff e, principalmente, se viu atingido pelo turbilhão de embates políticos e a ascensão da direita conservadora ao poder federal, com o golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016; pela tentativa de extinção do ministério, logo que Temer tomou o poder; pela instabilidade de quatro ministros da Cultura entre 2016 e 2018; pelas artimanhas jurídico-políticas que afetaram os resultados das eleições de 2018; e pela extinção do Ministério da Cultura em 2019, por Bolsonaro.

Lembrar, ainda que sinteticamente, o amplo, longo e participativo processo de construção do PNC – que envolveu a sociedade e a comunidade cultural brasileiras, o poder Executivo, por meio do Ministério da Cultura, e o poder Legislativo, através do Congresso Nacional – parece fundamental hoje, quando vivemos tantos retrocessos democráticos, inclusive com ameaças de apagamento da memória das conquistas político-culturais, silenciamento das lutas travadas e comprometimento do futuro brasileiro.

O livro não se insurge apenas contra a destruição do passado e as ameaças do presente. Ele pretende estimular, em tempos tão difíceis, reflexões e lutas no presente, pelo passado e pelo futuro. Ele pretende manter viva e incentivar a demanda por um novo PNC, conforme prevê a Constituição Federal – um PNC que garanta os avanços de nossa primeira experiência democrática de planos nacionais de cultura, mas que seja capaz, mesmo neste ambiente complicado, de criticar e rever os erros cometidos, normais em um experimento inicial.

Manter a ampla participação da sociedade e das comunidades culturais e garantir a realização dos objetivos expressos na Constituição Federal são requisitos básicos para a construção do novo PNC. Ele deve resultar de um processo democrático, participativo – nada fácil em um contexto de marcas autoritárias tão profundas – e, simultaneamente, ser capaz de aprimorar os procedimentos e resultados do PNC, a exemplo da melhoria da priorização e definição das metas, dos indicadores, dos mecanismos de acompanhamento e de avaliação. Os desafios são imensos, mas a criatividade e o compromisso democrático da cultura brasileira são mais fortes. E mais fortes ainda são os poderes do povo.

Avaliação bibliométrica sobre planos de cultura¹

*Leonardo Costa**

Introdução

Como forma de avaliar a percepção social da importância do Plano Nacional de Cultura (PNC) e os seus desdobramentos, realizamos um levantamento bibliográfico acerca do tema. Tal perspectiva parte do pressuposto de que a pesquisa científica se constitui como importante contributo para a legitimação e a institucionalização de um determinado campo do conhecimento, além de auxiliar na sua transmissão e na sua difusão para a sociedade como um todo. Segundo Néstor García Canclini (1987, p. 21-22):

* Professor da Faculdade de Comunicação (Facom) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: leocosta@ufba.br

Documentar as políticas culturais continua sendo uma tarefa indispensável para poder falar sobre elas, ou simplesmente para evitar o esquecimento dos nossos povos. Em vários países latino-americanos é algo que ainda está para ser iniciado. No entanto, para que esse registro tenha certa objetividade e valor explicativo, deve ser feito não só pelos protagonistas ou poderes responsáveis pelas ações, mas por meio de um trabalho de pesquisa que avalie as políticas em conformidade com seus resultados, com a recepção e a reoperacionalização que tais políticas experimentam ao chegar a seus destinatários. Talvez, dentre outros, um dos fatos reveladores da nova etapa em que estamos seja que o termo ‘política cultural’ comece a aparecer nos primeiros planos nacionais de cultura de alguns governos, em lugar de ser colocado apenas na análise pós-fato dos governantes.

Para isso, nos utilizamos da bibliometria, um método de análise quantitativa para a pesquisa no qual os dados levantados mensuram a contribuição do conhecimento científico derivado das publicações em determinadas áreas temáticas. Além disso, tais informações podem ser utilizadas na representação das atuais tendências de pesquisa e na identificação de temas para novas pesquisas.

A produção científica destacada tomou como base uma ampla gama de publicações, como artigos, livros, teses, dissertações e monografias. Os indicadores de produção científica vêm ganhando uma importância crescente nas últimas décadas como instrumento para análise da atividade científica, em função de sua relação com o desenvolvimento econômico e repercussão social.

A bibliometria pode auxiliar na identificação de tendências de crescimento do conhecimento em determinada disciplina, dispersão e obsolescências de campos científicos, autores e instituições mais produtivos, e periódicos mais utilizados na divulgação de pesquisas em determinada área do conhecimento. (SOARES et al., 2016, p. 177)

Na busca dos materiais que compuseram esta análise,² optamos pelo levantamento mais amplo possível durante a coleta. Significa dizer que, ao invés de pesquisar apenas por palavras-chave nos títulos dos

trabalhos, por exemplo, fizemos uma leitura detida dos resumos – e mesmo do conteúdo – dos documentos encontrados para uma melhor delimitação do seu enquadramento no mapeamento.

Para um primeiro levantamento geral, partimos das seguintes bases de dados eletrônicas: Google Acadêmico,³ Scientific Electronic Library Online (SciELO)⁴ e o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).⁵ Fizemos ainda a inclusão de trabalhos identificados em outras plataformas que não as escolhidas para o primeiro levantamento.

Numa segunda investida mais específica, decidimos averiguar de forma direta os anais dos principais eventos dessa área do conhecimento, a saber: o Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura⁶ – realizado pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult) –, o Seminário Internacional de Políticas Culturais⁷ – realizado pela Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) – e o Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Cultura.⁸ Fizemos ainda um levantamento dos arquivos no periódico científico mais antigo na área no Brasil, o *Políticas Culturais em Revista*, e em coleções como as do Observatório Itaú Cultural⁹ e a Coleção Cult.¹⁰ Averiguamos, ainda, repositórios institucionais, tais como o da Universidade Federal da Bahia (UFBA),¹¹ o da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)¹² e o da Universidade de São Paulo (USP).¹³ A pesquisa para o levantamento bibliográfico foi realizada em três meses, entre o período de maio a julho de 2018.

Os termos utilizados para a busca nas plataformas e bases de dados foram: “Plano Nacional de Cultura”, “PNC”, “plano estadual de cultura”, “planos estaduais de cultura”, “planos municipais de cultura”, “plano municipal de cultura”, “planos de cultura” e “plano de cultura”. Os critérios de classificação utilizados no mapeamento bibliográfico foram: título, tipologia, fonte, ano de publicação, autor (e coautores), instituição (e respectivas instituições dos coautores) e tema principal.

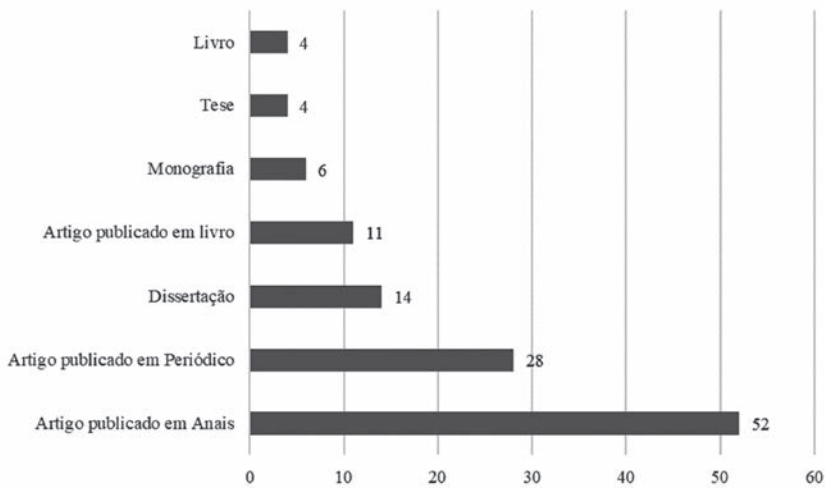
Como forma de delimitar o panorama bibliográfico, descartamos trabalhos nos quais os planos são tratados de forma pontual, como,

por exemplo, em pesquisas sobre Conselhos de Cultura, participação popular na construção de políticas culturais, financiamento da cultura, Sistema Nacional de Cultura (SNC), dentre outros. Além disso, desconsideramos documentos primários – tais como legislação, relatórios e planos –, notícias, entrevistas etc. Foram, portanto, incluídos no *corpus* deste levantamento apenas estudos, reflexões e diagnósticos nos quais os planos de cultura, em suas mais variadas modalidades, possuem centralidade na análise proposta. Outro fator considerado na delimitação foi a publicação da pesquisa no Brasil, não sendo avaliado o impacto internacional da área.

Tipologia das publicações

Em primeiro lugar, apresentaremos os dados levantados sobre a tipologia da publicação, ou seja, as diferentes formas como os trabalhos mapeados se configuram no campo do conhecimento:

Gráfico 1 – Tipologia da publicação



Fonte: elaborado pelo autor.

No total, fizemos um levantamento bibliográfico de 119 publicações na área dos planos de cultura no Brasil. Destas, 43,70% foram artigos publicados em anais de eventos acadêmicos; 23,53% foram publicados em periódicos; 11,76% foram dissertações; 9,24% foram artigos publicados em livros; 5,04% foram monografias – de conclusão de curso de graduação ou especialização –; e 3,36% cada nas categorias livro e tese.

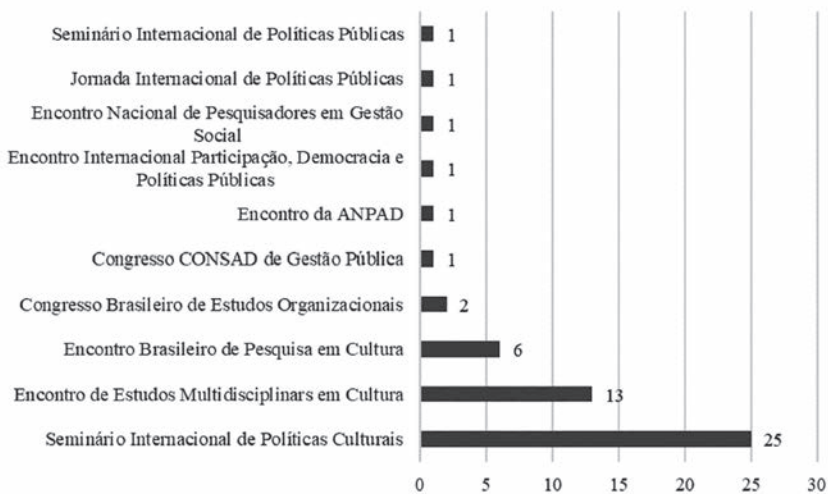
Cabe salientar, nesse aspecto, que 20,16% da produção estão relacionadas diretamente a trabalhos de formação acadêmica, quando fazemos o somatório das monografias, dissertações e teses. São trabalhos que buscam, em grande medida, um maior aprofundamento das questões e análises se comparados a capítulos de livro ou artigos. E, nesse percurso acadêmico – que comumente compreende quatro anos na produção de uma tese –, normalmente, os pesquisadores em formação apresentam parte desse resultado em congressos e seminários, o que auxilia no intercâmbio de ideias e práticas de pesquisa. A maior parte dos trabalhos – 52, o que equivale a 43,70% do total – se concentra em anais de eventos acadêmicos, que normalmente reúnem tanto pesquisadores em formação quanto professores e pesquisadores vinculados a instituições de ensino superior.

Tivemos uma pequena presença de trabalhos com uma maior envergadura temporal de análise, tais como livros e teses – 6,72% do total mapeado –, muito possivelmente por estarmos ainda numa dinâmica inicial de reflexão e conhecimento na área. Vale ressaltar, ainda, que, dos quatro livros catalogados nesta pesquisa, três podem ser considerados como produção técnica na área: um livreto editado pela Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (Secult-BA) através da P55 Edições – *Planos de Cultura* (ROCHA, 2013) – e dois editados a partir dos convênios do Ministério da Cultura (MinC) com a UFBA e a UFSC – *Planos Municipais de Cultura: guia de elaboração* (2017) e *Proposta metodológica para elaboração de planos estaduais de cultura* (2013).

Os anais dos eventos acadêmicos são responsáveis por quase metade dos registros de produção bibliográfica sobre o tema. Em relação aos

artigos publicados em anais, temos a seguinte listagem por evento acadêmico:

Gráfico 2 – Artigos por anais



Fonte: elaborado pelo autor.

No mapeamento, foram encontradas publicações nos seguintes eventos realizados no Brasil: o Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais (CBEO); o Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (Consad) de Gestão Pública; o Encontro Brasileiro de Pesquisa em Cultura (EBPC); o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad), o Enanpad; o Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult); o Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas (PPDP); o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs); a Jornada Internacional de Políticas Públicas

(Joinpp); Seminário Internacional de Políticas Culturais; e o Seminário Internacional de Políticas Públicas.

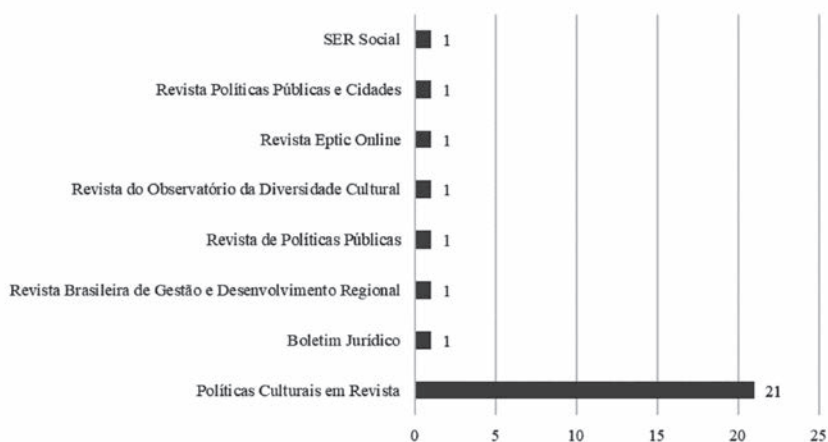
Destacam-se os eventos Seminário Internacional de Políticas Culturais, que já realizou nove edições na cidade do Rio de Janeiro e conta com 25 artigos em seus anais sobre o tema; e o Enecult, que realizou a 14ª edição em 2018 na cidade de Salvador e conta com 13 artigos em seus anais. O EBPC fica em terceiro lugar, com seis artigos em seus anais. Nas quatro edições realizadas desse encontro, sediaram o evento as cidades de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Crato (CE) e Manaus (AM).

Os estudos na área da cultura – foco do Enecult e do EBPC – e das políticas culturais – foco do Seminário Internacional de Políticas Culturais – são perpassados por diferentes áreas do conhecimento. Acreditamos que o maior número de trabalhos apresentados no Seminário Internacional de Políticas Culturais se deve ao fato de que se trata de um evento centrado na temática das políticas culturais, sendo que, no Enecult, o tema é central em apenas um dos 16 grupos de trabalho existentes; e no caso do EBPC, o tema é central em apenas um dos 20 grupos de trabalho existentes.

Cabe ressaltar aqui o caráter multidisciplinar da temática e, portanto, dos eventos acadêmicos nos quais ela se apresenta. Além dos três principais eventos já citados na área da cultura e das políticas culturais – que, juntos, respondem a 84,61% dos trabalhos publicados em anais –, temos a participação de pesquisadores sobre o tema em eventos, por exemplo, da área de administração, políticas públicas e gestão social. A partir do levantamento, podemos perceber que a temática perpassou dez encontros científicos, ainda que de modo tênue em sete deles.

Já em relação aos artigos publicados em periódicos, temos a seguinte listagem:

Gráfico 3 – Artigos por periódico



Fonte: elaborado pelo autor.

Dentre os periódicos pesquisados, podemos listar: *Boletim Jurídico*; *Políticas Culturais em Revista*; *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*; *Revista de Políticas Públicas*; *Revista do Observatório da Diversidade Cultural*; *Revista Eptic Online*; *Revista Políticas Públicas e Cidades*; e *SER Social*. A temática aparece em oito diferentes periódicos científicos; contudo, a quase totalidade da produção está concentrada em apenas um deles. O *Políticas Culturais em Revista* publicou dois dossiês temáticos sobre o tema; desse modo, concentra 21 do total de 28 artigos publicados em periódicos sobre planos de cultura. O primeiro dossiê foi publicado no segundo semestre de 2008 e o segundo no primeiro semestre de 2014. Ambos, com o tema “planos de cultura”, reuniram um conjunto de textos sobre abordagens conceituais e análises críticas de processos e seus resultados parciais, relacionados à construção e à institucionalização de planos de cultura nos três níveis de governança: nacional, estadual e municipal. (DELLAGNELO; BARROS; CARVALHO, 2014)

O periódico eletrônico foi criado em 2008 pela Rede de Pesquisadores em Políticas Culturais (REDEPCULT)¹⁴ em parceria com o Cult.

Cabe ressaltar aqui, mais uma vez, o caráter multidisciplinar da temática e, portanto, dos periódicos científicos nos quais ela se apresenta. No mapeamento, foram levantados trabalhos em periódicos na área do direito, políticas públicas, desenvolvimento regional, economia política da informação, da comunicação e da cultura, serviço social, diversidade cultural e das políticas culturais. Ou seja, a temática, como já apresentado anteriormente, já perpassou oito diferentes periódicos, ainda que de modo tênue em sete deles.

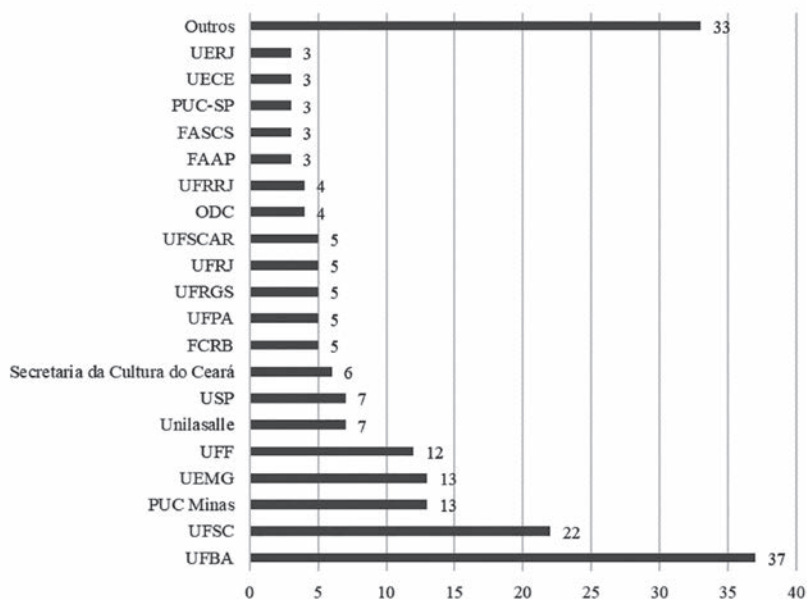
Dando continuidade à análise das diferentes tipologias, dos artigos publicados em livros, destacam-se: a produção da Coleção Cult¹⁵ – pela Editora da Universidade Federal da Bahia (Edufba) –, com quatro artigos; publicações do MinC, também com quatro artigos; e os livros do Observatório Itaú Cultural em parceria com a FCRB, com três artigos.

Vale ressaltar a participação do MinC se dá para além de um órgão de execução, mas também de reflexão e formulação. Devemos considerar, como exposto anteriormente, que, neste mapeamento, não contabilizamos os documentos institucionais do ministério em relação à temática – tais como legislação, relatórios e planos. Temos ainda o Setor de Pesquisas em Políticas Culturais da FCRB, chefiado pela pesquisadora Lia Calabre, que, em parceria com o Observatório Itaú Cultural, edita publicações na área das políticas culturais.

Origem institucional dos autores

Após a análise da tipologia, damos seguimento aos critérios de classificação utilizados no mapeamento bibliográfico para apresentar os dados sobre a origem institucional dos autores e dos coautores (Gráfico 4). Vale ressaltar que a origem institucional se refere à indicação feita pelo próprio autor ao coautor no momento de publicação do trabalho.

Gráfico 4 – Origem institucional dos autores



Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação à origem institucional dos autores e coautores mapeados, a UFBA figura em primeiro lugar, com 37 participações, seguida pela UFSC, com 22 participações. A Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) têm 13 participações cada e a Universidade Federal Fluminense (UFF) tem 12 participações. Outras instituições somam 33 citações. Temos a predominância da origem institucional dos autores provenientes de universidades federais, com uma pequena participação de autores ligados a órgãos de gestão na área da cultura ou instituições privadas.

O trabalho desenvolvido de modo articulado pelo MinC com a colaboração da UFSC e da UFBA – por intermédio da Escola de

Administração –¹⁶ no apoio à elaboração de planos estaduais e municipais de cultura, de algum modo, ressalta a proeminência das duas instituições nos estudos sobre a temática. Num total de 198 citações de autoria institucionais que foram mapeadas, cerca de um terço (29,79%) se refere aos trabalhos publicados com autores e coautores oriundos da UFBA e da UFSC. Em todo caso, há uma dispersão (ou amplitude) institucional no levantamento, quando catalogamos 48 diferentes origens institucionais.

Além disso, vale ressaltar como os dados apresentados anteriormente evidenciam a produção em periódicos e eventos acadêmicos ligados à UFBA. Nesse processo, cabe mencionar o Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura) e o Cult como importantes centros de produção de pensamento contemporâneo sobre as políticas culturais e sobre planos, mais especificamente. Esse fato já foi apontado em outros trabalhos acadêmicos sobre a formação do campo das políticas culturais:

[...] a tríade Bahia, Rio de Janeiro e Ceará (que passa a figurar em terceiro lugar desse painel estadual de pesquisadores) figura como central para a fomentação do campo e muito se deve aos cursos multidisciplinares que se encontram em seus respectivos estados. A presença do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura na Bahia com influência acadêmica de Antônio Albino Rubim, a influência de Alexandre Barbalho na Universidade Estadual do Ceará e a participação de Lia Calabre na Fundação Casa de Rui Barbosa, bem como a presença do Programa de História, políticas e bens culturais no Rio, e mais posteriormente, a partir de 2012, com o Programa de Pós Graduação em Cultura e Territorialidade-PPCULT na Universidade Federal Fluminense compõem o cenário que justifica, em alguma medida, a presença maciça dos participantes desses eventos. (SANTOS, 2017, p. 29)

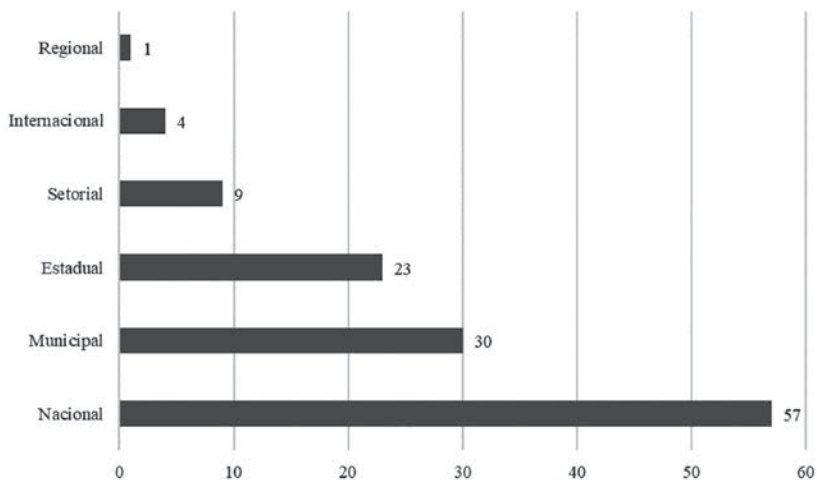
Dentre os pesquisadores mapeados que mais publicaram sobre planos de cultura como autores principais ou coautores, destacam-se José Márcio Barros (PUC-MG/UEMG), com dez trabalhos; Kátia Maria de Souza Costa (UFBA), com nove trabalhos; Eloíse Dellagnelo (UFSC),

com oito trabalhos; Paula Félix dos Reis (UFBA/UFRB), com sete trabalhos; e Rosimeri Carvalho (UFRGS), com cinco trabalhos. Cabe ressaltar que José Márcio Barros, Eloíse Dellagnelo e Rosimeri Carvalho coordenaram, dentre outras atuações, um dos dossiês temáticos no *Políticas Culturais em Revista*. Já Paula Félix dos Reis traz importantes contribuições sobre o tema desde a sua dissertação de mestrado, intitulada *Políticas culturais do governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura*, até a sua tese de doutorado, intitulada *Políticas de cultura a longo prazo: estudo comparativo dos Planos Nacionais de Cultura do Brasil e da Colômbia*.

Temática principal e secundária

Afora a relação institucional de autoria, levantamos a temática principal nos trabalhos publicados.

Gráfico 5 – Publicações por temática principal

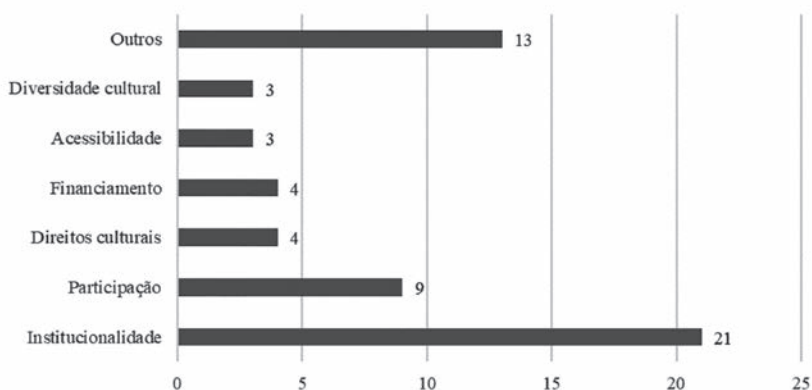


Fonte: elaborado pelo autor.

Podemos perceber que a temática principal versa comumente sobre o PNC (45,97%), seguida de análises e reflexões de planos municipais (24,19%) e estaduais (18,55%). A relação de planos setoriais – em diferentes linguagens artísticas e setores culturais – e a análise do ponto de vista internacional e regional marcam uma menor quantidade de trabalhos (11,29% no total). Mais uma vez, podemos indicar a relevância do trabalho articulado pelo MinC com a colaboração da UFSC e da UFBA, na totalização de 42,74% de trabalhos com a temática principal sobre planos de cultura municipais e estaduais.

Em relação aos trabalhos que versam sobre o PNC como temática principal, fizemos uma análise específica – a partir dos seus títulos, resumos e palavras-chave – sobre a temática secundária desses estudos.

Gráfico 6 – Temática secundária dos trabalhos sobre PNC



Fonte: elaborado pelo autor.

Dentre os 57 trabalhos que versam sobre o PNC, 36,84% deles tratam do seu processo pelo viés da sua institucionalidade. “O PNC e o SNC são políticas estruturantes que devem alterar profundamente a institucionalidade cultural no Brasil, pois exigem políticas

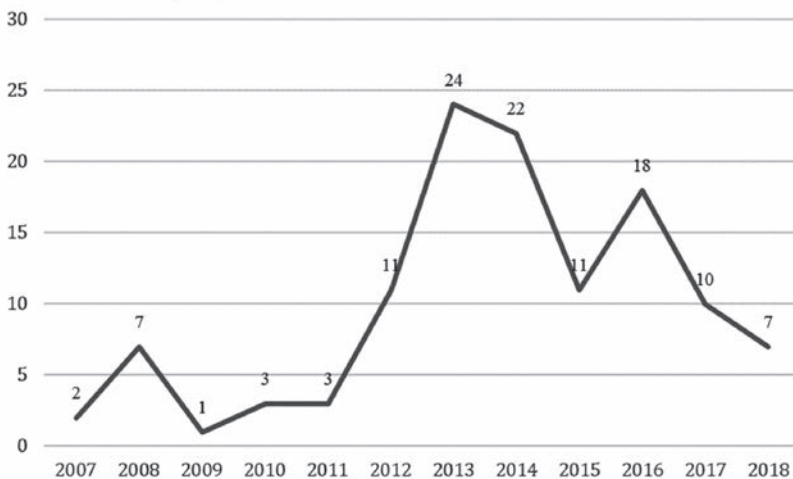
de Estado de longo prazo”. (RUBIM, 2017, p. 70) Dentre esses trabalhos, a abordagem normalmente é direcionada para os processos de criação, implementação e consolidação do plano, além de análises sobre a configuração dessa política cultural.

Em seguida, temos 15,78% de trabalhos que refletem sobre os processos de participação social na formulação e revisão das metas do PNC. Vale ressaltar que 22,80% dos trabalhos versam sobre temáticas secundárias diversas, as quais podemos elencar: cidadania, desenvolvimento, educação, formação, patrimônio, equipamentos culturais, trabalho e universidade.

Ano de publicação

Outro dado levantado na pesquisa bibliográfica foi em relação ao ano da publicação.

Gráfico 7 – Publicações por ano



Fonte: elaborado pelo autor.

Podemos perceber o início da produção bibliográfica sobre o tema no ano de 2007, com o lançamento, pelo MinC, do livro *Primeira Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. No ano de 2008, temos um total de sete produções, número impulsionado pelo lançamento do primeiro dossiê temático na *Políticas Culturais em Revista*. A partir de 2012, temos uma crescente de trabalhos, mas só em 2013 temos um considerável aumento, com um total de 24, número que permanece quase estável em 2014, com um total de 22 publicações, para, em seguida, apresentar uma relativa queda de produção nos anos posteriores. Vale ressaltar, em 2013, a quantidade de trabalhos apresentados no Seminário Internacional de Políticas Culturais (seis), no Enecult (quatro) e no EBPC (três). Ou seja, mais da metade da produção do ano (54,16%) foi apresentada nos principais eventos do campo – o que reforça o alto número no levantamento de artigos publicados em anais.

Em 2018, mapeamos apenas sete produções, número equivalente ao da produção acadêmica de dez anos atrás. Em todo caso, a análise realizada no ano em curso ainda não consegue demonstrar a totalidade do que realmente será publicado no período – ou se há realmente uma desmobilização sobre a sua reflexão. A pesquisa bibliométrica realizada demonstra indícios de que o conhecimento na área ainda está numa dinâmica inicial, considerando, inclusive, o investimento de tempo necessário para a construção de teses e dissertações, mas já apresenta repercussões em diferentes áreas do conhecimento, como demonstrado nas análises.

Considerações finais

Abordamos neste artigo a avaliação bibliométrica sobre planos de cultura em trabalhos editados no Brasil. A bibliometria nos auxiliou, como procedimento metodológico, a mensurar a contribuição do

conhecimento científico derivado das publicações numa determinada área temática.

A título informativo, podemos citar outras pesquisas semelhantes que foram realizadas sobre áreas ou programas específicos relacionados às políticas culturais. Sobre o Programa Cultura Viva (PCV),¹⁷ por exemplo, na dissertação *Institucionalidade cultural: o Programa Cultura Viva da criação até a Lei nº 13.018/2014*, de Oliveira (2018, p. 27), foram localizadas 173 produções acadêmicas sobre o tema – com o pico de publicações no ano de 2014. Já o Observa SNC¹⁸ realizou um levantamento de 136 publicações centradas na avaliação e no monitoramento de gestão de políticas culturais. (NETO et al., 2018) Outra pesquisa desenvolvida recentemente, “Estudos sobre financiamento e fomento à cultura nos estados e Distrito Federal” (GUIMARÃES; SILVA, 2017, p. 66), registrou um total de 295 estudos sobre esse tema no Brasil desde a década de 1980.

Se considerarmos a questão abstrata e genérica em relação à construção de planos de cultura, que demanda um maior investimento e aproximação com o tema, o quantitativo de trabalhos aqui mapeados demonstra um importante indício da sua repercussão em diferentes áreas do conhecimento. Os planos de cultura são integrantes de uma política cuja finalidade é a política em si, e não uma ação específica. Não podemos fazer um comparativo quantitativo do levantamento bibliográfico aqui realizado com o número de trabalhos encontrados nos outros três exemplos citados acima – tendo em vista as diferenças metodológicas empregadas em cada um dos estudos, bem como das especificidades de cada uma das temáticas enfocadas.

Nesse sentido, cabe enfatizar que as políticas de financiamento e fomento à cultura no Brasil são temáticas prioritárias e recorrentes das discussões no campo das políticas culturais desde a década de 1980. O PCV, por sua vez, se tornou uma área de grande atração, dada a importância de ser uma política inovadora, com foco em questões até então não consideradas pelas políticas públicas, e o montante

orçamentário empregado. Ou seja, os planos de cultura, mesmo se tratando de uma política em curso e cuja percepção social de sua importância para a institucionalidade das políticas culturais possui aspectos de abstração, conseguiram atrair um número razoável de pesquisadores e instituições para reflexão e análise.

Notas

- 1 Capítulo publicado primeiramente no livro *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. (BRASIL, 2018)
- 2 Na fase de busca, o trabalho foi feito em conjunto com a professora Renata Rocha.
- 3 O Google Scholar – Google Acadêmico, em português – é uma ferramenta de pesquisa do Google que permite pesquisar em trabalhos acadêmicos, literatura escolar, jornais de universidades e artigos variados. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>.
- 4 O SciELO é um portal de revistas brasileiras que organiza e publica textos completos de revistas na internet. Disponível em: <http://www.scielo.org/>.
- 5 O Catálogo de Teses e Dissertações da Capes é um sistema de busca bibliográfica que reúne registros desde 1987. Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/>.
- 6 Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult>.
- 7 Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID_S=9&ID_M=4060.
- 8 Disponível em: <http://ivebpc.ufam.edu.br/>.
- 9 “O Observatório Itaú Cultural foi criado em 2006 com foco na gestão, na economia e nas políticas culturais. O programa visa estudar e debater esses temas, estimular a reflexão sobre eles em seus vários aspectos e analisar os indicadores nacionais. [...] possui uma linha editorial responsável pela publicação de livros e da Revista Observatório, disponível gratuitamente para consulta e download”. (ITAÚ, 2012)
- 10 A primeira publicação da Coleção Cult data de 2007 e hoje já possui mais de 25 obras em seu catálogo. Cabe ressaltar que a coleção não aborda apenas a temática das políticas culturais, embora esse seja um tema recorrente em seus livros. Disponível em: http://www.cult.ufba.br/wordpress/?page_id=114. Acesso em: 14 ago. 2018.
- 11 Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/>.
- 12 Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/>.
- 13 Biblioteca Digital da Produção Intelectual (BDPI) da USP. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/>.

- 14 A REDEPCULT nasceu depois de um encontro de pesquisadores da área, presentes na terceira edição do Enecult, realizada em maio de 2007. A rede reúne pesquisadores de vários estados brasileiros.
- 15 Em 2007, iniciou-se a parceria entre a Eudfba e o Cult da UFBA para a publicação da Coleção Cult. A coleção, que, no ano de 2018, alcançou a marca de 29 livros publicados, busca trazer contribuições de pesquisadores no campo da cultura de instituições variadas e está disponível, em acesso aberto, no repositório institucional da universidade.
- 16 A edição mais recente do curso, realizado no ano de 2017, teve uma articulação em rede com a UFSC, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e UEMG.
- 17 O PCV, com destaque para os Pontos de Cultura, foi considerado como um dos principais programas a partir da gestão de Gilberto Gil no MinC. “O PCV pode ser considerado como um abre alas para um novo momento das políticas públicas de cultura brasileiras”. (OLIVEIRA, 2018, p. 22)
- 18 O projeto Observa SNC “[...] pretende criar um ambiente virtual para promover o desenvolvimento estruturado das ações voltadas para a qualificação da gestão cultural de estados e municípios brasileiros”. O programa é desenvolvido em parceria com a Escola de Administração da UFBA. (BRASIL, 2016)

Referências

BRASIL. Ministério da Cultura. *Análise e avaliação qualitativa 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. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Ministério da Cultura libera recursos para o projeto Observa SNC*. Brasília, DF, 10 ago. 2016. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/as-set_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/ministerio-da-cultura-libera-recursos-para-o-projeto-observa-snc/10883. Acesso em: 7 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Planos municipais de cultura: guia de elaboração*. Produção de Neuza Hafner Britto. Adaptação do Texto de Rosana Boullosa. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2017.

CANCLINI, N. G. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: CANCLINI, N. G. *Políticas culturales en América Latina*. México: Grijalbo, 1987. p. 13-61.

DELLAGNELO, E. E.; BARROS, J. M.; CARVALHO, R. Planos de cultura: desafios institucionais, políticos e metodológicos. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 1, n. 7, 2014.

GUIMARÃES, F.; SILVA, R. Estudos sobre financiamento e fomento à cultura nos estados e Distrito Federal. In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 63-98. (Coleção Cult).

ITAÚ CULTURAL. *Observatório Itaú Cultural*. 2012. Disponível em: <http://www.itaucultural.org.br/observatorio-itaucultural>. Acesso em: 11 fev. 2019.

NETO, E. C. *et al.* *Observa SNC: caderno 2: prospecção do campo*. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2018.

OLIVEIRA, G. C. F. de. *Institucionalidade cultural: o Programa Cultura Viva da criação até a Lei nº 13.018/2014*. 2018. Dissertação (Mestrado em Cultura e sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ROCHA, S. *Planos de cultura*. Salvador: P55 Edições, 2013. (Coleção Política e Gestão Culturais).

RUBIM, A. A. C. Desafios e dilemas da institucionalidade cultural no Brasil. *Matrizes*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 57-77, maio/ago. 2017.

SANTOS, M. A. de P. dos. *Políticas culturais, um campo em formação: explorações a partir de metodologias informacionais e cientométricas*. 2017. Dissertação (Mestrado em Antropologia e Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SOARES, P. B. *et al.* Análise bibliométrica da produção científica brasileira sobre Tecnologia de Construção e Edificações na base de dados Web of Science. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 175-185, jan./mar. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *Proposta metodológica para elaboração de planos estaduais de cultura*. Florianópolis: UFSC, 2013.

A construção do Plano Nacional de Cultura: um itinerário crítico¹

*Renata Rocha**

Premissas

O capítulo ora apresentado tem como objetivo situar os contextos e processos que envolvem a criação, planejamento, formatação e implantação do Plano Nacional de Cultura (PNC). Para tanto, necessário se faz retomar e problematizar os períodos considerados fundamentais para a compreensão desse percurso.

Em sua elaboração, para além de fontes secundárias, as fontes primárias² se destacam como importantes ferramentas de consulta: artigos, textos,

* Professora da Faculdade de Comunicação (Facom) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pesquisadora do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult). *E-mail:* renatatrocha@ufba.br

discursos; matérias e reportagens veiculadas nas diferentes mídias; bem como documentos de governo, diagnósticos, programas, *sites* institucionais, relatórios de gestão e legislações específicas. Essa retrospectiva crítica acompanha, portanto, o itinerário do plano, importante política para a cultura no país, adotando como ponto de partida o contexto inicial de sua idealização, no final do ano 2000, momento em que ele se torna um problema emergente, inicialmente incluído na agenda do poder Legislativo. Desde a campanha eleitoral e nas duas gestões do presidente Lula, o tema é introduzido, de forma inaugural e paulatina, nos debates e ações do Ministério da Cultura (MinC), resultando na promulgação da Emenda Constitucional nº 48, que acrescenta o PNC à Carta Magna, em 2005, e da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que o institui.

Para além das fontes citadas, merecem destaque, ainda, os processos de implantação do plano a partir das perspectivas e experiências dos sujeitos que cotidianamente produzem suas representações e práticas, privilegiando a conjuntura interna e o modo como se organizam as instituições estatais. Ou, nas palavras de Ernesto Bohoslavsky e Germán Soprano (2009, p. 30, tradução nossa):

Interessou-nos saber quais são os conflitos que os agentes identificam e percebem no desempenho cotidiano e específico de suas tarefas e no interior de suas instituições de pertencimento. Motivo pelo qual as preocupações que propomos pensar aqui estejam centradas em torno disso que chamamos ‘o rosto humano do Estado’, menos para enfatizar aqueles comportamentos sociais que o sentido comum costuma associar com a bondade, a filantropia ou o *Welfare State*, mas para nos centrar na atividade dos sujeitos concretos que habitam e dão vida ao Estado, que ‘são’ o Estado.³

Ou seja, o rosto humano do Estado ganha feições diversas a partir da ascensão de novos protagonistas ao processo político e da influência de uma agenda política modernizadora. Tais aspectos também contribuem para o surgimento de tensões e reordenamentos na demarcação

das áreas de atuação no setor cultural. Longe de ser transparente como infundem os programas, documentos e discursos; os direcionamentos, representações e recursos empreendidos na definição das políticas para o setor são resultado de múltiplas interferências, seja de instituições, seja dos mais diversos agentes.

Incurções exploratórias

A fim de esboçar a trajetória percorrida pelo PNC, necessário se faz retomar o contexto que o precedeu e os primórdios de sua idealização, no final do ano 2000. Nos dias 22, 23 e 24 de novembro daquele ano, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara de Deputados organizou a 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto: Desafios para o Século XXI. O evento, do qual participaram artistas, intelectuais, parlamentares e demais interessados na temática, tinha como objetivos: “1) analisar os resultados da legislação, da fiscalização e das políticas públicas nas áreas de Educação, Cultura e Desporto” e “2) propor alterações na legislação que atendam às necessidades nacionais, nas áreas de Educação, Cultura e Desporto”. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 2000, p. 251-252)

Dentre os resultados da conferência, cabe destacar a *Carta de Brasília*, que traz dez propostas, das quais seis se referem à educação, duas ao desporto, uma à cultura, bem como uma sugestão mais geral que ressalta a premência de políticas públicas voltadas para a diversidade e a inclusão social nas três áreas. Para o percurso proposto, cabe enfatizar a proposta dedicada ao campo cultural, de número seis, que recomenda a “Consideração da cultura como política de Estado e fator fundamental para o desenvolvimento social e econômico e a construção da cidadania”. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 2000, p. 253)

Segundo o então deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT) por Minas Gerais Gilmar Machado, autor da proposição e presidente da comissão à época, a percepção da necessidade de institucionalização das políticas para a cultura no país se evidenciava a partir dos exemplos das políticas de saúde e de educação:

Então nós resolvemos que isso faltava na Constituição brasileira, aí eu entrei então com uma emenda fruto dessa conferência, da mobilização dessas pessoas, e fui o primeiro signatário da emenda que depois virou parte da Constituição brasileira instituindo então o Plano Nacional de Cultura. (MACHADO, 2007 apud REIS, 2008, p. 134)

Desse modo, no dia 29 de novembro de 2000, Machado conjuntamente com a deputada Marisa Serrano, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pelo Mato Grosso do Sul, apresentam o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 306/2000, propondo a inclusão de um terceiro parágrafo do artigo 215 da Constituição Brasileira, que determinava o estabelecimento do “[...] Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do Poder Público”. (BRASIL, 2000, p. 64790)

Em que pese a ampla adesão dos parlamentares à época, visto que a PEC foi apresentada com 177 assinaturas válidas, apenas cinco dias após a publicação da *Carta de Brasília*, não restou evidenciada a participação ativa do MinC. O único registro de tal atuação no processo é a participação em uma audiência pública realizada no dia 20 de março de 2002 – a convite da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 306 – do então ministro Francisco Weffort e dos secretários Ottaviano Carlos de Fiori (Livro e Leitura), Octávio Elísio Alves de Brito (Patrimônio, Museus e Artes Plásticas), Humberto Braga (Música e Artes Cênicas) e José Álvaro Moisés (Audiovisual). Segundo o relatório da comissão, “[...] todos os convidados foram unânimes ao manifestar sua plena concordância com a PEC”. (BRASIL, 2005a, p. 57) Nas palavras do então ministro:

[...] mude como for a política governamental ou o governo, seja qual for o resultado desta ou daquela eleição, como é próprio do procedimento democrático, o Estado Brasileiro terá que seguir determinadas metas na área da cultura, assim como na área da educação. (BRASIL, 2005a, p. 57)

A pesquisadora Paula Félix dos Reis (2008) também assevera que, apesar dos argumentos apresentados em prol da criação do PNC, não foram encontrados registros ou mobilizações do MinC que evidenciem as contribuições do órgão para a aprovação da PEC nº 306/2000. A autora propõe algumas hipóteses para o pouco envolvimento, dentre as quais a principal seria a tônica neoliberal adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que resulta na redução das responsabilidades do Estado nos diversos setores, incluindo o campo da cultura; bem como a falta de representatividade e articulação do ministério com outros órgãos do governo e a sociedade; e, por fim, a limitação do conceito de cultura, nas ações do MinC, às artes e ao patrimônio. Ademais, merece destaque a desarticulação com o Legislativo, em especial ao considerarmos a ênfase da proposta na institucionalização de uma política de Estado para o campo cultural.

As questões assinaladas evidenciam as circunstâncias que motivam a retomada enfática da temática, em 2002, pelo programa de governo apresentado pelo PT para o campo da cultura: *A imaginação a serviço do Brasil*.⁴ (A IMAGINAÇÃO..., 2002) Dentre outros importantes aspectos abordados pelo documento, toma relevo para este estudo a explicitação sobre a relevância da instituição do PNC, bem como a implantação de um sistema nacional de política cultural; a formação e qualificação de recursos humanos da área; a reorganização dos principais órgãos de cultura do governo federal; a revitalização de instâncias de participação dos estados e municípios nas políticas culturais; a revisão de dispositivos legais; e a organização e padronização da atuação das instituições culturais públicas.

O programa do Partido para as eleições de 2002 encampava a PEC 306 e colocava a luta pela sua aprovação como uma das ações previstas sob a rubrica do tema Gestão Democrática, juntamente com a construção do SNC. A partir daí, durante toda a gestão petista, o processo de construção do SNC e do PNC segue uma história paralela, sendo que o segundo, como parte constituinte do primeiro, chegou à sua formulação mais elaborada com a promulgação da Lei nº 12.343 em 2010 e a publicação de seu caderno de metas (as Metas do Plano Nacional de Cultura foram publicadas em 2011), enquanto que o primeiro somente teve a sua Proposta de Emenda Constitucional aprovada em 2012. (TURENKO, 2017, p. 25)

Ou seja, embora o PNC se configure como elemento constitutivo do Sistema Nacional de Políticas Culturais – cuja nomenclatura foi posteriormente alterada para Sistema Nacional de Cultura (SNC), largamente adotada desde então –, as ações para a criação do Plano antecedem a elaboração do sistema.

Primeiros passos rumo ao PNC

Eleito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva indica o cantor e compositor Gilberto Gil para comandar o MinC, a partir de 1 de janeiro de 2003. Em meio às propostas da nova gestão, cabe salientar alguns aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, o MinC reivindica uma noção “antropológica” de cultura.⁵ Em seu discurso de posse, por exemplo, Gilberto Gil explicita a forma como o ministério passa a encarar o termo:

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

Desta perspectiva, as ações do Ministério da Cultura deverão ser entendidas como exercícios de antropologia aplicada. (GIL, 2013b, p. 230)

Em seu âmbito de atuação, torna-se possível, portanto, incluir outras modalidades de bens simbólicos, como as culturas populares, afro-brasileiras, indígenas, de gênero, das periferias, culturas digitais, moda, *design*, arquitetura etc. Duas importantes consequências dessa escolha são a ampliação do público-alvo do ministério, pois suas políticas passam a abarcar não apenas artistas, criadores e setores ligados ao patrimônio, mas a totalidade da população como produtora de cultura; e a transversalidade da atuação do MinC. (BRASIL, 2006b) Para o ministro Gil (2013a, p. 239), a inserção do órgão “no contexto em que o Estado começa a retomar o seu lugar e o seu papel na vida brasileira” perpassa a solução de três questões-desafios:

[a] retomada de seu papel constitucional de órgão formulador e executor de uma política cultural para o país; a sua reforma administrativa e a correspondente capacitação institucional, do ponto de vista técnico e organizacional, para operar tal política; e a obtenção dos recursos financeiros indispensáveis à implementação desta política, seus programas e projetos. (GIL, 2013a, p. 240)

De fato, o ministério passa por uma reforma administrativa ainda no primeiro ano de gestão. As secretarias, então dedicadas às linguagens artísticas – Livro e Leitura; Patrimônio, Museus e Artes Plásticas; Música e Artes Cênicas; e Audiovisual (BRASIL, 1999) –, passam a dedicar-se a questões mais abrangentes que perpassam o campo cultural como um todo. São elas: formulação e avaliação de políticas culturais; desenvolvimento de programas e projetos culturais; apoio à preservação da identidade cultural; e articulação institucional e de difusão cultural. A Secretaria de Desenvolvimento das Artes Audiovisuais⁶ é a única dedicada a uma linguagem artística que permanece (BRASIL, 2003), certamente devido à complexidade e à abrangência do setor, bem como da notória articulação de seus profissionais e militantes.

O pesquisador Aleksei Turenko (2017, p. 26) resume o processo de construção do plano ao longo de quase uma década, ressaltando sua perspectiva participativa e democrática, visto que:

Esse processo de reorganização interna veio acompanhado da realização de uma série de eventos que, a partir de 2003, povoaram a agenda de boa parte dos atores envolvidos com a cultura e suas políticas. Foram realizados fóruns de agentes públicos envolvidos com o setor, seminários temáticos e setoriais, conferências municipais, regionais, estaduais e nacionais, entre outros. Escreveu-se uma grande quantidade de documentos que pretendiam dar forma institucional ao sistema de política pública que se tentava construir: uma proposta de estruturação do SNC; o PNC, em cinco versões; cartilhas para a elaboração de planos de cultura e para a adesão ao SNC em nível municipal e estadual; manual para a realização de Conferências Municipais de Cultura (CMC); produção de estudos específicos (pelo IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada]) e levantamentos estatísticos (pelo IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]); e, ainda, relatórios dos diversos seminários temáticos e setoriais realizados em boa parte do território nacional, bem como as propostas finais das Conferências Nacionais de Cultura (CNC). Tudo isso, conforme registra a documentação oficial disponível, em um processo no qual o poder público e os atores da sociedade civil estiveram trabalhando de forma conjunta.

Ou seja, no período em comento, o propósito era realocar o campo da cultura nas políticas públicas, tanto em termos propositivos como institucionais. Tal anseio perpassava as ações postas em prática por todo o ministério, enfatizando, sobretudo, a participação social. A esse respeito, Gilberto Gil assevera, em entrevista ao periódico *Políticas Culturais em Revista*:

No meu caso foi exatamente isso, eu fui lá para ser isso, ministro de Estado da Cultura num governo acintosamente democrático. Enfim, tínhamos que corresponder a isso. Demandamos, criamos a visão participativa da sociedade na concepção, na confecção das políticas, a ideia de programas, a ideia de sistema, a ideia de plano, todas essas coisas começam a fazer sentido. (GIL, 2008, p. 189)

É, portanto, numa conjuntura institucional bastante favorável que a tramitação⁷ da PEC nº 306/2000 na Câmara de Deputados, interrompida em junho de 2002, é retomada em 2003 e, após adiamentos e sucessivas retiradas de pauta ao longo do mês de junho, é finalmente votada

e aprovada por unanimidade nos dois turnos,⁸ em 2 de julho, com 403 votos, e no dia 30 de julho de 2003, com 395. A matéria é, então, remetida ao Senado.

No Senado Federal, a PEC recebe nova numeração, n^o 57 de 2003, e tramita por cerca de dois anos.⁹ Após uma passagem de cerca de cinco meses pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na qual é aprovada, a matéria é votada e novamente aprovada por unanimidade no dia 23 de fevereiro de 2005 (65 votos), em primeiro turno, e em 1 de junho de 2005 (57 votos), em segundo. Desse modo, a Emenda Constitucional n^o 48 é promulgada em 10 de agosto de 2005, acrescentado o parágrafo 3^o ao artigo 215 da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 215 [...]

§ 3^o A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
- V - valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 2005a)

Cabe ressaltar, ainda, que o texto, ao longo de todo o processo legislativo, não sofreu quaisquer alterações em sua redação original.

Mobilizações e participação ao longo do trajeto

Conforme mencionado, a emenda constitucional indicava que a regulamentação do PNC se daria por meio do estabelecimento de lei específica.

Assim, com a promulgação da norma, o processo de participação social e construção coletiva para a elaboração desse relevante instrumento de política pública, iniciado em paralelo à sua tramitação no Parlamento, permanece em curso. Curiosamente, passam-se outros cinco anos para sua consecução.

Diversos documentos produzidos pelo MinC detalham as etapas dessa trajetória, a exemplo dos documentos *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais* (BRASIL, 2008), *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas* (BRASIL, 2009a) e *As metas do Plano Nacional de Cultura*. (BRASIL, 2012) Este último ilustra os principais momentos do processo segundo o órgão, explicitados na Figura 1.

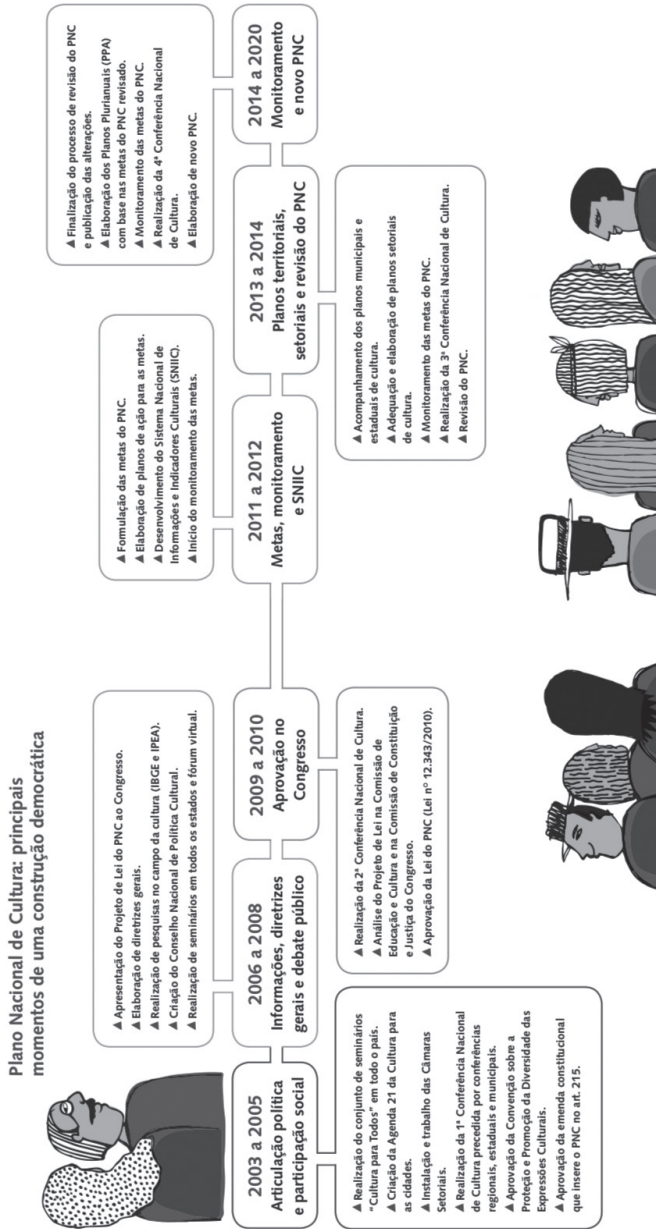
Em relação ao quadro, necessário se faz enfatizar que, embora a atuação do ministério na construção do PNC tenha se intensificado apenas a partir do ano de 2003, existem ações anteriores, já mencionadas neste capítulo, a exemplo da proposição do PNC pelos participantes da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto: Desafios para o Século XXI, a apresentação da PEC ao Legislativo e sua menção no documento *A imaginação ao serviço do Brasil*.

Feita a devida ressalva, apresentamos um itinerário sintético das principais etapas de construção participativa do conteúdo do PNC, tomando como base, além de documentos oficiais, estudos diversos, a exemplo dos elaborados por Reis (2008, 2013), Varella (2014), Turenko (2017), dentre outros.

Ao longo do ano de 2003, é realizado o Seminário Cultura para Todos, que consistiu em 20 encontros realizados por todo o país, reunindo produtores, artistas, empresários, gestores e outros interessados no debate sobre o modelo de financiamento da cultura e as políticas culturais. Os resultados das discussões representam o começo do processo de acúmulo de subsídios para a formulação e implementação do PNC.

Já as Câmaras Setoriais,¹⁰ abrangendo os segmentos artísticos de música, dança, artes visuais, teatro, livro e literatura e circo, foram anunciadas

Figura 1 – Etapas da construção do PNC segundo o MinC



Fonte: Brasil (2012).

pelo então ministro Gilberto Gil em março de 2004. Previstas para atuarem como instâncias consultivas do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), elas se estabelecem oficialmente a partir de 2005, possibilitando a ampliação dos canais de diálogo entre Estado e representantes dos segmentos artísticos na elaboração de políticas setoriais e transversais de cultura. Os relatórios dos grupos de trabalho das câmaras são a segunda fonte de subsídios para o PNC.

O ano de 2005, conforme já referido, é marcado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 48, norma que, legalmente, dá início ao processo de construção democrática do PNC. Em junho do mesmo ano, o deputado Paulo Pimenta (PT), do Rio Grande do Sul, apresenta a PEC nº 416, que prevê a instituição do SNC. No bojo desse processo, o Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, institui o Sistema Federal de Cultura (SFC) e determina a composição e o funcionamento do CNPC. Este último é um órgão colegiado do MinC – integrado pelos seguintes entes: o Plenário;¹¹ o Comitê de Integração de Políticas Culturais (Cipoc); os Colegiados Setoriais; as Comissões Temáticas ou Grupos de Trabalho; e a Conferência Nacional de Cultura (CNC) – que tem como finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada. (BRASIL, 2005b)

Também no ano de 2005 é realizada a I CNC, entre setembro e dezembro de 2005. Ao longo desse período, ocorrem mais de 400 encontros municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais, além de uma plenária nacional. O ciclo de discussões mobiliza mais de 60 mil pessoas, incluindo gestores de cerca de 1.200 municípios, de 19 estados e do Distrito Federal. As resoluções da CNC compõem o texto inicial do Projeto de Lei (PL) do PNC e são a base de desenvolvimento de suas diretrizes gerais. Sérgio Sá Leitão, à época secretário de Políticas Culturais, explicitou a expectativa em torno da realização da conferência para o PNC:

[...] a Conferência é o marco inicial do Plano Nacional de Cultura. Todos os que dela participam como delegados têm uma tarefa fundamental. Não basta estabelecer as diretrizes que subsidiarão o processo de elaboração do Plano, mas, mais do que isto, é preciso que sejam multiplicadores deste processo. [...] Precisamos fazer com que este processo seja ampliado ao máximo. E vocês serão os militantes, a partir de agora, no cotidiano de cada um, da elaboração do Plano Nacional de Cultura. (LEITÃO, 2007, p. 228 apud VARELLA, 2014, p. 147)

Em março de 2006, os deputados federais Gilmar Machado (PT), de Minas Gerais; Paulo Rubem Santiago (PT), de Pernambuco; e Iara Bernardi (PT), de São Paulo, apresentaram ao Congresso o PL nº 6.835 (BRASIL, 2006b), que propõe a instituição do PNC. Cabe destacar que a I CNC, primeiro esforço no sentido de viabilizar a implantação do SNC, foi tomada como base para a elaboração do PL. O documento reitera as relações entre o SNC e o PNC e pontua que a realização da conferência pelo MinC:

[...] foi uma estratégia para estimular e induzir a mobilização da sociedade civil e dos governos em torno da constituição deste novo modelo de gestão de política cultural no País, discutindo os Planos e Sistemas de Cultura no âmbito municipal, estadual e federal, dentre eles, o Plano Nacional de Cultura (PNC) e dos diversos entes que compõem o SNC.

O Plano Nacional de Cultura, previsto na Constituição Brasileira por meio de emenda de 10 de agosto de 2005, cuidará, entre outras ações, da operacionalização do SNC, sintetizando e ordenando a pactuação de responsabilidades, a cooperação dos entes federados, e destes com a sociedade civil. (BRASIL, 2006a, p. 2)

O texto segue descrevendo a metodologia, o processo de realização, as deliberações e conclusões da conferência. Nesse sentido, o documento assinala a priorização de 30 diretrizes de políticas públicas para a cultura, das 63 elaboradas pelos participantes, divididas em cinco eixos temáticos:

- Gestão pública da cultura;
- Patrimônio cultural;
- Economia da cultura;
- Cultura é direito e cidadania; e
- Comunicação é cultura.

Ou seja, a transcrição dos resultados da I CNC é apresentada como sendo o próprio PNC no texto do PL.

A esse respeito, o voto da relatora deputada Fátima Bezerra (PT), do Rio Grande do Norte, na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, que traz o substitutivo ao PL nº 6.835/2006, pontua que a apresentação da proposta, ainda em caráter preliminar, teve como propósito agilizar o processo legislativo e fomentar a discussão sobre a temática, apesar das “[...] lacunas que precisam ser preenchidas”. (BRASIL, 2009b, p. 3) O voto também resume o processo de elaboração do PNC, sobre o qual nos debruçamos abaixo.

Pavimentando o PNC: diretrizes gerais, texto final e tramitação legislativa

Ainda em 2006, o MinC inicia o trabalho de elaboração das diretrizes gerais do PNC. Em entrevista a Reis (2013), o ex-gerente da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) do MinC, Gustavo Vidigal, elucida que o primeiro gerente da SPC, Elder Vieira, inicia o processo de redação do plano, tomando como base diversos materiais, a exemplo das propostas das Câmaras Setoriais para cada uma das áreas representadas, os relatórios da conferência, relatórios dos seminários, documentos do ministério, estudos produzidos por intelectuais, sugestões de gestores públicos e privados, pesquisas estatísticas e o conteúdo de oficinas de trabalho. Quando Vidigal assume, em 2007, o material é submetido aos órgãos

do MinC para análise e discussão, para, após consolidação, ser publicado no documento *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais*, divulgado em 18 de dezembro do mesmo ano.

Em 2007, é formada a Subcomissão Permanente de Cultura da Câmara dos Deputados, “[...] que passou a abrigar uma série de audiências públicas para o debate de propostas para o Plano Nacional de Cultura” (BRASIL, 2009a), e, no fim do ano, é instalado o CNPC. Tomam relevo a importância e o ineditismo da dinâmica adotada para seu funcionamento, com ampla participação da sociedade civil e caráter consultivo e deliberativo.

A diferença básica deste conselho em relação ao Conselho Nacional de Cultura, constituído durante a gestão FHC, é que o CNPC incorpora, de forma efetiva e pela primeira vez na história deste país, a sociedade civil. Em seu plenário, a Sociedade tem maior presença quando comparado ao Estado. [...] O CNPC tem contribuído muito com o debate dos rumos das políticas públicas culturais do país, da mesma forma que tem tido papel relevante no apoio à gestão do MinC, por seu caráter também decisório. Delibera sobre pautas específicas, como a aprovação do PNC, planos de trabalho do Ministério e regimento interno da Conferência Nacional de Cultura. (VIDIGAL, 2010, p. 7)

Assim, a comissão temática composta para rever as diretrizes gerais do plano submete propostas de aperfeiçoamento ao plenário do órgão. Estas, após aprovação, são publicadas em uma segunda edição do documento *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais*, lançada em agosto de 2008.

Nesse mesmo ano, são realizados os Seminários Estaduais do Plano Nacional de Cultura em todas as capitais do país. Além de representantes do MinC e da Câmara dos Deputados, participam dos debates gestores municipais de instituições culturais públicas, privadas e civis, produtores, artistas e militantes de movimentos culturais. Além disso, a proposta do PNC também recebe contribuições por meio de uma página *web*, que

[...] oferece a possibilidade de contribuição remota durante a etapa conclusiva de discussão da proposta do PNC. As diretrizes debatidas com a sociedade serão incorporadas ao texto do substitutivo do PL do PNC, que tramita em caráter conclusivo na Câmara. (BRASIL, 2008, p. 22)

Todo esse processo subsidia a elaboração do substitutivo do texto PNC e seu anexo, contendo os seus eixos gerais, ora organizados em estratégias, diretrizes e ações.

Foi com esse intuito e contando com a participação de outras instâncias do poder público (Ministério da Cultura, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e Conselho Nacional de Política Cultural), e da sociedade (gestores culturais, produtores, artistas e intelectuais), que vem discutindo desde a promulgação da EC nº 42/2005, é que estamos apresentando um substitutivo ao PL nº 6.835, de 2006, resultado dessa ampla parceria. (BRASIL, 2006b, p. 4)

Quanto à sua apreciação, o PL nº 6.835/2006 seguiu o disposto no artigo 54, inciso II, do *Regimento Interno da Câmara de Deputados*, que determina que às comissões permanentes cabe “[...] discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário”. (BRASIL, 1989) Ou seja, resguardadas situações específicas, a votação se daria de forma conclusiva nas Comissões de Educação e Cultura (CEC) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). Assim, em setembro de 2009, o voto da relatora Fátima Bezerra é aprovado por unanimidade, em setembro de 2009, na CEC.¹²

A II CNC, realizada em março de 2010, envolveu 3.200 municípios e 225 mil participantes, demonstrando o crescimento da mobilização dos setores culturais. (VARELLA, 2014) Dentre seus objetivos, cabe destacar, para este estudo, o de:

[...] propor estratégias para a implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Cultura e recomendar metodologias de participação, diretrizes e conceitos para subsidiar a elaboração dos Planos Municipais, Estaduais, Regionais e Setoriais de Cultura. (BRASIL, 2009b, p. 6)

Na II CNC, são aprovados os principais conteúdos e princípios do plano, além de se enfatizar a relevância de sua regulamentação. A conferência “[...] foi, na prática, a última oportunidade institucional massiva de interferência sobre a construção do Plano Nacional de Cultura”. (TURENKO, 2017, p. 47) Segundo Guilherme Varella (2014, p. 147), “[...] o que pretendia este fórum da cultura era ‘passar a régua’ no texto do PL 6.835/2006 e aprová-lo”. De fato, o PL finalmente conclui sua tramitação na Câmara de Deputados, após a aprovação na CCJ, também por unanimidade, do voto do relator deputado federal Emiliano José (PT), da Bahia, em maio de 2010, sendo, então, remetido ao Senado Federal.

No Senado, a tramitação do PL, agora enumerado como 56/2010, passa por três comissões: CCJ, cujo parecer da relatora senadora Ideli Salvatti (PT), de Santa Catarina, foi aprovado em junho de 2010; a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na qual o parecer do relator, senador pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) do Ceará, Inácio Arruda foi aprovado no mês seguinte; e, por fim, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, com a aprovação do voto da senadora Marisa Serrano (PSDB), do Mato Grosso do Sul, em novembro de 2010.¹³ Desse modo, a versão definitiva do plano é finalmente aprovada e promulgada como Lei nº 12.343, de 2 de dezembro 2010, com um veto.¹⁴

A norma prevê que a finalidade do PNC é o planejamento e a implementação de políticas públicas de longo prazo, com duração de dez anos, para o campo cultural, a partir de 12 princípios e 16 objetivos. Ele deve se nortear por cinco eixos gerais:

- fortalecer a ação do Estado;
- reconhecer a importância da diversidade cultural;
- universalizar o acesso;
- promover a economia da cultura;
- promover a participação social na elaboração das políticas.¹⁵

O texto determina, ainda, as atribuições do poder público, o financiamento e o sistema de monitoramento e avaliação.

Junto com o aparato institucional, o PNC traz um Anexo de diretrizes e ações, construído colaborativamente, com diversos níveis de participação social, ao longo dos dez anos de sua elaboração. Este ‘balaio’ de demandas e caminhos deve pautar o Estado, especialmente no que tange aos valores que orientarão as políticas públicas a serem implementadas. No entanto, somando as muitas atribuições do poder público, os inúmeros objetivos a serem alcançados e as centenas de ações (são 275) que alicerçam o PNC, passa a ser muito amplo o espectro de anseios culturais e institucionais a serem contemplados. Com isso, se não houver um programa de prioridades, corre-se o risco do potencial de efetividade do Plano ser pulverizado, mitigado pela falta de foco estatal. (VARELLA, 2014, p. 152-153)

Desse modo, a própria lei determina o estabelecimento de metas prioritárias visando a contemplar a amplitude e a diversidade dos aspectos abarcados no PNC em suas 36 estratégias e 275 ações. São diversas as possíveis interpretações para a grande expectativa em torno do PNC, traduzida pela extensão e abrangência de suas estratégias e ações.

A princípio, nossa hipótese a respeito desse excesso de propostas e dos seus objetivos ambiciosos foi de que havia uma demanda represada entre os atores do campo, devido à pequena intervenção do Estado na cultura nos anos anteriores, derivada da filosofia neoliberal que detinha a hegemonia da política nacional. Assim, o surgimento de uma proposta política que previa a intervenção estatal forte na elaboração das políticas públicas de cultura pode ter gerado esse excesso de demandas.

Não podemos deixar de acrescentar, porém, o fato de que essa demanda deveria ter sido mais cuidadosamente direcionada pelos funcionários do governo, os quais, durante o processo, teriam de ser os responsáveis pela transformação daquela extensa lista de reivindicações em um projeto de política pública pautado pelo princípio da razoabilidade mas que, na verdade, parecem ter atuado mais como parte dos movimentos sociais reivindicatórios do que como técnicos cuja função seria tornar viá-

vel aquele projeto, conforme fica demonstrado pelo acréscimo de 5 metas às 48 já existentes em plena fase final do processo de elaboração do Caderno. (TURENKO, 2017, p. 227-228)

Ou seja, a organização e o direcionamento das reivindicações, a fim de torná-las viáveis, caberiam, então, ao MinC, por meio de uma coordenação executiva, a partir de subsídios do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), a serem publicadas em 180 dias a partir da entrada em vigor da lei. (BRASIL, 2010)

Reorientando o percurso em meio às instabilidades: priorização e monitoramento das metas

Em janeiro de 2011, Dilma Rousseff assume a presidência do país em seu primeiro mandato. Naquele momento, assume como ministra a cantora e gestora cultural Ana de Hollanda. Em que pese a intensa atuação da SPC junto ao PNC, a ministra não fez qualquer referência direta ao plano em seu discurso de posse, no dia 3 de janeiro de 2011. (HOLLANDA, 2011)

Em maio do mesmo ano, a ministra realiza alterações significativas na estrutura regimental da pasta, revogando a estrutura legitimada pelo Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009, na primeira gestão de Juca Ferreira, por meio do Decreto nº 7.743, de 31 de maio de 2012. A norma define a concentração, na Secretaria de Articulação Institucional (SAI), das competências específicas sobre o SNC. O PNC e o SNIIC seguem sob a responsabilidade de uma outra secretaria, a SPC.

O processo de coordenação, consulta, priorização e delimitação das metas do PNC se inicia em junho do mesmo ano. As etapas percorridas são descritas de modo detalhado pelo então secretário de Políticas Culturais do MinC, Sérgio Mamberti:

A elaboração das metas do Plano Nacional de Cultura foi fiel ao processo de participação que ocorreu na construção do Plano como um todo [...].

Uma primeira versão das metas foi posta para consulta pública por meio de plataforma interativa disponível na internet (pnc.culturadigital.br) e de seminários e audiências em todas as regiões do país. Além dos encontros e seminários, o MinC proporcionou reuniões de todos os colegiados setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) nas quais os representantes dos setores se debruçaram sobre as metas propostas e produziram relatórios com sugestões. Ao final deste processo, foram feitas quase 9 mil visitas na plataforma e encaminhadas 645 contribuições às metas. Após a fase de debate público, foi realizada oficina para aperfeiçoamento, definição e pactuação das metas, que reuniu todos os representantes do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), representantes dos colegiados setoriais, das unidades do Ministério da Cultura e de outros Ministérios. Destas oficinas saíram recomendações ao MinC que subsidiaram a elaboração da versão final, que foi apresentada ao Conselho Nacional de Política Cultural, que aprovou as 53 metas presentes nesta publicação. (BRASIL, 2011, p. 10)

No evento de assinatura da Portaria nº 123, que estabeleceu as 53 metas do PNC, no dia 13 de dezembro de 2011, a ministra enfatiza que “Estamos construindo uma política de Estado, um compromisso”. (LIRA, 2011) Finalmente, o plano possuía um número reduzido de metas em relação ao material desenvolvido até então. É possível, no entanto, salientar a permanência de algumas questões, dentre as quais estão: a ausência de um direcionamento mais preciso em torno das metas cuja governabilidade supere o ministério; a inexecutabilidade de algumas metas; a ausência de dados para balizar o cumprimento de determinadas metas; a inadequação dos indicadores em relação aos dados que se pretende aferir etc.

Tais fatores, segundo Rubim (2008), resultam de aspectos como: o caráter inaugural do PNC; a amplitude do processo de participação somada à dificuldade para sistematizar e compilar as demandas apresentadas nas diversas instâncias; e a fragilidade do diagnóstico que o fundamenta. Cabe reiterar, nesse sentido, que tais fragilidades não minimizam a importância do plano e tampouco da participação social

no processo de sua construção. Mais do que isso, pretende-se destacar pontos a serem superados na construção do próximo PNC.

No último dia da gestão Ana de Hollanda, em 12 de setembro de 2012, é aprovada a Emenda Constitucional nº 71,¹⁶ que acrescenta o artigo 216-A à Constituição e institui o SNC. No dia seguinte, a então senadora Marta Suplicy assume o cargo de ministra da Cultura e, como sua antecessora, sequer menciona o PNC, embora agradeça aos “colegas senadores pela aprovação ontem da PEC do Sistema Nacional de Cultura”. (SUPLICY, 2012) Sete dias após sua posse, ela declara, ao se referir à meta 23 do PNC, que “O resgate e o fortalecimento dos pontos de Cultura têm que ser um ponto central dessa gestão, mas falar em 15 mil unidades em funcionamento até 2020 é um delírio. Vamos ter que trabalhar muito para isso e vamos trabalhar”. (MASSALLI, 2012)

Também é nessa gestão que ocorre a III CNC. O pesquisador Aleksei Turenko (2017, p. 47) ressalta:

[...] realizada entre os dias 27 de novembro e primeiro de dezembro de 2013, pertenceria já a uma etapa posterior em relação à implantação do Sistema Nacional de Cultura. Naquele momento, o PNC já tinha o seu Caderno de Metas aprovado e um dos principais objetivos da 3ª. Conferência seria justamente, de acordo com seu Regimento, debater e avaliar o andamento das metas do Plano (BRASIL, 2013c). Ou seja, a relação dessa Conferência com o PNC é bem diversa em comparação com as anteriores. Enquanto o PNC já estava em andamento, o SNC precisava de um empurrãozinho.

Cabe ressaltar, no que diz respeito à avaliação e ao monitoramento, que a SPC era o órgão responsável pelo acompanhamento da situação das metas e, a partir de 2013, são entregues relatórios anuais com a situação das metas relativos ao período de 2012 a 2016, com o objetivo de registrar o atingimento das metas quanto às ações executadas ao longo do ano. “Para tanto, foram aplicados questionários para as unidades (secretarias, diretorias e vinculadas), nos quais se identificou as principais ações e atividades que contribuíram para o alcance das metas do PNC”.

(BRASIL, 2015, p. 3) O Grupo de Trabalho do MinC para o acompanhamento das metas realizou, nos anos de 2014 e 2015, o trabalho de revisão das metas, cujos resultados foram submetidos à consulta pública.

Embora a estrutura do ministério não passe por alterações estruturais, é implantado o Programa Modernizando a Gestão Pública do MinC, que resulta na definição de um mapa estratégico com objetivos a serem alcançados até 2018. Além disso, em julho de 2013, começa a operar a plataforma de acompanhamento do PNC.¹⁷

Ressalta-se que, com os resultados obtidos por meio do relatório de monitoramento das metas de 2012, foi possível realizar, naquele ano, um escalonamento das metas até 2020, permitindo o estabelecimento de parâmetros para aferir a evolução histórica de cumprimento das metas, com base em projeções, tendo o ano de 2020 como horizonte para a sua plena execução. Em alguns casos, a unidade responsável pela execução da meta produziu o escalonamento, e em outros a própria Coordenação-Geral do Plano Nacional de Cultura, da Secretaria de Políticas Culturais, indicou os valores para que a meta seja alcançada até o ano previsto de conclusão da meta. (BRASIL, 2015, p. 4)

Em 2015, Dilma Rousseff é eleita para um segundo mandato e nomeia Juca Ferreira como ministro da Cultura. Em seu segundo mandato, o ministro, além de determinar uma revisão do mapa estratégico orientador do planejamento do MinC, promove uma reforma organizacional de médio porte no MinC através da Portaria nº 80/2015, modificando especialmente as competências da SPC, que absorve as funções da anterior Secretaria de Economia Criativa e eleva ao patamar de secretaria a sua antiga Diretoria de Educação e Cultura, tornando-se Secretaria de Educação e Formação Artística e Cultural (Sefac).

Quanto ao plano, mais especificamente, em evento de apresentação do Relatório de Monitoramento 2014 e da Proposta de Revisão do PNC 2010-2020, conforme determina a lei (BRASIL, 2010), com abertura de consulta pública, o então ministro afirma que:

O Ministério da Cultura sugere à sociedade brasileira um esforço no sentido de amadurecimento sobre a revisão das metas que orientam seu principal instrumento de planejamento programático, possibilitando uma análise crítica em relação à sua execução até o presente momento, e apontando aquilo que define como prioritário. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURA, 2015)

Antes disso, Juca Ferreira tinha reforçado em seu discurso de posse o compromisso com o PNC: “Reafirmamos o compromisso com o Plano Nacional de Cultura, instrumento central de planejamento de médio e longo prazo das políticas culturais”. (FERREIRA, 2015) Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, identifica-se um momento de instabilidades quanto à permanência dos ministros e suas equipes, bem como revela-se uma diversidade de perspectivas em torno do PNC e de sua relevância, explicitadas em suas falas e por meio da alocação dessa política pública na estrutura administrativa do órgão.

Quando o diplomata Marcelo Calero assume o MinC em 24 de maio de 2016, reitera a importância do PNC como política cultural em seu discurso de posse: “Minha gestão pretende preservar conquistas, aprofundar políticas exitosas, garantindo a continuidade das ações reconhecidas e pautadas pelo Plano Nacional de Cultura e criar novos programas”. (CALERO, 2016)

Três meses após assumir o cargo, Calero reestrutura mais uma vez o MinC, por meio do Decreto nº 8.837, de 17 de agosto de 2016, definindo, dentre outras medidas, a junção da SPC e a SAI, sob a denominação de Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (Sadi). A ação indica uma maior coesão entre as ações relativas ao SNC e o PNC, indicando o monitoramento e a avaliação deste último como uma de suas “instâncias de articulação, pactuação e deliberação do Sistema Nacional de Cultura”. (BRASIL, 2016a) O ministro, entretanto, pede exoneração do cargo em junho de 2016, denunciando ter sofrido pressões do ex-ministro da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, para que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)

produzisse um parecer técnico favorável à liberação da construção de um prédio de luxo em Salvador (BA), no qual este último possuía um apartamento.

Em seu discurso de posse no dia 23 de novembro de 2016, Roberto Freire, então deputado federal e presidente do Partido Popular Socialista (PPS), não cita diretamente o PNC. Ele apenas declara de modo genérico que “Nosso compromisso é com o contínuo processo de reforma do Ministério, de seus instrumentos e políticas para tornar mais eficiente e transparente nossas ações”. (FREIRE, 2016) Freire, no entanto, permanece à frente da pasta por pouco menos de seis meses, quando se afasta do cargo devido à denúncia de corrupção contra o então presidente Michel Temer, pela Procuradoria Geral da República, em maio de 2017.

Em 25 de julho de 2017, na cerimônia de posse do então ministro Sérgio Sá Leitão (2017), este afirma que vai “[...] realizar de modo participativo um novo Plano Nacional de Cultura, que possa orientar a política cultural nos próximos anos”. Embora não reste evidenciado em sua fala, deduz-se que o ministro esteja se referindo ao plano a ser executado entre 2020-2030.

Quanto à estrutura administrativa do órgão, é realizada uma mudança estrutural ainda mais radical na esfera que interessa à análise aqui realizada, por intermédio do Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018, reunindo a secretaria que cuidava, então, do SNC, a Sadi, com a Secretaria de Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) – responsável pelo Programa Cultura Viva – em um único órgão, agora denominado Secretaria da Diversidade Cultural (SDC), reduzindo o poder de atuação de uma secretaria ao patamar de uma Diretoria do SNC.

A eleição de Jair Bolsonaro, em outubro de 2018, tem como principal consequência para a gestão federal de cultura a extinção do MinC em 1º de janeiro de 2019, pela medida provisória nº 870, e sua fusão com as pastas do Esporte e do Desenvolvimento Social para a constituição do Ministério da Cidadania, chefiado por Osmar Terra, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que havia atuado como

ministro do Desenvolvimento Social durante o mandato de Michel Temer. Henrique Medeiros Pires, ex-chefe de gabinete do Ministério do Desenvolvimento Social durante a gestão de Terra, assume o cargo de secretário especial de Cultura. A gestão do PNC continua a cargo da SDC, conforme determina o Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019.

Algumas considerações

A apreciação do conteúdo dos documentos citados e dos processos que o envolvem demonstra que os direcionamentos, as representações e os recursos empreendidos na definição do PNC resultam de múltiplas interferências, haja vista que os “[...] limites da ação estatal são porosos já que são o resultado de um processo permanente de desafios, restauração e re-letigimação, protagonizado por pessoas, grupos e instituições ‘estatais’ e ‘não estatais’”.¹⁸ (BOHOSLAVSKY; SOPRANO, 2009, p. 30, tradução nossa) Ou seja, o aprofundamento do debate e a mobilização de diversos agentes, no interior e no exterior do Estado, são essenciais para o desenvolvimento de uma política pública, influenciando sobremaneira seus resultados.

Mais recentemente, verifica-se a redução progressiva da prioridade do SNC – e de forma indissociável do PNC – no âmbito das políticas públicas nacionais. Por outro lado, a descontinuidade administrativa – com consecutivas reformas estruturais e rebaixamento institucional do órgão federal de cultura – e as frequentes substituições de titulares da pasta afetam em escalas variáveis diversos aspectos do sistema que está sendo analisado, gerando impactos como, por exemplo: a paralisação das instâncias de governança do PNC; mudanças nas equipes de monitoramento e avaliação do Sistema MinC; interrupção ou adiamento na consecução de ações relativas ao sistema de monitoramento e avaliação do PNC; a necessidade de alterações nos instrumentos legais que regulam o PNC, derivadas das frequentes modificações estruturais, afetando, por exemplo, a composição da Comissão Executiva do PNC;

o retorno do PL para a regulamentação da Lei do SNC ao gabinete do MinC a cada mudança de ministro.

Além das repercussões internas, é importante sinalizar as possibilidades de impactos externos, sobretudo na esfera dos entes federados. É de conhecimento geral que medidas tomadas pelo governo federal reverberam como “efeito dominó”, de forma virtuosa ou destrutiva, na gestão das políticas públicas de estados e municípios brasileiros. Como evidência, observa-se uma desatenção dos gestores dessas duas instâncias governamentais com os compromissos assumidos no ato de adesão ao SNC, deduzida da constatação do grande vazio de informações existente na plataforma do sistema, na qual pouco mais de 10% dos municípios que aderiram registraram informações sobre os seus sistemas de cultura.¹⁹ Considerando-se que a estrutura do SNC proporciona uma potencial e valorosa sinergia territorial em benefício do desenvolvimento cultural, é imprescindível alertar para o grave risco de enfraquecimento dessas redes de gestores, que foram estimuladas a participar da construção dessa estrutura federativa de forma coletiva e solidária. O diálogo e o compartilhamento de responsabilidades entre o MinC e as Secretarias Estaduais e Municipais de Cultura são imprescindíveis para o êxito das políticas de Estado para a cultura no Brasil.

O cenário que se apresenta traz, portanto, desafios complexos a serem superados. A instituição de um PNC, apesar dos descompassos em sua trajetória ainda em curso, é de inegável relevância para a instituição de políticas culturais de longo prazo. Ademais, a experiência de sua idealização, constituição e acompanhamento certamente será de extrema validade para o novo plano, cuja elaboração se avizinha.

Notas

- 1 Este artigo resulta do aprofundamento das reflexões apresentadas no “Capítulo 1 – Itinerário crítico da construção do Plano Nacional de Cultura” no livro *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. (BRASIL, 2018)

- 2 As fontes primárias são dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados. As fontes secundárias, por sua vez, correspondem a informações já trabalhadas por outros estudiosos e, por isso, já são de domínio científico – o chamado estado da arte do conhecimento. (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009) Tendo em vista a especificidade da análise documental, a consulta a fontes primárias deve levar em conta, ademais dos aspectos textuais, os interesses, as perspectivas e os contextos dos atores e das entidades responsáveis por sua elaboração.
- 3 “Nos ha interesado saber cuáles son los conflictos que identifican y perciben los agentes en el desempeño cotidiano y específico de sus tareas y al interior de sus instituciones de pertenencia. De allí que las preocupaciones que aquí proponemos pensar estén centradas en torno de eso que llamamos ‘el rostro humano del Estado’, no tanto para enfatizar aquellos comportamientos sociales que el sentido común suele asociar con la bondad, la filantropía o el ‘Welfare State’, sino para centrarnos en la actividad de los sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado, que ‘son’ el Estado”.
- 4 O título do documento faz alusão a um dos *slogans* do movimento francês de Maio de 1968, “A imaginação ao poder”. A partir dessa proclamação, o conceito de imaginação ousada e interventiva, capaz de gerar novas visões para enfrentar os problemas e conflitos sociais, é trazido, então, para a ordem de protestos. Alexandra Patrícia das Neves Ribeiro (2012, p. 17), em sua dissertação de mestrado *Imaginação ao poder em educação visual*, assevera que “A Imaginação ao poder foi uma proclamação revolucionária porque se tentava compreender que a verdade não estava apenas na realidade, mas também no imaginário. Estudantes e intelectuais conseguiram incutir esta ideia, de que o imaginário é talvez o lugar mais livre em que o homem se pode apoiar e sonhar”.
- 5 A princípio, não há uma noção única de cultura na antropologia. Entretanto, a instituição, ao trazer a noção do que seria a cultura “no sentido antropológico”, busca incluir, no âmbito da cultura, setores não contemplados por uma ideia de cultura limitada e restrita à “alta cultura” ou “belas artes”. É importante perceber, no entanto, que o conceito de cultura, se ampliado ao seu extremo, torna-se pouco operacional, inclusive no sentido de orientar uma política pública efetiva, conforme já assinalado por autores como Isaura Botelho (2001) e Albino Rubim (2008).
- 6 No ano seguinte, novo decreto promove, dentre outras alterações, a simplificação da nomenclatura das secretarias para: Políticas Culturais; Programas e Projetos Culturais; Audiovisual; Identidade e da Diversidade Cultural; Articulação Institucional e Fomento e Incentivo à Cultura. (BRASIL, 2004)
- 7 Mais informações podem ser consultadas na ficha de tramitação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14692>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- 8 Segundo o parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), uma emenda constitucional só será aprovada se obtiver o quórum de 3/5 da totalidade dos membros em dois turnos de votação nas duas casas do Congresso Nacional. Sendo assim, para ser aprovada na Câmara dos Deputados Federais, deverá ter no mínimo 308 votos e, no Senado, no mínimo 49 votos.

- 9 Mais informações podem ser consultadas na ficha de tramitação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60041>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- 10 Reestruturadas em 2008 e transformadas em colegiados, com a ampliação da abrangência de suas funções.
- 11 Além do ministro da Cultura, que o preside, o CNPC é integrado por mais 45 membros, sendo 15 representantes do poder público federal; três do poder público dos estados e Distrito Federal; três do poder público municipal; um representante do Fórum Nacional do Sistema S; nove representantes das áreas técnico-artísticas (artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, audiovisual, literatura, livro e leitura e artes digitais); sete da área do patrimônio cultural (culturas afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas populares, arquivos, museus, patrimônio material e imaterial); três personalidades com comprovado notório saber na área da cultura; um representante de entidades de pesquisadores na área da cultura; um representante do Grupo de Institutos, Fundação e Empresas (Gife); um representante da Associação Nacional das Entidades de Cultura (Anec); e um representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Tal composição passa por uma ampliação de segmentos e entidades representadas no órgão colegiado nos anos de 2009 e 2015, alcançando o número de 67 membros em sua configuração mais recente.
- 12 Conforme ficha de tramitação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=319143>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- 13 Conforme ficha de tramitação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96771>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- 14 A ação vetada, de número 1.10.2, se referia à criação de mecanismos de regulação e gestão dos meios de comunicação, assunto que foi alvo de intenso debate durante o período em que o PNC estava sendo gestado.
- 15 Os eixos sofrem alterações ao longo dos anos em suas nomenclaturas e modo de ordenamento.
- 16 Tramitou como PEC nº 416/2005 na Câmara de Deputados e PEC nº 34/2012 no Senado Federal.
- 17 Todos esses documentos e demais informações sobre o PNC podem ser encontrados na página: pnc.culturadigital.br.
- 18 “límites de la acción estatal son porosos ya que son el resultado de un proceso permanente de desafíos, restauración y re-letigimación, protagonizado por personas, grupos e instituciones ‘estatales’ y ‘no estatales’”.
- 19 Dados levantados e analisados no âmbito da terceira parte desta pesquisa, sobre a base de dados da plataforma do SNC.

Referências

BOHOSLAVSKY, E.; SOPRANO, G. Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. In: BOHOSLAVSKY, E.; SOPRANO, G. (ed.). Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad). Buenos Aires: Prometeo-UNGS, 2009. p. 9-55.

BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, abr./jun. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. PEC nº 306 de 2000. Brasília, DF: 2005a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1234444&filename=Dossie+-PEC+306/2000. Acesso em: 21 ago. 2018. Dossiê digitalizado.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6835, de 2006. Aprova o Plano Nacional de Cultura. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=384450. Acesso em: 20 ago. 2018. Projeto de autoria de Paulo Rubem Santiago, Gilmar Machado e Iara Bernardi.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 306, de 2000. Acrescenta § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano LV, n. 207, p. 64789-64796, 7 dez. 2000. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07DEZ2000VOLI.pdf#page=85>. Acesso em: 21 ago. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o regimento interno da Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 15 dez. 1989. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.049, de 6 de maio de 1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXVII, n. 86-E, p. 108-111, 7 maio 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D3049.htm. Acesso em: 3 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.805, de 12 de agosto 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CXL, n. 155, p. 1-4, 13 ago. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4805.htm. Acesso em: 3 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.036, de 7 de abril de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CXLI, n. 68, p. 7-9, 8 abr. 2004. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2004&jornal=1&pagina=7&totalArquivos=176>. Acesso em: 3 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CXLII, n. 164, p. 1-3, 25 ago. 2005b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm. Acesso em: 3 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.837, de 17 de agosto de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE. *Diário Oficial da União*: seção 1,

Brasília, DF, ano CLIII, n. 159, p. 3-10, 18 ago. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8837.htm. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cultura, remaneja cargos em comissão e funções de confiança para o Ministério da Cultura e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CLV, n. 116, p. 9-17, 19 jun. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9411-18-junho-2018-786865-publicacaooriginal-155859-pe.html>. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVII, n. 231, p. 1-9, 6 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Plano Nacional de Cultura*. [201-]. Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2008.

BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília, DF: MinC, 2012. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/06/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2012 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2013 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2014 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2015 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2016b.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. Brasília, DF: MinC, 2009a. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/tecidocultural/curso_acc/3/03_plano_nacional_de_cultura.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria nº 65, de 11 de setembro de 2009. Publica a reprodução integral do Regimento Interno da II Conferência Nacional de Cultura, com alterações. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVI, n. 177, p. 6-9, 16 set. 2009b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=16/09/2009>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura: versão 1.0*. Brasília, DF: MinC, 2016c.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil*. Brasília, DF: MinC, 2006b.

BRASIL. Substitutivo 3 ao Projeto de Lei nº. 6835, de agosto de 2009, apresentado em 03.09.2009. Institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), e dá outras providências. 2009c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=694637&filename=PRL+2+CE+%3D%3E+PL+6835/2006. Acesso em: 20 ago. 2018.

CALERO, M. “O partido da cultura é a cultura, não qualquer outro”. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://cultura.gov.br/o-partido-da-cultura-e-a-cultura-nao-qualquer-outro/>. Acesso em: 20 ago. 2018. Discurso do Ministro de Estado da Cultura, proferido em sua posse, realizada em 24 maio de 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília, DF. Carta de Brasília. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 21, n. 73, p. 251-253, dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302000000400015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURA (Brasil). *Plano Nacional de Cultura será revisto*. Brasília, DF: MinC, 31 ago. 2015. Disponível em: <http://cnpccultura.gov.br/2015/08/31/plano-nacional-de-cultura-sera-revisto/>. Acesso em: 3 ago. 2018.

FERREIRA, J. *Discurso de Juca Ferreira*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://cultura.gov.br/293144-revision-v1/>. Acesso em: 13 jul. 2019. Discurso do Ministro da Cultura Juca Ferreira, proferido em sua posse realizada em 12 jan. 2015.

FREIRE, R. “A Cultura é instrumento de integração de diversidades”. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://cultura.gov.br/a-cultura-e-instrumento-de-integracao-de-diversidades/>. Acesso em: 20 ago. 2018. Discurso do Ministro da Cultura, proferido em sua posse, realizada em 23 nov. 2016.

GIL, G. [2 de janeiro de 2003, Solenidade de transmissão do cargo. Brasília. Discurso]. In: GIL, G.; FERREIRA, J. *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Organização de Armando Almeida, Maria Beatriz Albernaz e Maurício Siqueira. Rio de Janeiro: Versal, 2013b. p. 229-234.

GIL, G. [19 de março de 2003, Abertura do Seminário Cultura XXI, Fortaleza. Discurso]. In: GIL, G.; FERREIRA, J. *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Organização de Armando Almeida, Maria Beatriz Albernaz e Maurício Siqueira. Rio de Janeiro: Versal, 2013a. p. 238-243. Parte V – Discursos de Gilberto Gil (2003-2008).

GIL, G. [Cultura]. [Entrevista cedida a] Antonio Albino Canelas Rubim et al. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 2, n. 1, p. 187-212, 2008. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/4245/3110>. Acesso em: 24 out. 2011.

HOLLANDA, A. de. [Cultura]. [Entrevista cedida a] Renata Rocha, Gleise Oliveira e Alexandre Barbalho. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 324-371, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/24533/15547>. Acesso em: 20 ago. 2018.

HOLLANDA, A. de. *Discurso de posse da ministra da Cultura*. Brasília, DF, 3 jan. 2011. Discurso. Disponível em: <http://cultura.gov.br/312805-revision-v1/>. Acesso em: 13 jul. 2019.

A IMAGINAÇÃO a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura. [São Paulo: Comitê Lula Presidente], 2002. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo.

LEITÃO, S. S. O processo de formulação do Plano Nacional de Cultura. *In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA 2005/2006: ESTADO E SOCIEDADE CONSTRUINDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA*, 1., 2007, Brasília, DF. *Anais [...]*, Brasília, DF: MinC, 2007, p. 227-230.

LEITÃO, S. S. “As atividades culturais e criativas são vocações do Brasil”. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://cultura.gov.br/287504-revision-v1/>. Acesso em: 20 ago. 2018. Discurso do Ministro da Cultura, proferido em sua posse, realizada em 27 jul. 2017.

MASSALLI, F. Marta diz que meta atingir de 15 mil pontos de Cultura até 2020 é delírio e exigirá muito trabalho. *Portal Terra*, [s. l.], 20 set. 2012. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/martadizquemetaatingirde15milpontosdeculturaate2020edelirioeexigiramuitotrabalho,3c82dc84ofoda310VgnCLD20000obbceboRRCRD.html>. Acesso em: 13 jul. 2019.

NASCIMENTO JÚNIOR, J. do. [Cultura]. [Entrevista cedida a] Antonio Albino Canelas Rubim, Archimedes Amazonas e Leonardo Costa. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 155-168, 2009. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5007/3637>. Acesso em: 3 maio 2014.

REIS, P. F. dos. *Políticas culturais do governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura*. 2008. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

REIS, P. F. dos. *Políticas de cultura a longo prazo: estudo comparativo entre o Plano Nacional de Cultura do Brasil e da Colômbia*. 2013. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

RIBEIRO, A. P. das N. *Imaginação ao poder em educação visual*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ensino de Artes Visuais) – Departamento de Educação da Universidade de Aveiro, Aveiro, 2012.

ROCHA, S. C. *Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura entre 2003 e 2016*. 2018. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RUBIM, A. A. C. Plano Nacional de Cultura em debate. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 2, n. 1, p. 59-72, 2008.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Santa Vitória do Palmar, ano I, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SUPLICY, M. [Cultura]. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://cultura.gov.br/307382-revision-v1/>. Acesso em: 13 jul. 2019. Discurso da Ministra da Cultura, proferido em sua posse, realizada em 13 set. 2012.

TURENKO, A. S. *Política cultural e democracia participativa: a experiência da elaboração do Plano Nacional de Cultura*. 2017. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

VARELLA, G. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

VIDIGAL, G. O sentido da mudança. *In*: RUBIM, A. A. C.;
FERNANDES, T.; RUBIM, I. (org.). *Políticas culturais, democracia e
conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 5-13.

Plano Nacional de Cultura: participação e deliberação¹

*Aleksei Santana Turenko**

Introdução

Quando apresentou para discussão no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 306/2000, propondo a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC), o então deputado Gilmar Machado, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), talvez não tivesse ideia da complexidade dos caminhos que seriam percorridos para que essa proposta se tornasse realidade em 2010, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 2 de dezembro, sancionou a Lei nº 12.343, instituindo, finalmente, o plano.

* Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA), mestre e doutor em Cultura e Sociedade pelo Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (Ihac), da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Sendo uma proposta resultante das discussões ocorridas durante a 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, organizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Federal, entre os dias 22 e 24 de novembro de 2000, o PNC levou dez anos para percorrer o caminho legislativo que o instituiu como lei. Durante os primeiros dois anos, a ideia de sua construção não obteve qualquer apoio importante, tanto no Congresso quanto no poder Executivo.

A partir de 2003, com a ascensão ao governo federal da coligação encabeçada pelo PT, que tinha como plataforma de governo para o campo da cultura a elaboração de um plano nacional para o setor, a PEC apresentada inicialmente pelo deputado Machado iniciou o longo caminho até sua instituição, passando pela aprovação, em 2005, da Emenda Constitucional nº 48, que acrescentava o parágrafo 3º ao artigo 215 da Constituição Federal, e pela apresentação, no ano seguinte, do Projeto de Lei nº 6.835, que tinha o intuito de dar forma concreta ao que estava disposto naquela emenda.

Se a trajetória do PNC até sua instituição durou dez anos, a elaboração de seu conteúdo se estendeu um pouco mais, sendo concluída, enfim, no final de 2011, quando foi publicado o seu *Caderno de metas*, documento que pretende quantificar as propostas de ação aprovadas durante o período em que o plano foi construído.

Essa construção, por sua vez, foi o resultado de diversas ações organizadas pelo Ministério da Cultura (MinC), iniciando-se com a promoção de um seminário, ainda em 2003, para discutir questões relativas ao financiamento da cultura – que ficou conhecido como Cultura para Todos – até as reuniões das quais participaram técnicos do MinC e setores da sociedade civil para a redação final do *Caderno de metas*, em novembro de 2011, passando pela realização de três conferências nacionais, precedidas de conferências estaduais e municipais; por seminários realizados em todas as unidades da federação, com o objetivo de discutir as propostas apresentadas pelo MinC; por seminários setoriais, nos quais se discutiram propostas relacionadas com áreas como a

música, o teatro, a dança, entre outros contemplados pelo plano; sem falar na mais de uma dezena de publicações do MinC visando auxiliar e dar forma documental aos trabalhos que foram realizados.

Todo esse processo contou com uma expressiva participação dos setores da sociedade civil vinculados ao campo da cultura. Centenas de milhares de pessoas, grupos e organizações apresentaram, nos diversos fóruns, propostas para a elaboração do PNC. Tendo sido incentivada pelo governo desde o início dos trabalhos, essa participação, em si mesma, constituiu, de acordo com os documentos publicados durante o período, um objetivo fundamental do projeto governista.

Desde os primeiros discursos proferidos à frente do MinC, o então ministro Gilberto Gil apresentava a elaboração do PNC como parte integrante de um projeto geral de construção de uma sociedade democrática que deveria ultrapassar, através da participação social, os limites estreitos da democracia liberal, que tendeu, historicamente, a produzir democracias de baixa intensidade, nas quais o conceito de participação é, muitas vezes, confundido com o momento do voto.

Foi justamente essa ideia de que uma política pública de cultura pode e deve ser baseada na deliberação conjunta entre estado e sociedade – e mais: que o aprimoramento dos mecanismos de participação democrática deveria ser, em si mesmo, objetivo fundamental de qualquer política de cultura – que nos levou a elaborar a pesquisa da qual deriva o presente artigo.

Na segunda seção, pretendemos demonstrar que os governos que levaram adiante a elaboração do PNC e do seu *Caderno de metas* mantiveram, desde o início até o fim do processo, o discurso que apresentava a participação democrática como um dos fundamentos da política a ser elaborada, além de produzirem ações que os viabilizaram. Em seguida, faremos um relato sobre o processo de pesquisa e de como chegamos à conclusão de que, sim, podemos afirmar que a elaboração do PNC pode ser considerada um processo efetivo de participação democrática. E, finalmente, apresentaremos algumas considerações sobre os resultados

alcançados pelo campo da cultura no que diz respeito ao aprimoramento do processo de debate e deliberação públicos em torno da política cultural.

Participação: discursos e ações governamentais

No dia 2 de janeiro de 2003, o compositor Gilberto Gil, nomeado ministro da Cultura pelo presidente, fez seu primeiro discurso, apresentando as concepções principais sobre as quais se ergueria o novo edifício institucional do ministério, que ficou sob seu comando por seis anos, buscando marcar claramente, tanto no campo teórico quanto no aspecto prático, uma diferenciação em relação às políticas públicas de cultura dos governos anteriores.

Além de apresentar como fundamento teórico de suas ações um conceito ampliado de cultura e de enfatizar a intenção e a necessidade de assumir a participação do Estado na formulação e implementação das políticas culturais, o ministro Gilberto Gil apontava ainda uma terceira diretriz fundamental do mandato que se iniciava.

Trata-se do papel específico que as políticas culturais a serem implementadas pelo MinC teriam dentro do contexto mais amplo das propostas programáticas de uma coligação partidária recém-eleita, que tinha como uma das suas principais bandeiras o aprofundamento radical do processo de democratização por que passava a sociedade brasileira naquele momento histórico. Trata-se de uma proposta de democratização que pretendia ir além do formalismo liberal, cuja afirmação de que a cidadania encontra sua plenitude na igualdade jurídica entre os indivíduos não tem encontrado, historicamente, condições de realização em sociedades como a brasileira, na qual as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais são tão intensas que o conceito de cidadania formulado pelas teorias liberais da democracia, na prática, aplica-se apenas a uma minoria da população.

A coligação partidária comandada pelo PT chegava ao poder acenando, em todas as suas áreas de atuação, com um programa de governo que tinha como uma de suas principais diretrizes a ampliação radical dos espaços de participação democrática, gerando um processo de “cidadanização” que se ampliaria progressivamente, permitindo a uma grande parcela da sociedade, até então excluída do jogo político, uma inserção cada vez maior na decisão sobre seu próprio destino, o de sua comunidade, o de seu país.

É dentro desse contexto político que Gilberto Gil posiciona, em seu discurso de posse, as ações que o MinC deverá levar adiante:

Daí que a política cultural desse ministério, a política cultural do governo Lula, a partir desse momento, desse instante, passa a ser vista como parte do projeto geral de construção de uma nova hegemonia em nosso País. Como parte do projeto geral de construção de uma sociedade realmente democrática, plural e tolerante. Como parte e essência de um projeto consistente e criativo de radicalidade social. Como parte e essência na construção de um Brasil de todos. (GIL, 2003, p. 14-15 grifo nosso)

Evidentemente, o discurso de posse de Gilberto Gil reproduzia e reafirmava, naquele momento, as diretrizes que já constavam no documento de campanha elaborado para atender às demandas do campo cultural.

De acordo com Márcio Meira, que seria o primeiro secretário de Articulação Institucional desse ministério, durante a campanha eleitoral de 2002, o PT “instituiu um processo nacional de debates, promovendo seminários nas cinco regiões do Brasil” (MEIRA, 2004, p. 63) para discutir questões referentes à cultura. O resultado desses debates foi a elaboração do documento intitulado *A imaginação a serviço do Brasil*, que, de acordo com Meira (2004, p. 63), constituía “o compromisso mais importante que o PT assumiu com a sociedade brasileira no âmbito da cultura”

O documento já expressa, ainda que de forma tímida, uma preocupação com a participação social na elaboração e execução dessas políticas,

que deveriam ser realizadas tendo como pano de fundo institucional a criação do então denominado Sistema Nacional de Política Cultural – o futuro Sistema Nacional de Cultura (SNC) –, “através do qual o poder público garantirá a efetivação de políticas públicas de cultura, de forma integrada e democrática, em todo o país [...]”. (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p. 20)

Para além das propostas e promessas de campanha, o discurso governamental segue se referindo ao processo de participação democrática e popular como um dos pilares de sua atuação.

No plano internacional, o compromisso com a participação se dá com a adesão às já citadas Agenda 21 da Cultura, em 2004, e Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005, cujos respectivos documentos têm a democracia participativa como regime de governo preferencial.

No plano interno, o governo se manifesta a respeito do tema em várias oportunidades. O ministro Gilberto Gil, por exemplo, em artigo escrito no final de 2005, dedicado à implantação das Câmaras Setoriais de Cultura, afirma que “as Câmaras Setoriais são aulas vivas de uma democracia participativa” e que o MinC, no processo de instalação das Câmaras, havia cumprido seu papel com sucesso, “demonstrando abertura e interesse explícito pelo diálogo e pela participação de todos”. (GIL, 2005/2006)

Nesse mesmo ano, técnicos do MinC escrevem um texto sobre o PNC – preparatório para a 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), realizada em 2005 –, no qual afirmam que “o seu processo de elaboração deve ser o mais amplo, atraente e democrático possível, para que se faça, ao longo de 2006, a maior mobilização cultural da história do país”. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p. 15)

De fato, a 1ª CNC promoveu o mais amplo encontro do campo da cultura jamais realizado no país até então. Segundo seu relatório final, publicado em agosto de 2006, até dezembro de 2005, foram realizadas 438 conferências municipais e intermunicipais, 19 conferências

estaduais e 1 no Distrito Federal, envolvendo 1.158 municípios e 53 mil cidadãos. A proporção entre participantes representantes do poder público e representantes da sociedade civil ficou em torno de 1 para 3. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006b, p. 12)

Foram ainda realizadas duas conferências nacionais, nos mesmos moldes dessa primeira, com uma participação sempre maior do ponto de vista numérico: a 2ª CNC, cuja plenária nacional se deu entre 11 e 14 de março de 2010, contou, segundo os registros oficiais, com a participação de mais de 220 mil pessoas, agrupadas em mais de 3.071 reuniões, espalhadas por todos os estados da federação e por um número expressivo de municípios. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2010) A 3ª CNC, realizada em 2013, teve recorde de público: cerca de 450 mil pessoas estiveram presentes pelo menos em uma de suas instâncias, 1.745 delas somente na plenária final realizada em Brasília. De acordo com o balanço geral da conferência publicado pelo MinC, nessa terceira edição, a participação da sociedade civil foi ampliada “para cerca de 70% dos delegados com direito a voto”. (REVISTA..., 2013, p. 2)

Mas as conferências não foram o único instrumento de participação promovido pelo governo no sentido de concretizar a existência do PNC. Já em 2003, foi realizado, em diversos estados da federação e também com a participação da sociedade civil, o seminário que ficou conhecido como Cultura para Todos, com a finalidade de traçar um diagnóstico e propor alterações para o modelo de financiamento da cultura. Um pouco mais tarde, entre 2005 e 2006, foram criadas as Câmaras Setoriais – mais tarde, Colegiados –, órgãos de composição paritária entre governo e sociedade civil, com o objetivo de discutir políticas para as linguagens artísticas e outros setores específicos da cultura nacional. Além disso, foram realizados, durante o ano de 2008, os Seminários Estaduais, que tiveram a função de discutir, apresentar sugestões e modificações sobre o texto da segunda versão das Diretrizes Gerais do PNC, publicada pelo governo em 2008, após a intervenção e aprovação do recém-criado Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), que, por sua vez,

também foi um órgão criado sob a rubrica da paridade entre Estado e sociedade.

O resultado do debate gerado nesses seminários foi a apresentação de 27 relatórios estaduais ao MinC, cada um deles subdividido em 5 eixos temáticos,² perfazendo um total de 135 grupos de propostas ao todo. Como em todos os eventos citados anteriormente, esses relatórios deveriam, depois da aprovação do CNPC, integrar o mosaico de propostas que fariam parte do PNC a partir de dezembro de 2010.

Nota-se que um desses eixos temáticos, o quinto, intitulado “Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais”, se refere justamente à questão da ampliação dos mecanismos democráticos no processo de elaboração do PNC, o que confere, finalmente, à democracia participativa o papel de meta-política dentro do contexto mais amplo da política pública de cultura proposta pelo governo de então.

Participação social e deliberação

Durante o período relatado acima, centenas de milhares de pessoas, representantes de organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais, de empresas privadas vinculadas à economia da cultura, do próprio governo em suas várias instâncias e até mesmo de cidadãos que representavam a si próprios estiveram presentes nos encontros, seminários, fóruns e conferências realizados com vistas à elaboração do PNC.

Nas palavras dos gestores públicos de então, foi também em consequência dessa movimentação social que as 53 metas do PNC se tornaram realidade com a publicação de sua versão final em dezembro de 2011, as quais deveriam tornar-se o eixo norteador das ações dos agentes diretamente envolvidos com as políticas públicas de cultura no país. (BRASIL, 2011)

Esse documento foi apresentado pela então ministra Ana de Hollanda, com visível entusiasmo, principalmente no que diz respeito ao caráter democrático de sua elaboração:

Trata-se de texto escrito por milhares de mãos, por diversos sujeitos e grupos, por meio de diferentes instâncias e espaços de experimentação e participação. Um plano que reflete o esforço coletivo para assegurar o total exercício dos direitos culturais dos brasileiros e brasileiras de todas as situações econômicas, localizações, origens étnicas e faixas etárias. (BRASIL, 2011, p. 5, grifo nosso)

O mesmo entusiasmo foi demonstrado pelo ator Sérgio Mamberti, então secretário de Políticas Culturais do MinC. Depois de afirmar que as metas do PNC eram o resultado concreto das demandas expressas nas 14 diretrizes, 35 estratégias e 275 ações descritas na versão final do plano, ele fez uma detalhada descrição do processo de sua elaboração:

Uma primeira versão das metas foi posta para consulta pública por meio de plataforma interativa disponível na internet (pnc.culturadigital.br) e de seminários e audiências em todas as regiões do país. Além dos encontros e seminários, o MinC proporcionou reuniões de todos os colegiados setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) nas quais os representantes dos setores se debruçaram sobre as metas propostas e produziram relatórios com sugestões. Ao final deste processo, foram feitas quase 9 mil visitas na plataforma e encaminhadas 645 contribuições às metas. Após a fase de debate público, foi realizada oficina para aperfeiçoamento, definição e pactuação das metas, que reuniu todos os representantes do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), representantes dos colegiados setoriais, das unidades do Ministério da Cultura e de outros Ministérios. Destas oficinas saíram recomendações ao MinC que subsidiaram a elaboração da versão final, que foi apresentada ao Conselho Nacional de Política Cultural, que aprovou as 53 metas presentes nesta publicação. (BRASIL, 2011, p. 6)

À primeira vista e a partir dos discursos, ações e dados apresentados até o momento, não deveriam restar dúvidas de que o processo de elaboração do PNC foi o resultado da ação de uma rede de políticas públicas

que se orientou no sentido de colocar em prática os mecanismos da democracia participativa. O próprio governo apresenta esses dados como sinônimos de participação muito ativa por parte da população em geral, mas, embora não tenhamos a menor intenção de menosprezar os números apresentados – pelo contrário, eles são indicativos reais da participação social no processo –, estamos convictos de que uma análise mais apurada sobre o processo de construção do plano pode nos orientar melhor a respeito de como se pode prosseguir na tentativa de expansão de uma rede de gestão da cultura efetivamente democrática e participativa.

Buscando nos aprofundar na pesquisa sobre a qualidade dessa participação é que decidimos desconfiar da premissa, subjacente aos textos do governo, de que a simples participação nos eventos promovidos pelo ministério legitimaria o processo de elaboração do PNC como um exemplo de exercício de democracia participativa, nos moldes como ficaram conhecidas as experiências de Porto Alegre, depois replicadas em muitas outras cidades brasileiras.

Acreditamos que a efetiva participação da sociedade civil no processo de criação do PNC só pode ocorrer a partir de suas reais contribuições ao plano. A participação popular de caráter meramente consultivo não basta para caracterizar uma experiência democrático-participativa. Consultas à população não são novidade em termos de planejamento público, e nem por isso esses métodos de gestão podem ser caracterizados como participativos. O processo consultivo no planejamento público, embora desejável, não impede que as ações daí derivadas sejam suplantadas pela decisão final dos agentes do Estado. Um orçamento, assim como uma política de longo prazo, será efetivamente participativo quando a sociedade civil, em conjunto com as instituições governamentais, assumir a responsabilidade pelas ações que derivarem de suas deliberações coletivas.

Queríamos, com nosso trabalho, saber, finalmente, se as modificações e novidades sugeridas nos seminários de 2008 foram realmente

aproveitadas no texto que se tornou a versão definitiva do plano. Para tanto, nos utilizamos do conceito de contribuição efetiva. Contribuição efetiva, na pesquisa realizada, é uma definição operacional que se refere à participação concreta da sociedade civil na redação das ações, diretrizes, estratégias e metas nas diversas versões do PNC que foram publicadas durante o período de sua elaboração, culminando com a publicação de sua versão definitiva, bem como na versão final do *Caderno de metas*, elaborado posteriormente e alegadamente baseado nas propostas constantes do plano.

Foram, portanto, consideradas contribuições efetivas da sociedade civil ao PNC as modificações ou propostas novas da sociedade civil surgidas durante todo o processo de elaboração do PNC que tenham sido aproveitadas, total ou parcialmente, na versão final de 2010. Podemos concluir, então, que a resposta à pergunta sobre o quão significativamente as metas do PNC podem refletir o processo de participação da sociedade civil em sua elaboração dependerá da proporção de contribuições efetivas realizadas durante aquele período em relação ao total das propostas.

De acordo com o entendimento que serviu de premissa para nossa pesquisa, o PNC é o fio condutor para onde convergem, mais cedo ou mais tarde, em maior ou menor grau, os resultados concretos das relações políticas que aconteceram entre os agentes culturais envolvidos em sua elaboração e que terminarão por se cristalizar como diretrizes ou metas a serem alcançadas. Todas as diretrizes e estratégias do plano, assim como todas as metas instituídas em 2011, são o produto de debates que podem ter acontecido de modos muito diversos conforme seu conteúdo, sua posição no *ranking* das prioridades, a força política e/ou econômica de determinados grupos e assim por diante. O PNC foi, enfim, um projeto político, uma política pública com data de entrega estipulada; um projeto gestado no longo prazo e que deveria ter uma existência também longa. Foi uma tentativa de implantar uma política de Estado para a cultura menos vulnerável a interesses casuísticos. Foi

ainda uma iniciativa que teve como um de seus objetivos fundamentais a efetiva democratização, via participação, tanto do processo de sua construção, quanto do produto a ser construído.

Antes, porém, de descrevermos sucintamente o processo pelo qual chegamos à conclusão de que a elaboração do PNC constituiu-se em uma rede de política pública na qual a participação da sociedade civil – participação entendida aqui como poder de deliberação – foi, de fato, efetiva, gostaríamos de fazer duas observações.

Em primeiro lugar, ao elegermos o processo de elaboração do PNC como objeto de uma pesquisa sobre democracia participativa, isso não quer dizer que o plano seja a objetivação de todas as relações estabelecidas no interior do sistema cultural; e nem necessariamente das relações mais importantes – embora acreditemos firmemente que sim. A primeira hipótese é absurda, enquanto que uma discussão sobre a veracidade da segunda não fez, naquele momento, parte da nossa empreitada. Por outro lado, existem muitos trabalhos que discutem as possibilidades democráticas, por exemplo, de conselhos e conferências, seja na área da cultura ou não.³ O funcionamento efetivamente participativo de instâncias como essas é, sem dúvida, um fator muito positivo para qualquer sistema, inclusive e principalmente do ponto de vista dos avanços nos processos democráticos. O que nos levou a eleger o PNC como objeto de pesquisa foi tão somente o seu caráter de fio condutor, que perpassa todos os entes do sistema cultural, inclusive os conselhos e conferências, podendo, assim, nos trazer uma visão mais geral sobre o processo democrático-participativo que o tornou viável.

Uma outra questão se refere ao fato de que, ao criarmos um espécie de indicador para aferir quantitativamente a participação da sociedade civil no processo, não estamos, de forma alguma, estabelecendo uma daquelas análises binárias que opõem o Estado à sociedade, como se tudo o que fosse produzido pelos agentes públicos fosse contrário aos interesses da sociedade civil. Não nos parece que as estratégias e ações

produzidas exclusivamente pelos técnicos do governo durante o processo de elaboração do PNC tenham essa característica; antes, pelo contrário. Durante a pesquisa, pudemos chegar à conclusão de que o papel dos agentes públicos envolvidos no processo foi justamente o de dar forma técnica à reivindicações que, muitas vezes, eram muito amplas e necessitavam de formatação para adaptar-se a um documento que seria, ao fim e ao cabo, a base para a consecução de uma política pública.

Feitas essas considerações, passaremos a descrever o processo de pesquisa com os dados primários. Não pretendemos, de jeito algum, cansar o leitor com a apresentação de números enfadonhos. Estes podem ser verificados na pesquisa original de Turenko (2017). Apenas descreveremos, sucintamente, os caminhos percorridos para chegar às conclusões que chegamos a respeito do caráter participativo da elaboração do PNC.

Em primeiro lugar, examinamos todas as versões publicadas do PNC, buscando encontrar ali as pegadas das contribuições efetivas da sociedade civil ao plano.⁴ A primeira versão pode ser considerada, com segurança, a mais participativa de todas, porque consiste simplesmente na transcrição das diretrizes aprovadas na 1ª CNC, realizada em dezembro de 2005, cujo tema central foi justamente “a interação entre Estado e sociedade na construção da política pública da cultura”. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2005, p. 1)

Mas, apesar de seu texto ter sido fruto de um amplo processo de participação, a primeira versão do PNC não era propriamente um instrumento técnico de planejamento, assemelhando-se mais a uma pauta de reivindicações. Não tinha, efetivamente, a forma de um plano de política pública; provavelmente, foi anexado ao Projeto de Lei na falta de um documento mais adequado. Portanto, seria preciso transformar as demandas expressas na 1ª CNC e em outros eventos ocorridos anteriormente, num documento com propostas de estratégias, diretrizes e ações que pudessem ser transformadas em projetos e programas passíveis de acompanhamento, avaliação e mensuração.

Assim, foram feitas as versões de 2007 e 2008, ambas com o objetivo oficial de ser um ponto de partida para a elaboração da versão definitiva, que sairia em 2010. Entre essas duas versões e a de 2010, aconteceram, justamente para cumprir esse objetivo, os seminários estaduais, já mencionados na seção anterior. Vale ressaltar, no entanto, que, no documento publicado em 2008, que foi entregue à apreciação e deliberação pública, já podemos encontrar as marcas da participação da sociedade civil por intermédio das intervenções do CNPC, que modificaram propostas e acrescentaram propostas ao PNC publicado no ano anterior, como síntese técnica das propostas surgidas na 1ª CNC.

Mas a principal contribuição da sociedade civil ao PNC saiu dos seminários estaduais. Durante o segundo semestre de 2008, todos os estados da federação e mais o Distrito Federal se debruçaram sobre a discussão dos eixos norteadores da segunda versão do *Caderno de Diretrizes*. Esse debate produziu, como já foi dito, 27 relatórios estaduais, cada um deles subdividido nos 5 eixos temáticos propostos pelo governo – a partir do material colhido na 1ª CNC –, perfazendo um total de 135 grupos de propostas.

E foi a partir de um minucioso exame dessas propostas, fossem novas ou modificações textuais de propostas já existentes, e de seu aproveitamento, integral ou parcial, na versão final do plano, publicada em 2010, que chegamos à conclusão de que, entre as 275 ações apresentadas ali, um total de 41,8% foram redigidas, integral ou parcialmente, pelos representantes da sociedade civil.

Restava-nos, ainda, buscar a relação supostamente existente entre as estratégias e ações constantes no PNC e o *Caderno de metas* do plano, publicado em 2011, na sua versão final. Afinal, mais do que as ações elencadas no primeiro documento, as 53 metas anunciadas no *Caderno* seriam, de fato, os objetivos concretos a serem perseguidos durante o período de validade do PNC, que se encerra em 2020.

Decidimos, para alcançar esse objetivo, realizar aquilo que denominamos de história das metas. Buscamos descobrir o surgimento de cada

uma das 53 metas a partir formulações apresentadas em todos os documentos a que tivemos acesso, em ordem cronológica: desde o Cultura para Todos, realizado em 2003, passando pela 1ª CNC (2005), pelas versões do PNC de 2007 e de 2008, pelos relatórios dos seminários estaduais de 2008, pelo PNC de 2009 e, finalmente, pela 2ª CNC, realizada em 2010, que foi, na realidade, a última oportunidade de contribuir para a última versão do plano, publicada naquele mesmo ano.

Cruzando as informações sobre a participação efetiva da sociedade civil na produção do PNC com a história das metas, chegamos à conclusão de que 35 metas – ou 66% do total – foram, parcial ou integralmente, fruto de contribuições efetivas da sociedade civil. Sempre é bom ressaltar que as metas que foram escritas exclusivamente pelos técnicos do MinC não são necessariamente – antes, pelo contrário –, na maior parte dos casos, propostas que vão de encontro ao anseio popular. Elas apenas não correspondem aos critérios de contribuição efetiva que serviram como premissa para pesquisa.

Do ponto de vista da nossa pergunta inicial de pesquisa,⁵ pudemos afirmar, então, que, sob qualquer aspecto que se possa analisar o longo processo de elaboração do PNC, e sem qualquer margem de dúvida, houve, sim, durante o período, um processo de transformação da rede de políticas que o elaborou naquilo que denominamos de “esfera pública deliberativa”, tomando de empréstimo a expressão de Leonardo Avritzer (1999). É importante ressaltar que esse processo deliberativo não se caracteriza pela quantidade de gente que frequentou os fóruns, mas sim pela capacidade que essa gente teve de inscrever seus próprios projetos no corpo do PNC.

Ou seja, com todos os avanços e recuos, com todas as dificuldades inerentes a processos pouco experimentados historicamente, podemos concluir que a elaboração do PNC pode ser considerada um caso específico de aplicação dos princípios da democracia participativa. Democracia participativa é entendida, de modo geral, como a ampliação progressiva do processo de participação da sociedade civil no debate

e deliberação das políticas que lhe interessam. Essa participação pode se dar direta ou indiretamente e se pretende institucionalizar, em geral, na forma de conselhos, conferências ou algo similar. Em resumo: participação social institucional; participação nas instituições que efetivamente deliberam.

Considerações finais

Em primeiro lugar, devemos alertar o leitor para o fato de que o título apresentado acima – “considerações finais” – revela mais um conformismo do autor com uma tradição estabelecida do que uma real convicção acerca de um pretenso caráter conclusivo dos presentes comentários. Pelo contrário, o título desta parte final da pesquisa deveria ser bem mais descritivo e neutro, algo assim como “algumas considerações”, porque o tema sobre o qual trabalhamos nesta pesquisa, se não é inédito, também não pode ser considerado, de forma alguma, um terreno explorado à exaustão.

Dito isso, gostaríamos, primeiramente de ressaltar duas características específicas do nosso objeto de pesquisa. A primeira delas se refere ao seu caráter nacional, já que a maioria dos experimentos dessa natureza de que temos conhecimento acontecem em nível local. Há uma referência, em pesquisa comandada por Leonardo Avritzer, sobre o Orçamento Participativo (OP) realizado no estado do Rio Grande do Sul. (AVRITZER, [2002?], p. 4) Não temos notícia de uma experiência desse tipo em nível nacional.

O fato de ser uma política pública nacional tornou a elaboração do PNC um processo mais dependente dos mecanismos representativos do que as políticas municipais, que são mais acessíveis à participação direta. Efetivamente, seria impossível chegar a termos finais se a elaboração do plano não consistisse também na criação de mecanismos de participação que se queriam democráticos. Isso nos leva a uma questão importante: a ideia de ampliar a prática democrática a partir da

construção de esferas públicas deliberativas com participação efetiva da sociedade civil não exclui os processos representativos; pelo contrário, implica sua manutenção e seu reordenamento, de acordo com critérios que possibilitem uma contínua abertura da esfera pública que lhe é subjacente.

Uma segunda característica importante é a relativa uniformidade, do ponto de vista ideológico, das demandas que se tornaram importantes no processo de elaboração do plano. Não temos dados capazes de garantir que as pessoas, grupos, empresas e movimentos sociais que estiveram em ação durante o período eram majoritariamente alinhados com as demandas políticas da esquerda, mas podemos assegurar que, durante os dez anos em que o PNC foi gestado, as demandas políticas expressas nas suas ações, diretrizes e metas foram se tornando cada vez mais alinhadas com o “projeto político democratizante”, tal como definido por Dagnino (2005, p. 56).

Se, inicialmente, quando foi realizado o Cultura para Todos, em 2003, as propostas apresentadas pelo público participante continham um mosaico muito diversificado em termos das orientações políticas que as embasavam, com o passar do tempo, principalmente a partir da realização da 1ª CNC, a maioria esmagadora das reivindicações que permaneciam como prioritárias para os agentes do campo tornaram-se vinculadas ao programa da esquerda para a cultura, de uma forma geral, e com o programa petista apresentado antes das eleições de 2002.

Estamos aqui em um terreno mais especulativo, cujas hipóteses podem ser testadas em outro contexto, o que demandaria um aprofundamento sobre o perfil político do público que participou do processo, mas não temos muitos motivos para duvidar de nossa intuição a respeito do tema. Vivemos, já faz algum tempo, em um país dividido ideologicamente em duas vertentes que enxergam o adversário político como um inimigo e buscam a desqualificação completa do pensamento do oponente. Existe, sim, a possibilidade bastante plausível de que o surgimento de uma política comandada pelo PT na área da cultura tenha

provocado o afastamento sistemático de forças políticas opostas nesse campo – ou o contrário: talvez o próprio partido governista tenha dificultado, de alguma maneira, a participação dos oponentes no processo.

O fato é que o conteúdo da política pública para a cultura, tornado oficial com a publicação do *Caderno de metas*, é bastante uniforme em sua perspectiva política e que os fundamentos dessa perspectiva não foram, em nenhum momento, significativamente questionados durante o processo, pelo menos conforme os registros que temos dos fóruns realizados.

Não podemos deixar de lançar um olhar crítico sobre a produção final deste processo deliberativo, materializada na confecção do próprio PNC e do *Caderno de metas*.

Ao longo dos 11 anos em que o trabalho foi realizado, produziu-se e aprovou-se, ao final do processo, um total de 275 ações que se materializaram em 53 metas. A tendência, em relação aos objetivos a serem alcançados, foi sempre muito mais de aumento das expectativas do que de diminuição. Entre as 21 metas que sofreram alterações significativas em relação às propostas iniciais apresentadas nas oficinas, 18 tiveram seus índices expandidos.

Nossa hipótese a respeito desse excesso de propostas e dos seus objetivos ambiciosos foi de que havia uma demanda represada entre os atores do campo, devido à pequena intervenção do Estado na cultura nos anos anteriores, derivada da filosofia neoliberal que detinha a hegemonia da política nacional. Assim, o surgimento de uma proposta política que previa a intervenção estatal forte na elaboração das políticas públicas de cultura pode ter gerado esse excesso de demandas.

Pudemos constatar também, ao longo do trabalho, que, além da quantidade excessiva de metas propostas, há entre elas algumas simplesmente inexequíveis, como, por exemplo, a meta 53, que propõe aumentos percentuais em índices sobre os quais as ações do MinC simplesmente não podem ser aferidas.⁶

O resultado disso tudo é que a execução das metas não tem ocorrido exatamente da forma como se desejava quando de sua publicação. Pelo contrário, uma rápida consulta ao *site* do ministério⁷ nos revela que 33 das 53 metas não atingiram 40% do total previsto em dezembro de 2017, quando já se chegava à metade do período compreendido pelo plano, sendo que a maioria destas se encontra num estágio tão incipiente que nos permite afirmar que não serão cumpridas. Isso não quer dizer que as outras 20 metas que já atingiram mais de 40% dos totais previamente estabelecidos tampouco o serão. Para o nosso argumento, basta saber que a maior parte das metas estabelecidas no plano (mais de 60% do total) estão atrasadas em relação ao cronograma final e que pelo menos 23 dessas (mais de 40% do total) encontram-se num estágio tão inicial que não seria possível afirmar que serão cumpridas.

Haveria mais a falar sobre o desempenho das metas do PNC durante o período que vai de 2011, quando foram definidas, até 2017, quando se publica sua última atualização, mas isso não faz parte dos objetivos deste trabalho, que se resume a verificar como foi o processo de participação da sociedade na sua elaboração. Afinal, uma política pública realizada por meio de princípios democrático-participativos não deve estar imune ao processo de avaliação de sua eficácia e eficiência. Afinal, a participação é importante, mas o mais importante mesmo é que os recursos públicos sejam usados de forma racional, de modo a atingir o máximo possível do seu público-alvo.

Vistos pelo seu caráter meramente técnico, os resultados que acabamos de apresentar não são animadores. A maior parte das metas propostas em 2010 não será cumprida. Isso poderia nos levar a questionar o modelo participativo que se procurou colocar em prática. É nesse momento, no entanto, que analisamos o processo de elaboração do PNC não apenas em sua realização histórica, mas, como já afirmamos acima, a partir de um olhar dirigido para as possibilidades que decorrerão de uma eventual generalização e aprofundamento desse modelo de prática democrática.

Apesar de todos os problemas que se apresentam para a realização bem-sucedida desse plano plurianual, há pelo menos uma vantagem que esse tipo de prática pode oferecer para os agentes que militam no campo em questão: a legitimidade. A responsabilidade pelos muitos fracassos e eventuais sucessos ocorridos durante o período de elaboração do PNC não poderá ser colocada exclusivamente na conta do Estado, aquela entidade abstrata que nós, brasileiros, particularmente, nos acostumamos a condenar por grande parte dos males que nos afligem. Em uma política dessa natureza, uma parte significativa dos atores envolvidos divide as responsabilidades pelas consequências do que foi produzido. Isso tende a fortalecer o espírito de cidadania de quem participou, ampliando, conseqüentemente, o horizonte democrático das esferas públicas que foram acionadas durante o período. Além do mais, precisamos levar em conta que essa experiência é pioneira no âmbito da democracia participativa. Como já assinalamos antes, as experiências com inovação social e práticas participativas e deliberativas são hoje relativamente comuns no âmbito municipal, mas são uma exceção em outros níveis.

Acreditamos firmemente que os problemas descritos acima não fazem parte de um “vício essencial” das gestões participativas. Pelo contrário, pensamos que somente a prática continuada desse tipo de gestão, seja em que nível federativo ela aconteça, somente pode ser aprimorada através da insistência em sua realização. Democracia é uma questão de aprendizado. Espírito democrático é algo que pode se desenvolver historicamente, e a gestão participativa somente pode ser aprimorada na prática diária.

É por isso que, apesar de reconhecermos e apontarmos os equívocos que permearam o processo de elaboração do PNC, a ponto de dificultar enormemente a implantação dessa política pública no seu sentido mais amplo, acreditamos firmemente que os problemas que surgiram como consequência desses equívocos não serão solucionados pela adoção de uma política realizada por técnicos especializados, capazes de

diagnosticar os desejos da sociedade e transformar esses diagnósticos em políticas tecnicamente eficientes. No nosso entender, quando se trata de políticas públicas, o debate e as deliberações políticas devem preceder, em importância, as técnicas disponíveis para sua realização. É na luta política cotidiana que se constrói a democracia. É a luta política democrática que deve determinar os destinos das políticas públicas. Somente assim se poderá ampliar o cânone democrático de forma a incluir o maior número possível de cidadãos. E quanto a isso, podemos constatar que o PNC foi bem sucedido.

John B. Thompson, em seu livro *A mídia e a modernidade*, apresenta uma proposta para a renovação da política democrática. Essa proposta consiste, basicamente, da mesma forma como foi enfatizado neste trabalho, na ampliação dos mecanismos democráticos. Segundo o autor, a prática da deliberação, que nós materializamos aqui sob o conceito de esfera pública deliberativa, só pode prosperar a partir de algumas condições de realização. Afirmar ainda Thompson que a existência da democracia deliberativa depende da contínua expansão e institucionalização dos processos de deliberação e da criação de mecanismos que possam reproduzir esses processos através de mecanismos que tornem efetivas essas deliberações.

Trata-se de um processo de aprendizagem coletiva que se retroalimenta. Na medida em que os indivíduos se tornem mais e mais capazes de deliberar conjuntamente a respeito de temas que lhe afetem e quanto mais as decisões derivadas dessa deliberação forem reforçadas por mecanismos que tornem efetivas essas decisões, maiores serão as chances de a democracia participativa prosperar. Quanto mais abrangentes se tornarem os processos deliberativos em cada área de atuação possível, maiores serão as chances de que o interesse nessa forma de fazer política se transforme na forma decisória dominante de uma sociedade, seja no nível local, regional ou mesmo nacional.

Notas

- 1 O presente artigo pretende ser uma síntese da tese de doutorado intitulada *Política cultural e democracia participativa: a experiência da elaboração do Plano Nacional de Cultura*, defendida pelo autor em novembro de 2017.
- 2 Esses eixos temáticos, os mesmos que constam nas diretrizes gerais publicadas pelo MinC em 2008, são os seguintes: “1. Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; 2. Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; 3. Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; 4. Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável; 5. Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais”. (BRASIL, 2008, p. 25)
- 3 Sobre as conferências, ver: Pogrebinski e Santos (2011), Milani (2008), entre outros. Sobre os conselhos, ver: Gohn (2006), Crantschaninov, Matheus e Silva (2011), entre outros.
- 4 Sabemos que foram publicadas cinco versões do PNC: a primeira, anexada ao Projeto de Lei nº 6.835; a segunda, escrita pelos técnicos do MinC e publicada em 2007, já proclamando o público do campo da cultura para os seminários regionais que ocorreram no ano seguinte, com o objetivo de contribuir para a elaboração da versão final do plano; a terceira, de 2008, vem a ser uma segunda edição da versão de 2007, com as contribuições e a chancela do CNPC; a quarta, anexada ao substitutivo apresentado ao Congresso em 2009, contém as intervenções do MinC sobre as sugestões obtidas nos seminários estaduais; e, em 2010, a versão definitiva, que é, basicamente, a de 2009 acrescida de mais algumas contribuições dos técnicos do ministério.
- 5 A pergunta fundamental era a seguinte: qual o grau de conexão existente entre a concepção participativa de democracia que aparece frequentemente nos documentos do MinC e o processo efetivo de construção do PNC e de suas metas? Ou, colocando de outra forma: em que medida o PNC é o resultado de ações efetivamente baseadas em princípios de democracia participativa?
- 6 “Meta 53: aumentar para 4,5% de participação cultural no produto interno bruto”.
- 7 Os dados sobre a situação das metas do PNC estão disponíveis em: pnc.culturadigital.br/metas/.

Referências

AVRITZER, L. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. [2002?]. Disponível em: http://www.academia.edu/3363593/O_or%C3%A7amento_participativo_ea_teoriamocr%C3%A1tica_um_balan%C3%A7o_cr%C3%ADtico. Acesso em: 10 jul. 2014.

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 18-43, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925>. Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2008.

BRASIL. *Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF, dez. 2011. Versão final. Disponível em: <http://www.fundacaocultural.ba.gov.br/colegiadossetoriais/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>. Acesso em: 3 set. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 1., 2005, Brasília. *Caderno de propostas* [...]. Brasília, DF: MinC, 2006a.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 1., 2005, Brasília. *Eixos temáticos*. Brasília, DF: MinC, 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura/texto_base_1_conferencia_cultura.pdf. Acesso em: 2 mar. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 1., 2005, Brasília. *Relatório*. Brasília, DF: MinC, 2006b.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2., 2010, Brasília, DF. *Resultado final* [...]. Brasília, DF: MinC, 2010.

CRANTSCHANINOV, T. I.; MATHEUS, R.; SILVA, V. F. da. Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 73-91, 2011. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/rgpp/index.php/rgpp/article/viewFile/4/6>. Acesso em: 5 abr. 2014.

DAGNINO, E. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 45-65, jan./abr. 2005.

GIL, G. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil (2003)*. Brasília, DF: MinC, 2003. (Cadernos do do-in antropológico, n. 1).

GIL, G. Sangue novo nas veias da cultura. *Revista das Câmaras Setoriais de Cultura*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, dez. 2005/mar. 2006.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, RS, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 20 nov. 2016.

A IMAGINAÇÃO a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura. São Paulo: [s. n.], 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2015.

MEIRA, M. Uma política republicana. *Teoria e Debate*, São Paulo, edição 58, jun. 2004. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2004/06/01/uma-politica-republicana/>. Acesso em: 26 set. 2012.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006. Acesso em: 15 mar. 2014.

REVISTA DO MINC. Brasília, DF: MinC, n. 3, dez. 2013. Edição especial sobre a III Conferência Nacional de Cultura (III CNC), realizada de 28 de novembro a 1º de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/0/revistacnc/dd44b1a0-02a0-4fd8-960e-e1e2f1897dc1>. Acesso em: 4 abr. 2016.

THOMPSON, J. B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TURENKO, A. S. *Política cultural e democracia participativa: a experiência da elaboração do Plano Nacional de Cultura*. 2017. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, set. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000300002. Acesso em: 22 jul. 2015.

A elaboração de metas no planejamento das políticas culturais: uma meta-avaliação do Plano Nacional de Cultura

*Daniele Pereira Canedo**

Introdução

A partir dos anos 2000, acompanhou-se no Brasil um processo liderado pelo governo federal, mais precisamente pelo Ministério da Cultura (MinC), de estímulo à elaboração e ao planejamento de políticas públicas para o campo da cultura. A construção do Plano Nacional de Cultura (PNC) repercutiu na elaboração de planos de cultura por estados, territórios e municípios; em setores das artes e da cultura; e até em universidades e institutos de ensino superior. (BRASIL, 2018a) Decerto, é possível afirmar que o

* É professora do Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), e faz parte do corpo docente do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração, ambos na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordena o Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC). *E-mail:* danielecanedo@ufrb.edu.br

PNC é um marco histórico de fundamental importância não só para a cultura do Brasil, mas também para o planejamento de políticas públicas no campo da cultura.

Em geral, as metodologias aplicadas na elaboração dos planos de cultura seguem referências conceituais e metodológicas que defendem a elaboração de objetivos e metas como sendo etapas fundamentais do processo de planejamento das políticas públicas. (BRASIL, 2010b, 2017b; DORAN, 1981; WORTHERN et al., 2004) Embora não exista um consenso na literatura, é possível afirmar que os objetivos são mais comumente identificados como os resultados amplos a serem alcançados a médio ou longo prazo. Já as metas são representadas como etapas quantificadas, de curto prazo, que contribuem para que os objetivos sejam atingidos. O documento *Plano Municipal de Cultura: guia de elaboração*, publicado pelo MinC, define metas como sendo:

[...] alvos físicos tangíveis, quantificados, projetados e alinhados em horizontes de tempos definidos. Representam os resultados quantitativos a serem atingidos no alcance de cada objetivo. Possibilitam o monitoramento e acompanhamento do Plano, de modo a conhecer o seu progresso, corrigir desvios e promover ajustes. (BRASIL, 2017b, p. 55)

Portanto, as metas são instrumentos que orientam a realização efetiva de um planejamento de políticas públicas e que facilitam e viabilizam seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. Nesse sentido, vale ressaltar, sugere-se que o processo de elaboração de metas seja realizado tendo em vista o planejamento do sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação de seus resultados.

O PNC possui 16 objetivos, publicados na Lei nº 12.343/2010, e 53 metas, estabelecidas pela Portaria nº 123/2011.¹ O processo de elaboração do plano aconteceu em contextos participativos que merecem ser levados em consideração no acompanhamento, monitoramento e avaliação de seus resultados. Particularmente, a publicação das 53 metas do plano foi a culminância de um processo técnico e participativo que

envolveu os órgãos do MinC, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), os Colegiados Setoriais e a população em geral.

A primeira versão das metas foi elaborada a partir do anseio de atender às demandas levantadas nos encontros, seminários e conferências de cultura, tendo por base 36 estratégias e 275 ações incluídas na Lei do PNC (Lei nº 12.343/2010). A versão inicial foi revisada, modificada e priorizada a partir do trabalho de técnicos e do crivo público em encontros presenciais e consultas pela internet. Portanto, o processo de elaboração e planejamento das metas do PNC seguiu um caminho peculiar de construção participativa, iniciada alguns anos antes.

Essa conjuntura certamente contribuiu para algumas lacunas que são identificadas no processo de revisão das metas realizado pela Coordenação Executiva do PNC e pelo Grupo de Trabalho (GT) MinC-PNC, integrado por 34 representantes dos diversos órgãos do Sistema-MinC. A revisão, prevista no artigo 11 da Lei do PNC, foi executada em 11 reuniões realizadas entre 2014 e 2015. As propostas de revisão das metas foram submetidas à consulta pública entre setembro de 2015 e fevereiro de 2016 e foram compiladas no documento *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura: versão 1.0*, de 2016.

Este capítulo apresenta uma meta-avaliação das estratégias adotadas e dos resultados alcançados no processo de revisão das 53 metas do PNC, baseada no documento supracitado e realizada no contexto da pesquisa “Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)”.² (BRASIL, 2018a) Este capítulo está composto por duas partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira seção, são apresentados os conceitos adotados e os procedimentos metodológicos que foram utilizados na meta-avaliação. Em seguida, discutem-se os resultados da meta-avaliação do processo de revisão a partir dos cruzamentos por critério do modelo Smart. Espera-se que as análises apresentadas neste trabalho possam contribuir para o

aprimoramento da elaboração e da avaliação de metas no planejamento público da cultura.

Conceitos e procedimentos metodológicos

Como visto anteriormente, no planejamento de políticas públicas, a elaboração de metas busca a execução de etapas quantificadas, de curto prazo e projetadas no tempo de modo a viabilizar o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas. Utilizada na avaliação de metas em diversos países, a metodologia Smart é um acrônimo, cunhado originalmente em inglês por George T. Doran (1981), que apresenta cinco critérios fundamentais para a avaliação da qualidade de objetivos e metas. O acrônimo significa *Specific* (específico), *Measurable* (mensurável), *Achievable* (alcançável), *Relevant* (relevante) e *Time-bound* (tempo definido). Na versão publicada por Doran, existia uma pequena diferença no significado das letras “A”, *Assignable* (delegável), e “R”, *Realistic* (realístico). Todavia, a versão de Doran deu origem a outras versões que apresentam adaptações no significado de algumas das palavras do acrônimo, de acordo com a conveniência da análise pretendida.

Na literatura que utiliza a metodologia, também existem diferentes opções de tradução dos cinco critérios para o português. Neste capítulo, adota-se como referência a tradução apresentada no guia *Indicadores de programas: guia metodológico*, escrito por Paulo Jannuzzi e publicado pelo Ministério do Planejamento. (BRASIL, 2010b) A opção levou em consideração o fato de que o guia metodológico é citado pelo próprio MinC como uma referência nos relatórios de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PNC. O guia defende a validade do modelo Smart para a avaliação de objetivos e metas de políticas públicas. Na publicação, os cinco critérios são definidos da seguinte forma:

- (e)Específico: um objetivo não deve ser amplo ou genérico que conduza a interpretações duvidosas, perda de foco ou impossibilidade de alcance a partir das ações do programa;
- Mensurável: não se pode gerenciar o que não se pode medir; portanto, um objetivo ou meta deve ser passível de aferição;
- Alcançável: um objetivo deve ser realista, viável, possível de ser atingido em face dos recursos (humanos, materiais, financeiros etc.) disponíveis e das restrições inerentes à administração pública;
- Relevante: um objetivo deve estar relacionado a um problema, demanda ou oportunidade prioritária para a agenda governamental. Também deve estar alinhado aos objetivos estratégicos (setoriais e de governo) estabelecidos;
- Tempo: um objetivo deve ser programável, deve possuir uma data limite para alcance. (BRASIL, 2010b, p. 18)

Na pesquisa apresentada neste capítulo, a análise não se deteve na avaliação das metas do PNC elaboradas e aprovadas em 2011. A metodologia Smart é aplicada às propostas de revisão das metas apresentadas à consulta pública como resultado do processo executado pela Coordenação Executiva do PNC e pelo GT MinC-PNC entre 2014 e 2015. Nesse sentido, outra definição importante no horizonte teórico deste capítulo é a definição de meta-avaliação. Michael Scriven (1991) define meta-avaliação de forma direta: trata-se de uma avaliação de uma avaliação. O foco da meta-avaliação não se concentra nos resultados alcançados por uma política pública, mas sim nos procedimentos de avaliação adotados por equipes internas ou externas de um determinado órgão.

Como exemplifica Jannuzzi (2014, p. 2), trata-se de “recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos implementados”. Portanto, o capítulo apresenta uma meta-avaliação executada exclusivamente a

partir da análise do documento *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura: versão 1.0*, de 2016. A metodologia foi utilizada buscando verificar em que medida os revisores levaram em consideração os cinco critérios de uma meta Smart nas proposições de revisão, de forma tácita ou explícita.

A avaliação meta a meta foi dividida em subetapas. Na primeira, elaborou-se uma matriz que viabilizou a alimentação de um banco de dados em um programa de processamento de dados. O banco de dados agregou as informações sobre a revisão de cada meta compiladas no documento do MinC, divididas nas seguintes categorias:

- Informações gerais sobre a meta;
- Propostas de revisão das metas;
- Propostas de revisão dos indicadores;
- Propostas de revisão da fonte; e
- Consulta pública.

Na pesquisa, os resultados, meta a meta, são avaliados a partir de três tipos de cruzamentos:

- por critérios do modelo Smart;
- pela classificação das metas estruturantes, que são aquelas identificadas pelo MinC como prioritárias e fundamentais para as outras metas do PNC; e
- pela classificação das metas em sete temas definidos pelo MinC em 2015, levando em consideração a previsão do PPA para a disponibilização de recursos orçamentários e financeiros em cada exercício. (BRASIL, 2018b)

Neste capítulo, tendo em vista a limitação de espaço, optou-se por apresentar uma síntese dos resultados do cruzamento por critérios do modelo Smart. Tal decisão levou em consideração o potencial de replicabilidade da análise para outros planos de cultura.

Resultados: avaliação das metas por critérios do modelo Smart

No processo de revisão das 53 metas do PNC, apenas duas metas (27 e 49) não receberam propostas de modificação de títulos, indicadores, fontes ou unidades de execução (Tabela 1). A grande quantidade e a complexidade das propostas de revisão chamam atenção para a necessidade de definição prévia das atribuições, competências e limites do processo de revisão periódica do PNC.

Tabela 1 – Tipos de propostas de alteração das metas

Alteração	Qtd.	Metas
Título	33	2, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53
Indicador	38	2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53
Fonte	19	5, 7, 9, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 31, 33, 37, 40, 42, 48, 51, 53
Unidades envolvidas	29	5, 6, 7, 9, 10, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 53
Exclusão	1	8
Aglutinação	3	13, 35, 39
Manutenção	2	27, 49

Fonte: elaborada pela autora.

A metodologia Smart prevê que uma meta deve ser específica, mensurável, alcançável, relevante e com tempo definido. Cabe destacar que 38% das metas (20) pontuaram nos cinco critérios, o que ressalta a qualidade do processo de revisão realizado pelo GT MinC-PNC e das

propostas apresentadas pelos revisores dessas metas. São elas: 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 23, 25, 26, 28, 31, 32, 36, 37, 40, 44 e 46.

Específica

O critério da especificidade prevê que uma meta deve apresentar com clareza e precisão qual é o principal objetivo a ser atingido. É importante evitar textos que sejam amplos ou genéricos para eliminar possíveis dubiedades de interpretação por parte de diferentes gestores públicos e em diferentes conjunturas. A especificidade de uma meta também contribui para que o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação possa ser mais eficaz na análise dos resultados alcançados.

A meta-avaliação identificou que a especificidade da meta foi levada em consideração nas propostas de revisão de 36 metas, o que representa 68% do total. As 17 metas que apresentam especificidade deficiente são: 3, 4, 7, 8, 10, 11, 16, 17, 18, 20, 24, 30, 33, 39, 45, 47 e 48. Os principais pontos críticos identificados foram: indefinição do objetivo da meta; indefinição de termos; dubiedade na especificação de plataformas digitais; indefinição das unidades responsáveis pela execução da meta.

Na maioria dos casos, a especificidade da meta é afetada pela indefinição de termos. Como exemplo, vale mencionar a meta 3 – “Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada” –, que é considerada uma meta estruturante no eixo “informação”. As discussões de revisão da meta tiveram como principal mote a indefinição de termos importantes para o cumprimento da meta, como o conceito de “expressões culturais”, os segmentos a serem incluídos e a definição do que é uma cartografia. Os revisores discutiram amplamente diferentes concepções de “expressões culturais”, alguns indicando opção por um conceito mais amplo, que incluiria manifestações e espaços, enquanto outros defendiam uma compreensão mais restrita para garantir a execução da meta.

Apesar de não haver consenso entre os revisores, o documento indica que a meta está cumprida por considerar informações de 5.086

municípios que foram atualizadas na ferramenta Mapas Culturais do Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais (SNIIC). Nas reuniões do GT MinC-PNC, alguns participantes questionaram que a existência dessas informações na plataforma não configura uma cartografia da diversidade das expressões culturais. Adicionalmente, os revisores discutiram a necessidade de reduzir o indicador de 70% para 60% dos municípios para coincidir com a meta 1. Essa proposta foi apresentada na consulta pública. Portanto, foi identificada uma lacuna no processo de revisão dessa meta. Os avaliadores estavam cientes da indefinição de termos. Discutiram, mas não chegaram a um acordo. Optaram, então, por submeter uma proposta à consulta pública que não resolveu as questões que eles mesmos levantaram sobre a meta. Portanto, os revisores discutiram a especificidade da meta, mas não apresentaram uma proposta de resolução para a questão.

Outro exemplo de lacuna do processo de revisão está relacionada à especificação da plataforma digital mencionada nas metas. Na meta 48 – “Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país” –, por exemplo, também estruturante na categoria “informação”, observaram-se indefinições em relação à possível integração entre o SNIIC e as outras plataformas do MinC, bem como no que diz respeito à proposta de construção de uma identidade digital única para usuários dos sistemas. Pela meta-análise do processo de revisão, foi possível inferir que os revisores discutiram longamente a relevância da participação social em meio digital e da manutenção de uma meta com esse fim. A proposta de revisão dividiu opiniões e não houve consensos.

Mensurável

O segundo critério do modelo Smart defende que uma meta deve ser passível de aferição. Nesse critério, discute-se que a capacidade de aferir os resultados deve ser analisada no momento da elaboração do texto da

meta. Das 53 metas do PNC, 66% (35) obtiveram pontuação no critério. A meta-avaliação identificou lacunas nas propostas de revisão da mensurabilidade de 18 metas: 3, 4, 7, 8, 10, 11, 17, 29, 30, 33, 34, 38, 39, 41, 42, 45, 47 e 53. Os principais pontos críticos foram: meta com nome de programas ou projetos que foram extintos ou descontinuados; objetivos múltiplos em uma mesma meta; e planejamento insuficiente de acompanhamento, monitoramento e avaliação das metas.

Para citar exemplos, foram identificadas lacunas na revisão de metas que são de difícil aferição por mencionarem – no título, no indicador ou mesmo na fonte – programas ou projetos específicos que foram extintos ou descontinuados. Vale destacar o caso da meta 17 – “120 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC)”. A meta recebeu proposta de revisão apenas na fonte e na unidade. No processo de revisão, os participantes discutiram que o principal problema da meta estava na extinção do Programa de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Certific), tendo em vista que, com isso, a meta não atingiu nenhum resultado, estando com o percentual de alcance zerado. Todavia, ainda assim, os revisores não apresentaram proposta de alteração do título e do indicador. É importante destacar que a revisão da meta 17 não pontuou em nenhum dos cinco critérios do modelo Smart.

Entre as metas com deficiência no critério de mensurabilidade, estão metas que apresentam objetivos múltiplos, a exemplo das metas 34 – “50% de bibliotecas públicas e museus modernizados” – e 41 – “100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC”. Esta última também é classificada como estruturante na categoria “informação”. Na revisão da meta 34, os revisores identificaram a necessidade de medir separadamente a modernização de museus e bibliotecas, sugerindo alterações no título e no indicador. Foram acordados os percentuais de 40% para museus e 25% para bibliotecas, escolhidos de acordo com a capacidade de alcance da meta, apontada pelas unidades envolvidas com a execução.

Todavia, os revisores alertaram para possíveis distorções nos resultados finais por se tratar de equipamentos e percentuais diferentes. Eles pontuaram que o ideal seria a subdivisão da meta, mas não encaminharam como proposta. Portanto, os revisores apontaram problemas de mensuração e possíveis soluções (subdivisão da meta), mas optaram por manter uma proposta de revisão que já nasceu com a previsão de que deve gerar problemas no futuro. A revisão dessa meta também chamou atenção para um tipo de proposta que foi recorrente no processo de revisão: a redução de percentuais previstos na meta para garantir o alcance dela, tendo por base o monitoramento dos resultados alcançados no período. Alerta-se que é preciso rever a necessidade de propor alterações de metas para, principalmente, viabilizar o alcance dos resultados previstos.

Alcançável

A capacidade de uma meta ser alcançada é o terceiro critério do modelo Smart. Segundo o Ministério do Planejamento, uma meta deve ser realista, viável e ter capacidade de alcance baseada nos recursos – humanos, materiais, financeiros etc. – disponíveis. (BRASIL, 2010b) No processo de elaboração da meta, é importante, inclusive, levar em consideração as restrições da gestão pública.

Apenas 58% das metas (31) foram pontuadas nesse critério. Portanto, identificamos deficiências na revisão de 22 metas: 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 17, 20, 22, 27, 29, 33, 38, 39, 41, 42, 43, 49, 50, 51 e 52. Os principais pontos críticos foram: meta com pouca ou nenhuma governabilidade do MinC; temas amplos e complexos como meta; metas correlacionadas que interferem no alcance de outras; limitações no alcance de meta com percentuais muito elevados, como 100%.

A primeira questão que merece destaque diz respeito à governabilidade das metas previstas no PNC. De certo, partindo do pressuposto de que a cultura é transversal e o PNC é um plano democrático *de e para* a cultura da sociedade brasileira – e não um plano de ação de um governo

específico –, é recomendável que existam metas cuja governabilidade esteja dividida entre os entes federativos ou mesmo entre ministérios na estrutura do governo federal. Todavia, é preciso ter cuidado nos casos de metas cujo alcance está completamente fora da governabilidade do MinC, mesmo quando se tratar de metas que acentuam um posicionamento político e de ativismo em relação a assuntos que são importantes para o desenvolvimento cultural do país.

Como exemplo, destacam-se três metas bem diferentes: a meta 22, a meta 49 e a meta 50. Na revisão da meta 22 – “Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato” –, foi possível identificar a preocupação dos revisores com a falta de governabilidade do MinC. Para que seja alcançada, a meta depende da existência de grupos artísticos e culturais nos municípios. No processo de revisão, não foi discutida como seria a participação do ministério como propulsor da ampliação do número de grupos a partir das políticas públicas. Os revisores não encaminharam sugestões de alteração da meta que pudesse aprimorá-la nesse sentido.

Na meta 49 – “Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)” –, os revisores decidiram não apresentar proposta de revisão, levando em consideração a decisão política da periodicidade ideal de realização das CNC e da participação de municípios e UF. Todavia, a leitura das discussões realizadas no âmbito do GT MinC-PNC evidenciou que os próprios revisores alertavam para o desafio que é atingir a meta como está elaborada, tendo em vista a pouca previsibilidade em relação à capacidade de alcançar a participação de 100% dos municípios e UF que aderiram ao SNC, apesar do compromisso assumido pelos municípios ao aderirem ao SNC.

Por fim, o terceiro exemplo é a meta 50 – “10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura”. Os revisores optaram por não encaminhar

propostas de alteração do título e dos indicadores por entenderem tratar-se também de uma meta de posicionamento político que destaca a importância de tais recursos para o setor cultural. A revisão deixou de lado a discussão sobre a capacidade de alcance da meta no tempo previsto. Nesse caso, a meta-avaliação alerta que é preciso ampliar a discussão sobre os objetivos de metas com temas amplos e complexos sobre as quais o MinC possui pouca ou nenhuma governabilidade. A revisão poderia, por exemplo, ter feito propostas de reelaboração do título de modo que fosse possível mudar o foco do alcance, prevendo ações que o MinC poderia realizar sem, contudo, alterar o objetivo final, que é garantir um percentual do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura.

Relevante

O quarto critério do modelo Smart analisa se a revisão levou em consideração a relevância da meta. Uma meta deve estar relacionada “a um problema, demanda ou oportunidade prioritária para a agenda governamental. Também deve estar alinhada aos objetivos estratégicos (setoriais e de governo) estabelecidos”. (BRASIL, 2010b, p. 18) Esse é o critério com melhores resultados – a relevância foi discutida na revisão de 92% das metas (49). Todos os eixos e categorias de metas estruturantes receberam pontuação alta nesse critério. Certamente, esse resultado deve-se ao esforço do GT MinC-PNC em elaborar um modelo padronizado de revisão das metas que apresenta e discute detalhadamente a relevância das metas nos itens “Sentido da meta” e “Análise técnica da Coordenação Geral do PNC”.

As três metas com lacunas na revisão desse critério foram: 1, 35 e 39. O principal ponto crítico é a necessidade de cuidar para que uma proposta de revisão não mude o contexto e a relevância de uma meta, de modo tácito ou explícito. Nesse sentido, vale mencionar detalhadamente o caso da meta 1 – “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UFs) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e

implementados”. Trata-se de uma meta estruturante classificada na categoria “institucionalização”. O processo de revisão da meta resultou em propostas de alterações no título e no indicador. No título, os revisores discutiram os termos “institucionalizado” e “implementado” e defenderam a exclusão do segundo, levando em consideração que o MinC não possuía, naquele período, informações para mensurar a implementação dos planos.

A segunda proposta previa a subdivisão da meta para medir separadamente os sistemas no âmbito estadual e distrital (1A) e municipal (1B). A revisão também fez propostas para definição dos termos “Acordo de Cooperação Federativa firmado” e “SNC institucionalizado”. No indicador, os revisores sugeriram uma subdivisão em quatro, para medir separadamente a assinatura dos acordos e as leis do sistema nas UF e nos municípios. A análise das propostas, a partir dos critérios do modelo Smart, indica que o processo de revisão demonstrou preocupação com a especificidade da meta, com a mensurabilidade e com o alcance no tempo previsto. As subdivisões da meta e do indicador foram justificadas apropriadamente, tendo em vista a diferença entre os quantitativos de UF (27) e de municípios (3.342) que devem ser alcançados para que a meta seja cumprida.

Todavia, chama atenção que a proposta de exclusão do termo “implementado” não tenha gerado maiores discussões no âmbito do GT MinC-PNC. Vale ressaltar que a adesão ao SNC acontece em três etapas: assinatura do acordo de cooperação federativa; institucionalização através da criação da lei do sistema no âmbito local (municipal, estadual ou distrital); e implementação dos sistemas de cultura através da criação dos elementos previstos na lei do SNC. Portanto, a opção pela exclusão do termo “implementado” significa retirar da meta a terceira etapa do processo, que é, justamente, aquela responsável por acompanhar a criação das condições estruturais – órgão gestor, conselho de política cultural, conferência de cultura, plano de cultura, sistema de

financiamento e fundo de cultura – para que os sistemas previstos nas duas etapas anteriores passem a existir, de fato, no âmbito local.

Os revisores fizeram opção por excluir essa etapa tão importante da meta com a justificativa de que o MinC não teria a capacidade de mensurá-la. A julgar pelo relatório de revisão das metas, não houve qualquer proposta alternativa para acompanhar a implementação dos sistemas locais, a exemplo da criação de uma nova meta para mensurar, especificamente, a terceira etapa. Portanto, parece-nos que os revisores não levaram em consideração a relevância de acompanhar a efetiva implementação do SNC. Nesse caso, trata-se de um exemplo de uma proposta de revisão que altera o sentido, o contexto e a relevância da meta.

É importante mencionar que quatro metas só pontuaram no critério relevância: 7, 8, 10 e 33. Destaca-se que três delas estão no eixo “7. Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país”. Como exemplo, destaca-se a meta 7 – “100% dos segmentos culturais com cadeias produtivas da economia criativa mapeadas” –, meta estruturante classificada na categoria “informação” que apresenta problemas graves no processo de revisão. A proposta de revisão do GT MinC-PNC previu modificações no indicador, na fonte de aferição e nas unidades envolvidas na execução da meta. No indicador, a revisão sugeriu a inclusão da expressão “ao menos uma” para especificar que a meta será atendida se o mínimo de uma cadeia produtiva de cada segmento, conforme definição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), for mapeada. As outras alterações estão relacionadas com o fato de que diversas unidades do MinC solicitaram fazer parte da meta como fontes e unidades de execução. Nas reuniões do GT MinC-PNC, discutiu-se a questão da abordagem e da metodologia de mapeamento para que um estudo seja considerado como um mapeamento da cadeia produtiva. Todavia, o grupo não avançou em definições e optou por dar continuidade ao processo apresentando uma definição genérica para o termo “mapeados”.

A proposta de alteração da meta nos leva a crer que se trata de uma forma de conseguir ampliar o alcance, considerando a meta atingida mesmo que apenas uma cadeia de um macrosssegmento seja mapeada. Ademais, a revisão não discutiu o conceito e a classificação da economia criativa, ignorando o trabalho feito pelo próprio MinC, através da Secretaria da Economia Criativa (2012b), de proposição de um modelo de categorização dos segmentos que difere do modelo da Unesco. É importante ressaltar que o relatório afirmou que a governabilidade dessa meta é do Sistema MinC. Todavia, considerou que o percentual de alcance da meta, em 2016, era de 83%, utilizando como fonte estudos que não foram realizados pelo órgão e que possuem metodologias, períodos, delimitações geográficas e escopos diferentes. A julgar pelas lacunas no processo de revisão, é possível indicar que faltou a liderança de alguma das unidades no processo de coordenação da discussão dessa meta.

Tempo definido

Por fim, o quinto critério do modelo Smart foca na definição do tempo. A meta deve ter uma previsão de data limite para alcance dos resultados pretendidos, o que pode acontecer a curto, médio ou longo prazo, dentro do limite dos dez anos de duração do plano. Considera-se que 74% (39) das propostas de revisão das metas pontuaram nesse critério. Portanto, identificamos lacunas na revisão de 14 metas: 7, 8, 10, 17, 33, 38, 39, 41, 42, 43, 47, 50, 51 e 52. Vale mencionar que 13 das 14 metas também apresentam deficiência em relação ao critério de alcance. Os principais pontos críticos foram: capacidade de a meta ser alcançável no tempo previsto e lacunas no planejamento do monitoramento e da avaliação das metas.

Destaca-se como exemplo a meta 47 – “100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude”. A meta recebeu proposta de alteração no título e no indicador, buscando

simplificar a forma como o tema “cultura e infância” deve aparecer nos planos a serem mensurados para o alcance da meta. No título, propôs-se a exclusão da necessidade de representação no CNPC para que outros planos e ações sejam contabilizados. Portanto, qualquer plano ou ação voltada para a infância e juventude poderia ser incluído para aferição da meta.

No indicador, os revisores propõem a ampliação do termo “ações voltadas para a infância e juventude”. No indicador original, estava previsto que os planos deveriam ter diretrizes, ações e metas relacionadas ao tema, o que, segundo as discussões, dificultava o alcance da meta. A proposta de alteração excluiu essa exigência, passando a contabilizar planos que contenham no mínimo um quesito sobre infância e juventude. A expansão proposta pela revisão só é justificada com o objetivo de viabilizar o alcance dos resultados previstos, o que parece pouco apropriado. Ao analisar os critérios do modelo Smart, os únicos critérios evidentes no processo de revisão são a relevância da meta e o alcance. Ao contrário do que é esperado, a proposta parece deixar a meta menos específica, mensurável e realizável no tempo previsto.

Conclusões

Esse capítulo apresentou uma meta-avaliação do processo de revisão das metas do PNC, executado em 11 reuniões realizadas entre 2014 e 2015 pela Coordenação Executiva do PNC e pelo GT MinC-PNC, integrado por 34 representantes dos diversos órgãos do MinC. A impossibilidade de realizar entrevistas semiestruturadas e uma oficina com membros do GT e da Coordenação Executiva, dada a conjuntura política do país no período de realização da pesquisa, gerou algumas limitações ao estudo. Devido às circunstâncias e às restrições de tempo, a meta-avaliação se baseou na contextualização do processo e nas propostas de revisão que foram compiladas pelo MinC no documento *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura: versão*

1.º, de 2016. Apesar das limitações da pesquisa, é possível afirmar que a realização do trabalho evidenciou resultados que poderão contribuir para o aprimoramento do processo de elaboração de metas do PNC e de outras políticas públicas no campo da cultura.

Os resultados ressaltaram, de modo geral, a qualidade do processo de revisão das metas. Destaca-se, principalmente, o trabalho cuidadoso de compilação de informações dispersas para a composição do relatório de revisão das metas. É digno de nota o esforço dos revisores e técnicos do MinC em registrar e sintetizar as contribuições das reuniões do GT MinC-PNC, bem como em elaborar e alimentar o modelo de acompanhamento do processo de revisão meta a meta. Ademais, na avaliação do processo de revisão das metas pelos critérios desejáveis de uma meta, segundo a metodologia Smart, 38% das metas obtiveram pontuação máxima, o que reforça a validade do processo de revisão.

A aplicação dos critérios do modelo Smart para a meta-avaliação da revisão das metas possibilitou a identificação de tendências que emergem da revisão e de seus resultados. O primeiro critério, “Específica”, prevê que uma meta deve apresentar com clareza e precisão qual é o principal objetivo a ser atingido. A meta-avaliação indicou que a especificidade da meta foi levada em consideração nas propostas de revisão de 68% das metas (36). Na maioria dos casos, a especificidade da meta foi afetada pela indefinição de objetivos e de termos fundamentais para as metas. Outras lacunas do processo de revisão estavam relacionadas, por exemplo, com a especificação da plataforma digital mencionada nas metas ou a decisão em relação à definição das unidades responsáveis pela execução da meta.

O segundo critério desejável defende que uma meta deve ser mensurável. A capacidade de aferir os resultados foi levada em consideração pelos revisores em 66% das metas (35). Algumas metas são de difícil aferição por mencionarem, no título ou no indicador, programas ou projetos específicos que foram extintos ou descontinuados. Entre as metas com deficiência no critério de mensurabilidade, estão as que

apresentam objetivos múltiplos. Também foram identificadas falhas em relação ao planejamento do acompanhamento, monitoramento e da avaliação das metas.

A capacidade de uma meta ser alcançável é o terceiro critério e prevê que uma meta deve ser realista, viável e baseada nos recursos disponíveis. O critério foi pontuado na revisão de 58% das metas (31) avaliadas e levanta algumas questões que merecem atenção. Primeiro, é preciso discutir a questão da governabilidade das metas previstas no PNC. Compreende-se que é natural e recomendável que existam metas cuja governabilidade está dividida entre os entes federativos ou mesmo entre ministérios na estrutura do governo federal. Todavia, é preciso ter cuidado nos casos de metas cujo alcance está completamente fora da governabilidade do MinC. Destaca-se, nesse sentido, as metas que acentuam um posicionamento social e político amplo, complexo, porém importante para o desenvolvimento cultural do país, a exemplo da ampliação do Produto Interno Bruto (PIB) da cultura. Embora se reconheça a importância da manutenção do objetivo político e social desse tipo de meta em um plano para a cultura do país – portanto, não apenas um plano de governo –, indica-se como recomendável priorizar a elaboração de um título da meta que preveja ações que o MinC possa realizar para promover o objetivo final.

Outra questão a ser discutida diz respeito às propostas de revisão que sugerem a redução de percentuais previstos em metas para viabilizar o alcance das mesmas no período do plano. Alerta-se que é preciso rever a necessidade de alterar metas em função apenas da garantia de uma avaliação positiva em relação ao seu alcance. Ainda que os percentuais previstos estejam acima da capacidade de execução, é importante mantê-los ao longo do período definido de dez anos do plano, de modo que seja possível acompanhar, monitorar e avaliar com precisão a capacidade de execução, o que certamente impactará a elaboração das metas de um próximo plano. Por outro lado, no momento de elaboração de

novos planos e metas, é preciso estar atento à viabilidade de alcançar metas com percentuais muito elevados, como 100%.

O quarto critério desejável em uma meta é que ela seja relevante para resolver problemas, demandas ou oportunidades prioritárias para a agenda governamental. A relevância foi identificada na revisão de 92% das metas (51) avaliadas. Destaca-se, nesses resultados, o esforço do GT MinC-PNC em elaborar um modelo padronizado de revisão das metas. Todavia, esse critério chama atenção para a necessidade de evitar que uma proposta de revisão mude o contexto e a relevância de uma meta, de modo tácito ou explícito.

Por fim, o quinto critério do modelo Smart foca na definição do tempo. Uma meta deve ter uma previsão de data limite para alcance dos resultados pretendidos, o que pode acontecer a curto, médio ou longo prazo. A meta-avaliação considerou que a revisão de 74% das metas (39) pontuou nesse critério. Na maioria dos casos, trata-se de lacunas na revisão no que concerne à capacidade da meta ser alcançável no tempo previsto. Também foram identificadas deficiências no planejamento do acompanhamento, monitoramento e da avaliação das metas.

Além das principais tendências, também foram identificadas outras lacunas no processo de revisão das 53 metas do PNC. Como exemplos das deficiências mais comuns, podem-se citar, adicionalmente:

- planejamento do monitoramento e avaliação das metas;
- definição das unidades responsáveis pela execução da meta;
- metas correlacionadas que interferem no alcance de outras;
- metas com previsão de alcançar percentuais muito elevados, como 100%.

Por fim, ressalta-se, como ponto crítico, a grande quantidade de alterações encaminhadas pelo processo de revisão – 51 das 53 metas. Particular atenção deve ser dada aos casos nos quais as proposições de

alterações tinham por objetivo promover apenas o cumprimento das metas no prazo previsto. Adicionalmente, a meta-avaliação evidenciou diversos casos nos quais possíveis problemas e questões cruciais que interferem no cumprimento das metas foram apontados e discutidos, porém não foram resolvidos, tendo em vista a falta de consenso entre os revisores. Tais casos evidenciam a necessidade de estabelecer previamente as atribuições, competências e limites do processo de revisão periódica do PNC, bem como os responsáveis e as metodologias. Certamente, essa primeira experiência serviu como aprendizado para as próximas revisões.

A meta-avaliação do processo de revisão partiu do princípio de que o processo de elaboração do PNC aconteceu em contextos participativos e seguindo caminhos peculiares de elaboração que merecem ser levados em consideração no processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano. Os resultados apresentados no capítulo se basearam em um exercício avaliativo qualitativo que buscou contribuir para a tomada de decisão por parte dos gestores do MinC, bem como para o aprimoramento da elaboração e da avaliação de metas no planejamento público da cultura. Ademais, o esforço acadêmico empreendido na pesquisa levou em consideração a necessidade de desenvolvimento de métodos de avaliação, acompanhamento e monitoramento das políticas culturais com potencial de replicabilidade nos estudos e pesquisas do campo da cultura.

Notas

- 1 As 53 metas do PNC podem ser consultadas na internet em: <http://pnc.cultura.gov.br>.
- 2 Os resultados apresentados neste capítulo se baseiam na meta-avaliação da revisão de cada uma das 53 metas, publicada no Apêndice A do referido relatório de pesquisa. Ademais, é possível consultar versões mais extensas da pesquisa e dos resultados aqui apresentados no capítulo 6, “Meta-avaliação do processo de revisão das metas do PNC”.

Referências

- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante*. Brasília, DF: Ipea 2018b. v. 1.
- BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 231, p. 1-9, 2010.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília, DF: MinC, 2012a.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações: 2011 a 2014*. 2. ed. Brasília, DF, 2012b.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2017a.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura: versão 1.0*. Brasília, DF: MinC, 2016.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018a.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional. *Planos municipais de cultura: guia de elaboração*. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2017b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, DF: MP, 2010b.
- DORAN, G. T. There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*, New York, v. 70, p. 35-36, nov. 1981.
- JANUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.
- SCRIVEN, M. *Evaluation thesaurus*. California: SAGE, 1991.

SCRIVEN, M. *The meta-evaluation checklist*. 2015. Disponível em:
<http://www.michaelscriven.info/home.html>. Acesso em: 3 maio 2018.

WORTHERN, B. R. *et al. Avaliação de programas: concepções e práticas*.
São Paulo: EDUSP, 2004.

Avaliação dos indicadores das metas do Plano Nacional de Cultura¹

*Carmen Lúcia Castro Lima**

Introdução

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é composto por 53 metas. A Lei nº 12.343, que criou o plano, prevê o monitoramento das metas com o intuito de acompanhar, continuamente, a execução do plano em relação aos seus objetivos. O artigo 8º dessa lei prevê que compete ao Ministério da Cultura (MinC) monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do PNC com base em indicadores nacionais, regionais e locais. Além disso,

* Mestre em Economia. Doutora em Cultura e Sociedade. Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). *E-mail:* carmen.lima20@gmail.com

é previsto que esse processo contará com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

Há duas formas de monitoramento das metas do PNC: monitoramento de atividades e monitoramento de indicadores. O monitoramento de atividades busca examinar as ações que são executadas anualmente pelo MinC e suas instituições vinculadas. Já o monitoramento de indicadores, com base em diversas fontes de dados, visa aferir o resultado do indicador de cada meta.

O objetivo principal deste artigo é avaliar a consistência dos indicadores do monitoramento das metas do PNC. Além disso, o presente trabalho visa fornecer subsídios para o aprimoramento do sistema de métricas das metas do próximo PNC (2020-2029).

Para alcançar esses objetivos, forneceu-se uma visão geral do conjunto dos indicadores, com base na avaliação das medidas das 53 metas do plano. Desse modo, foram analisados, meta a meta, os indicadores conforme o grau de aderência às propriedades essenciais e sua distribuição por eixos temáticos.

O presente artigo está dividido em cinco seções, além da atual. A segunda discute uma conceituação dos indicadores. Também se apresenta um breve debate sobre os indicadores culturais e esse sistema de métricas no Brasil. Em seguida, detalha-se a metodologia de avaliação de indicadores, com base na proposta do estudioso Paulo Jannuzzi. Na seção quinta, são apresentados principais resultados. Em seguida, são discutidos os mesmos e são apresentadas as principais características do sistema de indicadores do PNC. Na última seção, são feitas as considerações finais, na qual se apresentam as contribuições e limitações do atual estudo.

Caracterização dos indicadores e fontes

O indicador é uma ferramenta desenhada baseada em dados que dão sentido e facilitam a compreensão da informação. (PFENNIGER, 2001)

apud SILVA, 2008) De acordo com Jannuzzi (2005, p. 138), “os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Segundo o Ministério do Planejamento, do ponto das políticas públicas, os indicadores são “[...] medidas, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação”. (BRASIL, 2010, p. 21)

As métricas, conhecidas como indicadores, sintetizariam, em termos operacionais, as dimensões de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas. Portanto, deve-se considerar que indicadores não são neutros, mas dados processados com o intuito de dar sentido às informações obtidas nos levantamentos de informações. (SILVA, 2008)

Costa e colaboradores (2005) discutem a importância da coleta de dados e das fontes para a apuração dos indicadores. Desse modo, as medidas precisariam:

- ter procedimentos de coleta, processamento e análise dos dados bem definidos;
- ter consistência entre objetivo do indicar e informação fornecida;
- ser fáceis de coletar e entender; e
- ter uma equipe responsável bem definida para realizar a coleta, processamento e análise dos dados. (COSTA et al., 2005)

Jannuzzi (2005) discute as potencialidades e limitações do uso das informações estatísticas produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os registros administrativos de órgãos públicos para a construção de indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas no Brasil. Esse autor aponta a necessidade de desenhar sistemas de indicadores que se balizem em informações já

existentes, em fontes secundárias e na geração de dados no âmbito dos próprios programas.

Indicadores culturais

De acordo com Silva (2007), uma forma de conhecer e diagnosticar aspectos da cultura de uma dada sociedade é por meio da elaboração de indicadores culturais:

[...] um sistema de indicadores pode auxiliar, por exemplo, na avaliação de programas culturais, diante de objetivos e valores previamente estabelecidos; também ajuda a conhecer o universo no qual as políticas culturais estão inseridas. (SILVA, 2007, p. 134)

Os indicadores culturais, desse modo, fazem parte do campo de estudo dos indicadores sociais. Esse vão ser instrumentos fundamentais para guiar as políticas culturais de dimensões nacionais, assim como os planejamentos estaduais e municipais. Os projetos culturais privados – que, muitas vezes, devem ser avaliados pelas suas dimensões simbólica, cidadã e econômica da cultura – também podem ser acompanhados por essas métricas.

Durand (2008) observa que, assim como acontece com a cultura, indicador cultural é um conceito sem uma definição consensual. Esse tipo de métrica deve revelar algo relevante sobre o mundo da cultura aos agentes relacionados – como gestor, pesquisador ou político. Para Tolila (2008 apud ENCONTROS..., 2008), o indicador não teria como medir todas as conexões entre o campo do conhecimento e o do discurso, entendido, de modo restrito como ideologia.

Silva (2008) discute que toda base de dados e todo sistema de indicadores sobre a cultura será imperfeito. Ela argumenta que não haveria formas de quantificar o que não é quantificável. Assim, um sistema de indicadores não seria capaz de expressar todas as experiências, práticas, influências e impactos da cultura.

Calabre (2009) ressalta o cuidado necessário para a utilização de indicadores na análise e avaliação das conjunturas diversas. A autora exemplifica que avaliar a existência ou não de equipamentos culturais não significa mensurar a dinâmica cultura de uma região – assim como não é possível falar da inexistência de cultura ou na pobreza cultural de uma determinada região pelo fato de que nela não existam salas de cinema ou de teatro.

Particularmente no Brasil, experiência de políticas públicas culturais institucionalizadas, em que pese os esforços nos últimos anos, é ainda incipiente em todos os níveis federativos. Leite (2015) ainda ressalta que não se identifica, no campo da gestão pública, uma cultura de avaliação para as políticas culturais. A ausência de uma base de dados secundários adequada ao setor cultural é, certamente, um aspecto crítico, haja vista que a execução de uma política pública requer a produção de dados, diagnósticos, acompanhamento e avaliação. (LEITE, 2015)

Calabre (2009) discute que a produção e o tratamento de informações no campo da cultura passavam por uma enorme transformação; porém, ainda há o desafio de transformar as informações em indicadores. Assim, é importante frisar que o contexto de construção do PNC se deparou com esse limite de disponibilidade de métricas.

Silva (2008) ressalta a questão da qualidade dos dados e a obtenção de informações fidedignas com relação à construção de indicadores culturais. Ela lembra que o nível mais adequado de coleta e análise de informações, sob o ponto de vista internacional, é o local. No sistema de indicadores do Brasil, um aspecto crítico é a falta de infraestrutura dos municípios brasileiros para proporcionar aos agentes coletores as informações pertinentes.

Silva e Ramos (2018) destacam que outro desafio para a construção de indicadores culturais no Brasil é a adoção de um léxico próprio e comum aos gestores e agentes envolvidos na gestão de políticas culturais. Portanto, há limites para a comparação de dados estatísticos e

indicadores entre diferentes políticas, por falta de parâmetros conceituais e uso de critérios distintos para coleta e apuração de dados.

Desde 2004, no Brasil, os indicadores começam a ser sistematizados mediante a compilação e combinação de dados provenientes de vários levantamentos de dados secundários. O IBGE, baseado nas informações disponíveis nas suas diversas bases de dados, tentou reorganizá-las para proporcionar um panorama da cultura. Dentre essas iniciativas, podem-se citar: a publicação *Sistema de Informações e Indicadores Culturais* (SIIC); a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic); Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic); e a Conta Satélite da Cultura.

Em 2010, outra iniciativa importante sobre os indicadores foi a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), como plataforma para monitoramento e avaliação do PNC. O SNIIC teria o intuito de coletar, armazenar e difundir dados e informações sobre objetos culturais em âmbito nacional, agregando bases de dados de órgãos públicos e privados de cultura, que facilitariam a atualização das informações por meio de acesso remoto. (BRASIL, 2017)

Nos últimos anos, várias iniciativas de diagnósticos, geração de informações e indicadores podem ser identificadas em diversas instituições, tais como: universidades, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Itaú Cultural, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Federação da Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e governos estaduais e municipais.

Metodologia de avaliação das propriedades dos indicadores

O presente estudo, como já citado, visa realizar uma análise crítica de natureza qualitativa, utilizando instrumentos de produção e compilação de dados de pesquisas avaliativas. A estratégia da avaliação de indicadores utilizada resulta em uma análise do nível de maturidade das

medidas. Considerou-se que um sistema de indicadores para monitoramento e avaliação de políticas públicas deve ser pautado pela aderência deles a um conjunto de propriedades desejáveis. Esses parâmetros discutidos por diversos autores definem a tipologia de indicadores mais adequada. (BRAGA; CERQUEIRA, 2015; BRASIL, 2010; DESLANDES; JANNUZZI, 2005; MENDES; LUZ, 2014; TISCHER, 2016)

Nesse sentido, para proceder a avaliação dos indicadores das metas do PNC, utilizou-se metodologia proposta por Jannuzzi (2005). Em que pese existirem várias taxonomias de propriedades essenciais, foi escolhida a do professor e pesquisador Paulo Jannuzzi, por ele ser uma das principais referências na elaboração do sistema de monitoramento do PNC.² Além disso, com base em uma análise qualitativa, o método de Jannuzzi fornece critérios consistentes sobre a adoção de indicadores nas mais variadas áreas de aplicação. Assim, é possível identificar as deficiências ou carências dos indicadores a serem utilizados.

Essa metodologia estabelece 12 propriedades desejáveis de indicadores, a saber: relevância para a agenda político-social, validade, confiabilidade, cobertura populacional, cobertura territorial, sensibilidade, especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade, periodicidade, factibilidade e comparabilidade. O trabalho foi realizado por meio da análise da aderência do conjunto de indicadores do PNC às propriedades essenciais. Estas estão descritas a seguir (JANNUZZI, 2005):

- relevância para a agenda político-social: o indicador deve gozar de proeminência na pauta social e política de um país, estado ou município e na formulação e avaliação de programas sociais específicos;
- validade: é desejável que se disponha de medidas tão “próximas” quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deu origem;
- confiabilidade da medida: os estudiosos e público beneficiário do programa devem legitimar o indicador;

- cobertura populacional: que sejam representativos da realidade da população em análise;
- cobertura territorial: deve possuir representação do território em análise;
- sensibilidade: ter capacidade em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão referida se alteram;
- especificidade: corresponde a sua propriedade de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão de interesse;
- transparência metodológica: os procedimentos de construção dos indicadores devem ser claros e transparentes, que as decisões metodológicas sejam justificadas e as escolhas subjetivas sejam explicitadas de forma objetiva;
- comunicabilidade: garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos;
- periodicidade: o indicador pode ser atualizado com certa regularidade;
- factibilidade: as informações devem ter sua obtenção a custos módicos;
- comparabilidade do indicador ao longo do tempo: deve permitir a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais planos implementados.

Consideradas essas características, foi realizada uma análise da aderência dos indicadores do PNC às propriedades essenciais. (JANNUZZI, 2005) O conjunto contendo um total de 53 metas e respectivos indicadores foi disposto de forma matricial, sendo cruzado com as 12 propriedades, permitindo a avaliação de quais propriedades estavam relacionadas a quais indicadores. Cada indicador foi avaliado, sendo atribuída

a marcação: “1” caso o indicador possuísse a propriedade; e “0” caso este não possuísse a propriedade. Por fim, as marcações “1” e “0” obtidas foram somadas, tanto para o indicador como para a propriedade. (TISCHER, 2016)

Os indicadores foram classificados de acordo com o seu grau de aderência. Assim, foi construído um “Índice de Aderência dos Indicadores”. (BRAGA; CERQUEIRA, 2015) Os indicadores podem obter pontuação de 0 a 12, possuindo maior aderência quanto mais próximo de 12 e menor aderência quanto mais próximo de 0. Conforme disposto a seguir:

Quadro 1 – Critérios para classificação do grau de aderência dos indicadores do PNC

PONTUAÇÃO	GRAU DE ADERÊNCIA	LEGENDA
0-3	Baixíssima Aderência	BXA
4-6	Baixa Aderência	BAA
7-9	Boa Aderência	BOA
10-12	Ótima Aderência	OTA

Fonte: elaborado pelo autor.

No presente trabalho, assim, foram ponderados os indicadores que seriam os mais relevantes para serem utilizados na avaliação das metas do PNC, tendo como resultado um conjunto com 53 indicadores organizados por sete eixos temáticos, que, em síntese, tratam das seguintes questões:

- Sistema Nacional de Cultura (SNC) e gestão cultural;
- diversidade, memória e patrimônio;
- audiovisual;
- criação, produção e difusão cultural;
- acesso cultural;
- educação e formação artística cultural; e
- economia da cultura e desenvolvimento.

As principais referências para análise, além da literatura sobre indicadores e indicadores culturais, foram os documentos: *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura*; o *Relatório de consulta pública de revisão das metas*; e *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*.

Inicialmente, o intuito da equipe que avaliou o PNC era analisar a aderência dos indicadores, também, por uma avaliação interna. A partir de uma pesquisa de campo, os responsáveis pelo acompanhamento dos indicadores das metas avaliariam o sistema de métricas do PNC, aproximando-se da metodologia utilizada por Braga e Cerqueira (2015). Contudo, devido à exiguidade do tempo, optou-se por realizar somente uma avaliação externa pelos consultores, referenciando-se no método utilizado por Deslandes, Mendes e Luz (2014) e Tischer (2016). Essas duas estratégias apresentam vantagens e desvantagens. Por isso, o pensamento inicial era realizar uma avaliação mista quanto ao agente que as realiza.

Na avaliação interna, por exemplo, os avaliadores têm mais familiaridade com o assunto, o que possibilita a reflexão e a aprendizagem diante da observação dos próprios integrantes sobre o processo. Contudo, a avaliação pode perder sua objetividade, já que é realizada por pessoas que estão engajadas na implementação do plano. Já na avaliação externa, pode-se citar como mérito ser mais isenta, já que os avaliadores não estão envolvidos diretamente com o plano em questão, e há a possibilidade de comparação dos resultados obtidos com outros estudos realizados. Por outro lado, uma pessoa de fora da organização ou projeto pode não entender as nuances e especificidades do objeto avaliado ou da instituição. (BRASIL, 2015)

Destarte, com a metodologia escolhida, a presente análise, cujos resultados serão discutidos na próxima seção, investigou a robustez do sistema de indicadores do PNC.

Resultados

Os resultados estão apresentados nas Tabelas 1 e 2 a seguir, nas quais foram classificados e consolidados os indicadores de acordo com as metas, propriedades essenciais, grau de aderência e eixos temáticos. Nesse sentido, a partir de análises horizontais e verticais, procurou-se explicitar quais as características mais recorrentes de acordo com esses parâmetros.

Tabela 1 – Avaliação dos indicadores do PNC a partir das propriedades essenciais, por eixo e grau de aderência

METAS	PROPRIEDADES ESSENCIAIS												TOTAL	GRAU DE ADERÊNCIA
	Relevância para a agenda	Validade	Confiabilidade	Cobertura populacional	Cobertura territorial	Sensibilidade	Especificidade	Transparência metodológica	Comunicabilidade	Periodicidade	Factibilidade	Comparabilidade		
1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	8	BOA
2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	6	BAA
3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
5	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	6	BAA
6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
8	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
9	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	5	BAA
10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	9	BOA
11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
15	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	5	BAA
16	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	6	BAA
17	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	5	BAA
18	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	5	BAA
19	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	5	BAA
20	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	9	BOA

METAS	PROPRIEDADES ESSENCIAIS												TOTAL	GRAU DE ADERÊNCIA
	Relevância para a agenda	Validade	Confiabilidade	Cobertura populacional	Cobertura territorial	Sensibilidade	Especificidade	Transparência metodológica	Comunicabilidade	Periodicidade	Factibilidade	Comparabilidade		
21	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
22	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	9	BOA
23	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
24	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	BXA
25	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3	BXA
26	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
27	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
28	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	9	BOA
29	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
30	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
31	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	9	BOA
32	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	5	BAA
33	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
34	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
35	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	7	BOA
36	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
37	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
38	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BXA
40	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BXA
42	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	BXA
43	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	7	BOA
44	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	11	OTA
45	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
46	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	8	BOA
47	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
48	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	OTA
49	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
50	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	BXA
51	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	BXA
52	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11	OTA
53	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	BXA
N	51	22	22	25	29	21	21	20	21	21	21	20		
%	96,2	41,5	41,5	47,2	54,7	37,7	39,6	37,7	39,6	39,6	39,6	37,7		

Fonte: elaborada pelo autor.

A análise da Tabela 1 permite obter uma visão geral dos indicadores com base nas propriedades mais presentes e mais ausentes dentro do conjunto de indicadores.

Em relação às propriedades essenciais, a relevância na agenda está presente em cerca de 51 dos indicadores (96%), seguido, de longe, por cobertura territorial de 27 (54,7%). Já a cobertura populacional está presente em 25 medidas (47,2%).

As propriedades “validade” (sua capacidade de refletir o fato) e “confiabilidade” estão presentes em 41,5% dos indicadores. As propriedades “especificidade” (propriedade de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças), “comunicabilidade” (facilmente comunicável), “periodicidade” (atualização dos dados) e “factibilidade” (relacionada com custo) estão em torno dos 40% dos indicadores. Já 37,7% dos indicadores apresentam as propriedades “sensibilidade” (sua capacidade de refletir mudanças), “transparência metodológica” (compreensível aos demais) e “comparabilidade” (que permite ver as tendências).

Na prática, dificilmente um indicador reúne todas as qualidades necessárias. Por exemplo, uma métrica pode não ser obtida na escala espacial e ter a periodicidade requerida. Contudo, a avaliação das propriedades dos indicadores do PNC, obtida da Tabela 1, revelou que somente duas propriedades estão presentes em mais de 50% dos indicadores: relevância e cobertura territorial.

A Tabela 2 apresenta os quantitativos dos indicadores de acordo com o grau de aderência e eixos temáticos. Ao realizar uma análise vertical, pode-se evidenciar a seguinte distribuição dos indicadores do PNC de acordo com o seu grau de aderência: 21 (39,6%) possuem baixíssima aderência; 11 (20,8%) baixa aderência; 9 (17%) boa aderência; e 12 (22,6%) ótima aderência. Esses dados reforçam a análise anterior, que identificou um número relativamente pequeno de propriedades presentes na maioria dos indicadores.

Tabela 2 – Distribuição dos quantitativos dos indicadores de acordo com o eixo temático e grau de aderência

EIXO/GRAU DE ADERÊNCIA	BAIXÍSSIMA ADERÊNCIA		BAIXA ADERÊNCIA		BOA ADERÊNCIA		ÓTIMA ADERÊNCIA		TOTAL	
		%		%		%		%		%
EIXO: 1. Fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da Gestão Cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados.	3	33,3	1	11,1	3	33,3	2	22,2	9	100
EIXO: 2. Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro.	3	75	1	25		0		0	4	100
EIXO: 3. Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais.		0		0		0	3	100	3	100
EIXO: 4. Estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística.	7	70		0	1	10	2	20	10	100
EIXO: 5. Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais.	5	41,7	2	16,7	4	33,3	1	8,3	12	100
EIXO: 6. Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural.		0	5	71,4		0	2	28,6	7	100
EIXO: 7. Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país.	3	37,5	2	25	1	12,5	2	25	8	100
TOTAL	21	39,6	11	20,8	9	17	12	22,6	53	100

Fonte: elaborada pelo autor.

A análise horizontal, por eixo, avalia a distribuição percentual do quantitativo dos indicadores. O eixo 1 do SNC e gestão cultural possui em torno de 55,5% dos indicadores com boa e ótima aderências. O eixo 2, referente a patrimônio, é o que possui indicadores com menor aderência – 75% destes apresentam baixíssima e 25% baixa.

A análise ainda permite visualizar que o eixo 3, de audiovisual, possui os indicadores mais consistentes, pois todos possuem ótima aderência. O eixo 4, criação, produção e difusão, apresentou indicadores com níveis de aderência insuficientes, baixíssima (70%) e baixa (22,2%).

Já os indicadores relacionados ao acesso (eixo 5) apresentaram 41,6% considerando boa e ótima aderência e 58,4% com baixa e baixíssima aderências. No eixo 6, concernente à educação e formação, 71,4% possuem baixa aderência e 28,6% apresentam ótima aderência. O eixo 7, economia da cultura, apresentou valores próximos baixíssimos (37,5%) e baixos (25%).

Os resultados apresentados, com base nas Tabelas 1 e 2, indicam que o sistema de indicadores do PNC (2010-2019) apresenta fragilidades, que requerem ajustes para o próximo plano. Essa situação é previsível, haja vista que foi o primeiro plano nacional formulado e, como já citado, os sistemas de informações e indicadores culturais ainda estão em processo de construção e maturação. Além disso, os indicadores culturais apresentam um grau de subjetividade e complexidade advinda do próprio conceito de cultura.

A lógica estruturante do PNC, apreendida a partir da análise das metas individualmente, fornece algumas pistas sobre as principais características do seu sistema de indicadores.

Discussão: as principais características do sistema de indicadores do PNC

A principal dificuldade na aplicação do sistema de indicadores do PNC foi a ausência de dados para sua apuração e a descontinuidade das informações – factibilidade e periodicidade. Na avaliação das metas, foram identificados dez indicadores que se enquadravam nessa situação. Como exemplo, pode-se citar a meta 5 – “Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado” –, cuja fonte é a pesquisa Munic: em que pese ser bem estruturada e possuir indicadores consistentes, não apresenta informações suficientes e periódicas para alimentar o indicador dessa meta. Outro exemplo é a meta 10 – “Impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos turísticos brasileiros” –, na qual a aferição do indicador se dá por meio da pesquisa

de Índice de Competitividade do Turismo Nacional, que não foi realizada no ano de 2012.

Uma outra questão relacionada à gestão da informações e dados foi as dificuldades na utilização do SNIIC. O MinC substituiu o cadastro desse sistema por uma nova plataforma denominada “Mapas Culturais”. Em várias metas, houve a substituição (ou integração) das informações da fonte SNIIC por outras bases de dados como: a Rede Cultura Viva, o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), o SNC e o Cadastro Nacional de Museus (CNM). (SILVA; RAMOS, 2018) Na meta 2, que prevê que 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios devem atualizar o SNIIC, houve a substituição do SNIIC pela plataforma de integração e monitoramento do SNC.

Cabe destacar que vários indicadores podem ser apurados pelos registros administrativos ou alimentados pelos estados e municípios. A meta 1, por exemplo, que trata do SNC institucionalizado e implementado, depende que as UF e prefeituras alimentem os dados na plataforma SNC. De um lado, facilita a apuração de dados pelos órgãos em termos de custos – factibilidade. Do outro, demanda um rigor no que se refere à qualidade e consistência das suas informações internas – confiabilidade e transparência metodológica. Silva (2008) chama atenção sobre a falta de uma cultura institucional de valorização dos registros administrativos pelos municípios e a necessidade de criar uma infraestrutura que qualifique essas informações.

Houve outras situações em que foram verificadas essas inconsistências, de modo que as medidas são prejudicadas por problemas de conceituação da meta. Pode-se exemplificar a meta 19 – “Aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento”. Há problemas na formulação da meta, haja vista que há várias fontes de informações para aferição do indicador e o conceito de “beneficiadas” não está claro, podendo ser diferente para cada fonte.

Além disso, verifica-se uma inconsistência do indicador em relação à meta nos casos em que a medida, para ser apurada, depende de aprovação de marcos legais. São os exemplos da meta 4 – “Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada” – e da meta 38 – “Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada”. Há uma fragilidade, pois os indicadores dessas metas podem ser de resultado e de processo, sendo que suas etapas não estão definidas.

Um aspecto positivo do sistema de métricas do PNC é a presença de indicadores que já possuem uma metodologia e são divulgados periodicamente. Esses são considerados consagrados enquanto termômetros e de avaliação de tendências. Portanto, atendem também uma confiabilidade adequada para indicadores. Um dos exemplos é a meta 11, que, independente da viabilidade, visa o aumento em 95% no emprego formal do setor cultural, cujo indicador é o número de empregos formais de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) na área – publicados periodicamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Outro exemplo são os indicadores do eixo 3 (audiovisual), haja vista que essas informações são acompanhadas e disponibilizadas, periodicamente, pela Agência Nacional do Cinema (Ancine). Pode também ser citada meta 12 – “100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular” –, cujo indicador é alimentado pelo Censo Escolar do Ministério da Educação (MEC).

A presente análise permitiu concluir que vários indicadores atuais do PNC, com boas e ótimas aderências, são relevantes para o monitoramento das metas. Contudo, a maioria destes pode não ser viável em termos de custo, transparência metodológica, periodicidade, confiabilidade, sensibilidade e especificidade. Assim, a avaliação da propriedade de indicadores permitiu identificar as carências e os méritos do sistema de indicadores do PNC enquanto instrumento de avaliação de desempenho da gestão pública.

Considerações finais

Uma das questões atuais para as políticas públicas culturais tem sido a consolidação de um sistema de informação, indicadores e metodologias de monitoramento e avaliação capaz de aprimorar a gestão cultural. Nos últimos anos, ocorreram avanços significativos no que se refere à produção, sistematização e divulgação de informações sobre a cultura no Brasil. Contudo, persiste o desafio no que diz respeito à qualidade e disponibilidade das informações e dados produzidos sobre os diversos aspectos das políticas culturais.

Este artigo partiu de uma caracterização geral da questão relacionada aos indicadores na área da cultura no Brasil. Com base em uma análise de aderência, o presente estudo permitiu obter uma hierarquização geral dos indicadores do PNC. Foram identificadas as propriedades mais presentes e mais ausentes dentro do conjunto de indicadores do PNC. Assim, foram apontados os indicadores mais representativos e as características mais recorrentes desse sistema de métricas.

A avaliação qualitativa dos indicadores identificou fragilidades dos sistemas de informação, em que a maioria das medidas possui baixa ou baixíssima aderência. Contudo, esses resultados devem ser relativizados, haja vista o pioneirismo do PNC, em que as metas e os indicadores não tinham referenciais anteriores para dar suporte a sua elaboração. Além disso, pode ser citado o estágio, ainda incipiente, do sistema de métricas de monitoramento e avaliação das políticas culturais no Brasil. Nesse sentido, é fundamental, em estudos futuros, o desenvolvimento de ações para redução das fragilidades do sistema de indicadores do PNC.

Notas

- 1 O presente artigo foi elaborado no âmbito do projeto “Análise e avaliação qualitativa das metas e do monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)”, desenvolvido pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) para o MinC. Este buscou analisar e apresentar uma

avaliação do monitoramento das metas do PNC, instituído em 2010 e com vigência prevista até 2020.

- 2 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

Referências

BRAGA, T. S.; CERQUEIRA, R. Avaliação dos indicadores do PPA 2012-2015 do Governo do Estado da Bahia. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: CONSAD, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Caderno de estudos*. Brasília, DF: MDS; Porto Alegre: UFRGS: CEGOV, 2015. (Ciclo de Capacitação MDS).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Especiais. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, DF: MP, 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura: versão 1.0*. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Relatório de consulta pública de revisão das metas*. 2015. Disponível em: <http://revisaodasmetas.cultura.gov.br/tag/pnc/>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CALABRE, L. Políticas públicas e indicadores culturais: algumas questões. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 5., 2009, Salvador. *Anais eletrônicos [...]*. Salvador: Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2009.

COSTA, D. B. *et al. Sistema de indicadores para benchmarking na construção civil: manual de utilização*. Porto Alegre: UFRGS/PPGEC/NORIE, 2005.

DESLANDES, S. F.; MENDES, C. H. F.; LUZ, E. S. da. Análise de desempenho de sistema de indicadores para o enfrentamento da violência intrafamiliar e exploração sexual de crianças e adolescentes. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 865-874, 2014.

DURAND, J. C. Indicadores culturais: para usar sem medo. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 4, p. 39-43, jan./mar. 2008.

ITAÚ. *Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.itaucultural.org.br/observatorio-itaucultural>. Acesso em: 14 ago. 2018.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JANNUZZI, P. de M.; HERNANDES, L.; ALVARENGA G. *Introdução à avaliação sistêmica de políticas públicas no campo da cultura*. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 13., 2017, Salvador. Minicurso. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult/wp-content/uploads/2017/09/enecult-avp-curso.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

LEITE, A. F. C. S. *Políticas públicas para a cultura: concepção, monitoramento e avaliação*. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

LINS, C. P. de C. *Documento técnico contendo mapeamento detalhado sobre as informações complementares e indicadores a serem construídos para subsidiar o monitoramento do Plano Nacional de Cultura e a elaboração da Conta Satélite da Cultura*. [S. l.: s. n.], 2015. Projeto BRABRZ4013/2015.

SILVA, L. S. *Indicadores para políticas culturais de proximidade: o caso Prêmio Cultura Viva*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SILVA, L. S.; RAMOS, C. M. *Indicadores para políticas públicas de cultura: desafios e perspectivas em SP*. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo/Unidade de Monitoramento, 2018.

SILVA, R. C. da. Contexto brasileiro e indicadores culturais. *In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA*, 4., 2008, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: UFBA, 2008.

TISCHER, V. Avaliação da aderência de indicadores socioambientais costeiros: estudo de caso do litoral de Santa Catarina. *Revista Internacional de Ciências*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 147-159, jul. 2016.

Análise da participação social no processo de revisão das metas do Plano Nacional de Cultura

*José Márcio Barros**

*Giordanna Santos***

*Renata Melo****

Introdução

Nos últimos cinco anos, o grupo de pesquisa Observatório da Diversidade Cultural (ODC) vem se dedicando a pesquisar as relações entre a participação social, a diversidade cultural e as políticas públicas.¹ O objetivo é contribuir para a compreensão crítica das práticas, das representações e da efetividade da participação no que se refere à construção e implementação das políticas culturais no Brasil.

* Doutor em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professor do Programa de Pós-Graduação em Artes da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e coordenador do Observatório da Diversidade Cultural (ODC). *E-mail:* josemarciobarros@gmail.com

** Doutora em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), pós-doutoranda pelo Programa Nacional de Pós-Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e docente colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Cultura Contemporânea (PPG-ECCO) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Pesquisadora associada da UFMT e pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural (ODC). *E-mail:* giosants@gmail.com

*** Doutora em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural (ODC). *E-mail:* renatanpmelo@gmail.com

Este texto é um recorte dos resultados da pesquisa “Participação social, processos de consulta e deliberação públicas nas interfaces da cultura e da comunicação: uma aproximação comparativa a processos no nível nacional, estadual e municipal” (Projeto nº 445.548/2014-2), realizada entre 2016 e 2018, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com o objetivo de analisar de forma comparativa a participação social na revisão das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) no processo de construção do Plano Estadual de Cultura de Minas Gerais (PEC MG) e do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte (PMC BH). Aqui, apresentamos apenas a análise referente à revisão das metas do PNC.²

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, a questão da participação social assumiu relevância social e política inédita. Os mecanismos participativos – plebiscito, referendo, projetos de iniciativa popular, conferências, planos, conselhos, consultas públicas e outras formas de participação – passam a ser considerados como meios legítimos de construção e controle de políticas públicas.

Nas últimas duas décadas, uma vasta bibliografia acerca do tema, principalmente na área da ciência política, vem pesquisando o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia, inclusive tratando sobre a questão da efetividade desses espaços participativos, chamada por Avritzer (2011, p. 13) de “problema da efetividade”. Entretanto, se, por um lado, há um grande referencial analítico das experiências participativas em diversos campos, no setor da cultura, as análises da participação social ainda são escassas.

A partir das transformações que as Emendas Constitucionais nº 48, de 2005, e nº 71, de 2012, imprimiram no modelo de construção e desenvolvimento das políticas culturais, vinculando-as à construção do PNC e à instituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC), respectivamente, novos trabalhos surgem. Tais análises se mostram bastantes na medida em que, por um lado, os mecanismos de participação,

consulta e deliberação no campo da cultura se encontrarem apenas parcialmente institucionalizados, decorrência da ausência de regulamentação dos instrumentos legais criados. Por outro lado, a conjuntura política e institucional pós-eleições majoritárias de 2018, na medida em que alterou de forma radical o lugar da cultura no conjunto das políticas públicas, reinscreve a questão da participação social como questão estratégica.

Portanto, ao investigar a participação social institucionalizada na área da cultura, o ODC busca contribuir para o efetivo avanço do modelo participativo implementado no país entre 2003 e 2016, de forma a evidenciar seus avanços e seus desafios.

A pesquisa que serviu de base para este texto partiu de uma revisão bibliográfica sobre as temáticas da participação social e das políticas públicas, de forma a permitir o enquadramento de nosso objeto empírico e a posterior análise da participação social. Para a análise específica da revisão das metas do PNC, construímos uma descrição pormenorizada das estruturas, dos processos e dos procedimentos adotados. Além disso, construímos um banco de dados com todas as participações no processo de consulta, de forma a permitir, para além de indicadores quantitativos, uma análise qualitativa dos conteúdos da participação meta a meta – o que não será objeto deste texto específico. Por fim, realizamos entrevistas com atores desse processo, no sentido de coletar suas concepções e avaliações.

Participação, e-participação e políticas públicas

Ao consultar a literatura relacionada à questão da participação social, é possível notar a existência de uma pluralidade de conceitos e de tipologias para denominar as práticas participativas nas políticas públicas. A título de exemplo, podemos citar cinco terminologias mais recorrentes: participação social (CICONELLO, 2008; ROCHA, 2008), participação popular (ALBUQUERQUE, 2006), participação

cidadã (UGARTE, 2004), participação civil (GOMES, 2005) e participação política. (AVRITZER, 2011; BORBA, 2011; GOMES; MAIA, 2008; MAIA; GOMES; MARQUES, 2011) Tais conceitos, em muitos casos, são utilizados como sinônimos nas análises empreendidas.

O uso de tais denominações varia de acordo com o contexto da pesquisa, a área de atuação do pesquisador, o objeto a ser analisado, referências teóricas adotadas para a investigação, o modelo de democracia a que está vinculada, entre outros fatores. Como explicita Rocha (2008, p. 131, grifo nosso):

A expressão ‘participação social’ está atualmente em toda parte. Com sentidos e projetos diferentes, é encontrada nas práticas de instituições públicas das várias instâncias governamentais, nos arranjos institucionais de, praticamente, todas as políticas sociais e nos programas de governo de partidos de todos os matizes. A intensificação da *participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado*, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70, período de surgimento dos novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local.

Nesse contexto amplo de terminologias para as experiências participativas, Pogrebinski e Ventura (2017, p. 9) apontam a falta de diálogo entre a literatura de teoria democrática e a de política comparada, sendo tão problemática quanto o descompasso entre os conceitos de participação e as avaliações concretas que buscam mensurar a democracia.

Em outro trabalho, Pogrebinski e Santos (2011) alertam também para o fato de que o aumento e a qualificação da participação social não devem substituir a atenção à dimensão da representação em instituições políticas tradicionais. A relação se mostra delicada e complexa.

Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 261)

Nesta pesquisa, optamos por trabalhar com a perspectiva da participação social enquanto “participação institucionalizada” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) ou “participação social institucionalizada” (SILVA, 2018), ou seja, a participação social em espaços públicos institucionalizados ou nas chamadas instituições participativas. (AVRITZER, 2009) Dessa maneira, a participação social se dá no contexto do diálogo entre o Estado e a sociedade, com finalidade de fortalecer o exercício da cidadania, garantir a execução de políticas públicas que atendam a coletividade e melhorar os níveis de oferta, a qualidade de serviços e o controle dos recursos públicos.

Para realizar tais ações e atividades, as instituições públicas podem se valer de vários recursos: humanos, tecnológicos, de infraestrutura, entre outros tipos. Dessa maneira, com o avanço tecnológico e dos meios massivos de comunicação nas últimas três décadas, as políticas públicas no Brasil vêm adotando de forma crescente tais ferramentas tecnológicas, de forma a ampliar e facilitar o relacionamento com seus diferentes públicos, bem como a possibilitar a participação, que, na prática, poderia ser impossibilitada por conta da extensão territorial do país e a distância entre a capital federal e as várias capitais e municípios brasileiros.

A participação *on-line* ou e-participação tanto se dá quando instituições ou processos participativos empregam os recursos da internet de forma a fortalecer e ampliar seu modo de organização e funcionamento, como é o caso do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e do processo presencial de construção das metas do PNC; quanto em situações em que a prática participativa ocorre exclusivamente em meio

virtual, como é o caso da participação da sociedade civil na revisão das metas do PNC. O primeiro modelo é chamado de instrumental. Já o segundo é denominado de essencial. (GOMES, 2011, p. 20)

Aqui, compreendemos como participação *on-line* aquela realizada em complemento à participação social e que se deu por meio do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em plataformas ou *sites* institucionais, possibilitando a interação entre os diferentes atores sociais e políticos participantes nos processos de consulta pública, orçamento participativo, fóruns e outros instrumentos institucionais de participação ocorridos na internet.

Ao analisar a dimensão da participação social no contexto do PNC, podemos considerar que, na etapa de construção do próprio plano, a participação se deu de forma direta, com a utilização instrumental da e-participação especialmente na definição de suas metas. (BARROS; BRAGA; ASSIS E SILVA, 2016)

Especificamente no caso da revisão das metas do PNC, a participação *on-line* se deu por meio do instrumento de consulta pública, via uma plataforma virtual criada pelo Ministério da Cultura (MinC).

O Plano Nacional de Cultura e suas etapas

A partir da Emenda Constitucional nº 48, de 2005, foi inserida na Carta Magna a necessidade de construção do PNC para promover o desenvolvimento cultural do país e a integração das ações do poder público que conduzem à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, produção, promoção e difusão de bens culturais, formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões, democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da diversidade étnica e regional, conforme o artigo 215, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988.

Entre 2006 e 2008, a partir dos encontros, seminários e debates em todos os estados brasileiros, foram construídas, sob a direção do MinC,

as diretrizes para o PNC, além da realização de pesquisas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de forma a subsidiar o projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional.

Entretanto, somente entre 2009 e 2010 é que a pauta do PNC obteve avanços, de forma a resultar na aprovação da Lei nº 12.343/2010, que instituiu o plano, criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e apontou para a criação do SNC como principal articulador federativo para a implementação do plano, por meio de mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil – conforme artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei nº 12.343/2010.

Vencida essa fase, o PNC passou à etapa de construção de suas metas durante o ano de 2011, culminando em sua efetivação pela Portaria nº 123/2011 e seu imediato monitoramento, de forma a viabilizar, a partir de seu quinto ano de implementação, a realização de sua revisão.

Já o processo de revisão das metas, objeto desta análise, foi iniciado em 2014, quando a Portaria nº 309/2014 constituiu um Grupo de Trabalho (GT) intitulado GT MinC-PNC, com objetivo de reunir, consolidar, validar e disponibilizar as informações necessárias à revisão do PNC, conforme previsto no artigo 11 da Lei nº 12.343/2010:

Art. 11. O Plano Nacional de Cultura será revisto periodicamente, tendo como objetivo a atualização e o aperfeiçoamento de suas diretrizes e metas.

Parágrafo único. A primeira revisão do Plano será realizada após 4 (quatro) anos da promulgação desta Lei, assegurada a participação do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC e de ampla representação do poder público e da sociedade civil, na forma do regulamento. (BRASIL, 2010)

O GT foi constituído por 21 titulares representantes das secretarias do MinC e de suas autarquias vinculadas e por seus respectivos suplentes:

- Secretaria-Executiva (SE);
- Secretaria de Políticas Culturais (SPC);
- Secretaria de Articulação Institucional (SAI);
- Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC);
- Secretaria do Audiovisual (SAV);
- Secretaria de Economia Criativa (SEC);
- Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic);
- Diretoria de Programas de Infraestrutura Especial (Dinc/SE);
- Diretoria de Relações Internacionais (DRI/SE);
- Diretoria de Direitos Intelectuais (DDI/SE);
- Consultoria Jurídica (Conjur);
- Assessoria Parlamentar (Aspar);
- Assessoria de Comunicação Social (Ascom);
- Gabinete Ministerial (GM);
- Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB);
- Fundação Nacional de Artes (Funarte);
- Fundação Biblioteca Nacional (FBN);
- Fundação Cultural Palmares (FCP);
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan);
- Instituto Brasileiro de Museus (Ibram);
- Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O processo, liderado pela Coordenação Executiva do PNC, resultou em um conjunto de propostas de revisão das metas que posteriormente foram levadas à consulta pública, objeto de nossa análise. Segundo

informações do MinC, o GT se reuniu por 11 vezes para consolidar, validar e disponibilizar as informações necessárias à revisão. Em 24 de novembro de 2014, foi apresentada a proposta preliminar ao CNPC. De acordo com Brasil (2017, p. 3):

O objetivo da revisão é adequar as 53 metas do PNC ao processo de monitoramento (considerando a qualificação de indicadores e fontes de aferição), assim como, atualizar a indicação de responsabilidade pela execução de políticas, programas, projetos e ações que contribuem, direta ou indiretamente, ao atingimento de cada uma das metas. Visa, também, atualizar os horizontes programáticos do PNC, apontando uma leitura da capacidade de execução e indicando um possível caminho de prioridades.

Segundo a legislação, o resultado da consulta pública orientaria as decisões a serem tomadas pelo Comitê Executivo do PNC, que deveria ter sido criado em 2016, composto por membros do CNPC, representantes do Congresso Nacional, entes federados e o MinC. Tal procedimento, entretanto, permanece pendente até hoje, em função da necessidade da regulamentação da Lei nº 12.343/2010. Essa norma reguladora tem como objetivo instituir oficialmente o Comitê Executivo, habilitando-o a elaborar uma proposta final da redação das metas revistas para submissão ao CNPC. Entretanto, em função das diversas mudanças e instabilidades na gestão do ministério a partir de 2016, resultou na realização de outros procedimentos, conforme o próprio MinC admite:

É importante frisar que em 2015, com a mudança de gestão do Ministério de Cultura, foi necessária a recomposição dos membros integrantes do GT, que se deu por meio da portaria nº 564/2015. Essa recomposição teve como objetivo finalizar as propostas de mudança das metas do PNC. Em virtude dessa mudança, houve, também, a necessidade de realizar, antes da reunião do GT MINC – PNC, 16 reuniões bilaterais com todas as unidades do MinC, bem como suas instituições vinculadas, com a finalidade de abordar o histórico de execução e das discussões realizadas ao longo do ano de 2014 para cada uma das metas. (BRASIL, 2017, p. 5)

Entre 2011 e 2016, foram elaboradas diferentes minutas do decreto de regulamentação do Comitê Executivo, que, somadas às inúmeras mudanças institucionais, produziram uma desastrosa descontinuidade do processo, conforme mostra o relatório final do processo da consulta:

Após todas as tramitações internas, em 2014, o decreto seguiu para análise do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), conforme orientação da Casa Civil. Porém, com a mudança de gestão, em 2015, houve a necessidade que ele retornasse ao MinC para nova análise da proposta. Em 2015, o Decreto foi objeto de nova análise e discussão junto à Coordenação Executiva do PNC (em junho) e, posteriormente, em reunião envolvendo a Consultoria Jurídica do MinC e da Secretaria de Políticas Culturais, por meio Coordenação-Geral do Plano Nacional de Cultura. Desta forma, ele foi enviado, novamente, à Casa Civil, em abril de 2016, para nova apreciação. Por fim, é importante ressaltar que a revisão das metas do PNC só poderá ser finalizada após deliberação do Comitê Executivo. (BRASIL, 2017, p. 6-7)

Além de um longo processo de construção e institucionalização do PNC, observa-se hoje que, em decorrência dos vários entraves, o processo de revisão das metas parece ter caído em um vazio político e institucional que ameaça a própria efetividade do PNC.

Como se deu o processo de revisão das metas do PNC

Em 1 de setembro de 2015, o MinC reuniu parte de seu *staff*, formado pelo então ministro Juca Ferreira; o secretário-executivo, João Brant; a secretária da Cidadania e da Diversidade Cultural, Ivana Bentes; o secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, Carlos Paiva; a secretária de Educação e Formação Artística e Cultural, Juana Nunes; o secretário do Audiovisual, Pola Ribeiro; a presidenta da Fundação Palmares, Cida Abreu; a presidenta do Iphan, Jurema Machado; o presidente do Ibram, Beto Brandão; o coordenador-geral de Institucionalização e Monitoramento do SNC, Pedro Sérgio Lima Ortale; o diretor de

Relações Internacionais, Gustavo Pacheco; o diretor-executivo da Funarte, Reinaldo Veríssimo; o coordenador-geral de Leitura, Francisco Fernando Braga Menezes; e o coordenador-geral de Regulação em Direitos Autorais, Samuel Barichello Conceição, para a inauguração de um novo canal de comunicação da instituição, o #MinCAoVivo. O evento, transmitido ao vivo pela TV Nacional do Brasil (NBR) e pelo canal do MinC no YouTube, marcou também o lançamento do processo de consulta pública sobre a revisão das metas do PNC.

Previsto para ficar disponível por três meses, até dezembro de 2015, o processo de consulta acabou sendo prorrogado até o dia 15 de fevereiro de 2016. Em texto institucional disponível no *site*³ do PNC, a instituição conclamava a participação social nos seguintes termos:

A sua participação aperfeiçoará a proposta que está sendo apresentada pelo Ministério da Cultura e será levada ao Comitê Executivo do PNC, que tem a atribuição legal de deliberar sobre a versão final do PNC. Para participar basta clicar no ícone das metas e deixar as suas opiniões, ele está localizado na barra superior. Convide outros para participarem pelo link <http://pnc.culturadigital.br/revisao-dasmetas>. (BRASIL, 2016b)

A participação poderia se dar de duas formas: opinando sobre a proposta de alteração das metas apresentada pelo MinC ou apresentando novas propostas.

Além da plataforma virtual, os interessados podiam encaminhar críticas, comentários e sugestões utilizando de diferentes meios – vídeos, áudios, imagens, artigos e resenhas – que poderiam ser enviados por *e-mail*⁴ ou pelos Correios. Entretanto, de acordo com o relatório final da consulta, não ocorreu nenhuma participação pelos meios alternativos à plataforma.

A consulta na plataforma virtual foi organizada de forma a disponibilizar o texto da meta em sua redação original, o texto da meta com a proposta de revisão apresentada pelo GT MinC-PNC, incluindo a informação da natureza da alteração: mudança em sua redação, mudança

de indicadores, subdivisão, aglutinação a outra meta, manutenção ou exclusão. Ao participante, era possível participar concordando ou não com a proposta de revisão, além de apresentar seus comentários. Na plataforma, o participante era assim orientado:

Para propor alterações e comentar sobre uma meta, será importante levar em consideração a ementa que a justifica, as informações e os indicadores que contribuíram para sua construção, bem como sua fonte de aferição.

Todas as contribuições que surgirem nesta consulta pública serão analisadas, sistematizadas, cortejadas entre si no conjunto das metas do Plano. Após o término da consulta, seus resultados serão divulgados.

A presença de diversos atores neste processo é fundamental para a definição, execução, acompanhamento, avaliação, aperfeiçoamento e futuras revisões das metas. (BRASIL, 2016a)

A identidade do participante da consulta não foi revelada na tela da plataforma. O MinC, em situações de dúvidas técnicas ou críticas à própria plataforma, respondia e interagiu com os participantes.

Simultaneamente a esse importante processo de consulta, o próprio ministério abriu outro de complexidade e metodologia diferente. Tratava-se da renovação dos colegiados setoriais e representantes da sociedade civil das áreas técnico-artísticas e do patrimônio cultural no CNPC, referente ao período de 2015 a 2017. A metodologia utilizada nesse processo foi a da realização de fóruns descentralizados e presenciais em todos os estados nacionais e no Distrito Federal, precedido de uma rápida consulta virtual sobre o edital eleitoral. Acoplada a essa nova agenda política e institucional, a revisão das metas do PNC foi incluída como pauta dos fóruns. Entretanto, na prática, o debate político e presencial sobre a composição do CNPC se mostrou muito mais mobilizador, determinando uma espécie de secundarização da pauta da revisão das metas, a despeito de ser considerada pela então SPC um meio eficaz de debate e mobilização para a participação em seu processo de revisão.

Como afirma o relatório da consulta, a SPC passou a compor a programação dos encontros e fóruns.

Para divulgar a consulta pública e dar transparência ao processo de revisão do PNC, é importante frisar que a Secretaria de Políticas Culturais (SPC) acompanhou os 26 dos 27 encontros estaduais e distrital de eleições do CNPC, assim como, os Fóruns Setoriais. O acompanhamento permitiu um maior diálogo com a comunidade cultural acerca do PNC (criação, objetivos, planejamento, alinhamento a outras políticas, monitoramento, revisão etc.) e dos planos setoriais, estaduais, distrital e municipais. (BRASIL, 2017, p. 8)

De forma paradoxal, o MinC partia de uma crítica aos mecanismos convencionais de participação social, apontando para a necessidade de sua modernização, mas, para tanto, se utilizava de práticas tradicionais, como fóruns presenciais, produzindo efeitos desmobilizadores no processo que já estava em curso e que atendia a uma agenda institucional. Ou seja, a agenda política se sobrepôs à agenda institucional.

Em depoimento publicado no *site* da Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, em 2015, o então secretário Vinicius Wu evidencia tal opção:

‘Não que conselhos, conferências deixem de existir, mas o mundo mudou e nossos instrumentos continuam presos a uma política datada. Precisamos discutir esse salto que precisamos dar, de mudança de qualidade necessária na democracia brasileira’, apontou. ‘Deve haver outras maneiras de se expressar e de ter sua contribuição acolhida pelo Estado’, disse, defendendo também formas de verificar o índice de cumprimento de metas e ações propostas em conferências e planos anteriores do setor cultural. (CEARÁ, 2015)

Quanto à participação na consulta, as informações oficiais disponibilizadas⁵ no *site* do MinC davam conta de que, até 2 de fevereiro de 2016, a plataforma da consulta havia recebido 3,5 mil visitas e, dessas, haviam sido contabilizados 114 comentários e 816 participações com concordância ou discordância das propostas de reformulação das metas. Já o relatório final (BRASIL, 2017) apresentou o surpreendente dado de

que, até 15 de fevereiro, 13 dias após, a plataforma havia recebido 20.323 visitas, 4.624 visitantes e 101 pessoas cadastradas para votar.

Tabela 1 – Quantitativo de interação por data, considerando 288 participações, 15 comentários do MinC e 3 não identificados

Tipo de interação/data-limite	Até 2 de fevereiro	Até 15 de fevereiro
Visitas	3.500	20.323
Votos	816	1.956
Comentários	114	306*

Fonte: elaborada pelos autores.

Essa participação resultou em 1.956 votos, sendo 1.796 (91,82%) favoráveis à revisão e 160 (8,18%) contrários, além de 306 comentários. É importante dizer que, dos 306 comentários, 15 tiveram como autoria o próprio MinC, respondendo a perguntas dos participantes, o que significa que foram, efetivamente, 288 comentários (Tabela 2).

Tabela 2 – Quantitativo de interações na consulta pública da revisão das metas do PNC

Interações	
Interações e diálogo dos e entre participantes	288
Respostas do MinC a perguntas	13
Avisos do MinC	2
Não identificadas	3
Total	306

Fonte: elaborada pelos autores com dados coletados da plataforma de revisão das metas do PNC.

Das 288 interações dos participantes da consulta (Tabela 3), encontramos uma relação entre número de interações e número de participantes muito singular: 34 participantes (67% do total) foram responsáveis por 47 (16%) das interações. Por outro lado, 5 participantes (9,8% do total) postaram 152 vezes (53% do total).

Tabela 3 – Número de interações feitas pelos participantes da consulta pública, com dados da plataforma PNC

Número de interações	Número de participantes	Total
1	21	21
2	13	26
3	3	9
4	1	4
5	1	5
6	1	6
7	2	14
10	1	10
11	1	11
15	2	30
23	1	23
25	1	25
29	1	29
37	1	37
38	1	38
216	51	288

Fonte: elaborada pelos autores.

Considerando as interações, a pesquisa revelou que 192 (67%) das 288 participações da sociedade civil ocorreram entre os dias 2 e 15 de fevereiro e que, destas, 136 (69%) ocorreram no último dia da consulta.

No que se refere à qualificação dos votos (Tabela 4), dos 101 que se cadastraram na plataforma, apenas 51 fizeram algum tipo de comentário ou estabeleceram alguma conversação com os demais.

Tabela 4 – Qualificação dos votos da consulta pública

Participação	Quantitativo
Cadastrados para participar da consulta	101
Pessoas que além de votar, fizeram comentários ou estabeleceram diálogo	51

Fonte: elaborada pelos autores.

A seguir (Tabela 5), mostra-se o número de pessoas cadastradas que acessaram a plataforma para depositar seus comentários em cada um dos meses da consulta. Destaca-se que, no mês de fevereiro, três participantes repetiram os mesmos votos como representantes do Colegiado Setorial de Música.

Tabela 5 – Acesso mensal na plataforma de acordo com gênero declarado

Mês	Não declarado	Homens	Mulheres	Total
Setembro		3	3	6
Outubro	1	2	2	5
Novembro		5	1	6
Dezembro		5	6	11
Janeiro		3	0	0
Fevereiro		23	12	11

Fonte: elaborada pelos autores.

Considerando que o PNC possui 53 metas, a análise indica uma média de 37 votos e 5,8 comentários por meta. Se considerarmos a variável temporal, temos 121 visitas, 12 votos e 1,8 comentários por dia durante os 168 em que esteve aberta.

Todas as propostas tiveram mais votos favoráveis que contrários, sendo a revisão da meta 37 – que trata do percentual de governos estaduais e municipais que devem ter secretarias exclusivas de Cultura – a que obteve menos apoio, mas ainda assim registrou 70% das manifestações favoráveis.

Do ponto de vista quantitativo, houve uma baixa adesão ao processo de participação *on-line* na revisão das metas do PNC, comprovada também pelo baixo número total de participantes cadastrados (101) e o não recebimento de qualquer manifestação por meio de *e-mails* e correios, considerados meios alternativos de participação.

A seguir, apresenta-se uma síntese das propostas de revisão por parte do MinC e da participação social em termos de votos e comentários (Tabela 6).

Tabela 6 – Síntese com as revisões das 53 metas do PNC

Nº da meta	Quantidade de votos	Comentários recebidos	Votos a favor (Concordo)	Votos contra (Discordo)	Mudança Título	Mudança Redação	Mudança Indicadores	Subdivisão da meta	Exclusão da meta	Aglutinação a outra meta	Manutenção
1	81	14	75 (92,6%)	6 (7,4%)	x	x	x	x			
2	64	11	57 (89,1%)	7 (10,9%)	x	x		x			
3	69	9	64 (92,8%)	5 (7,2%)			x				
4	58	6	56 (96,6%)	2 (3,4%)		x					
5	50	10	42 (84%)	8 (16%)	x	x					
6	48	4	45 (93,8%)	3 (6,3%)	x	x					
7	46	3	44 (95,7%)	2 (4,3%)	x	x	x				
8	41	7	37 (90,2%)	4 (9,8%)					x		
9	41	2	35 (85,4%)	6 (14,6%)		x					
10	39	1	35 (89,7%)	4 (10,3%)							x
11	45	12	41 (91,1%)	4 (8,9%)	x	x					
12	52	8	48 (92,3%)	4 (7,7%)	x	x	x	x			
13	45	10	43 (95,6%)	2 (4,4%)						x	
14	46	8	46 (100%)	0 (0%)			x				
15	45	6	43 (95,6%)	2 (4,4%)	x	x	x				
16	49	9	45 (91,8%)	2 (4,4%)	x	x	x				
17	35	7	28 (80%)	4 (8,2%)							x
18	38	7	37 (97,4%)	1 (2,6%)	x	x	x				
19	33	5	32 (97%)	1 (3%)	x	x	x				
20	40	5	37 (92,5%)	3 (7,5%)			x				

Nº da meta	Quantidade de votos	Comentários recebidos	Votos a favor (Concordo)	Votos contra (Discordo)	Mudança Título	Mudança Redação	Mudança Indicadores	Subdivisão da meta	Exclusão da meta	Aglutinação a outra meta	Manutenção
21	32	2	27 (84,4%)	5 (15,6%)			x				
22	42	7	37 (88,1%)	5 (11,9%)			x				
23	38	5	33 (86,8%)	5 (13,2%)		x	x				
24	40	3	33 (82,5%)	7 (17,5%)	x	x					
25	35	6	34 (97,1%)	1 (2,9%)	x	x	x				
26	34	8	29 (85,3%)	5 (14,7%)	x	x					
27	26	1	21 (80,8%)	5 (19,2%)							x
28	37	6	37 (100%)	0 (0%)	x	x	x				
29	36	10	35 (97,2%)	1 (2,8%)		x	x	x			
30	24	0	21 (87,5%)	3 (12,5%)	x	x	x				
31	39	8	37 (94,9%)	2 (5,1%)	x	x					
32	35	5	34 (97,1%)	1 (2,9%)							x
33	27	3	23 (85,2%)	4 (14,8%)	x	x	x				
34	28	8	21 (75%)	7 (25%)	x	x	x				
35	30	7	28 (93,3%)	2 (6,7%)						x	
36	31	7	26 (83,9%)	5 (16,1%)		x	x				
37	30	2	21 (70%)	9 (30%)		x	x	x			
38	24	5	22 (91,7%)	2 (8,3%)			x				
39	23	3	23 (100%)	0 (0%)						x	
40	31	6	30 (96,8%)	1 (3,2%)		x		x			
41	28	4	26 (92,9%)	2 (7,1%)	x	x	x				

Nº da meta	Quantidade de votos	Comentários recebidos	Votos a favor (Concordo)	Votos contra (Discordo)	Mudança Título	Mudança Redação	Mudança Indicadores	Subdivisão da meta	Exclusão da meta	Aglutinação a outra meta	Manutenção
42	24	4	23 (95,8%)	1 (4,2%)	x	x	x				
43	26	4	25 (96,2%)	1 (3,8%)	x	x	x				
44	22	8	21 (95,5%)	1 (4,5%)		x		x			
45	24	3	21 (87,5%)	3 (12,5%)	x		x				
46	26	5	25 (96,2%)	1 (3,8%)			x				
47	23	6	22 (95,7%)	1 (4,3%)	x	x	x				
48	23	3	22 (95,7%)	1 (4,3%)	x	x	x				
49	26	1	25 (96,2%)	1 (3,8%)							x
50	30	4	30 (100%)	0 (0%)							x
51	33	6	33 (100%)	0 (0%)	x	x	x				
52	31	6	29 (93,5%)	2 (6,5%)	x	x	x				
53	33	6	32 (97%)	1 (3%)	x	x	x				
Total	1.956	306	1.796 (91,82%)	160 (8,18%)	28	35	32	8	1	3	6

Fonte: elaborada pelos autores.

A análise qualitativa das alterações propostas pelo GT totalizou 105 propostas que configuraram a seguinte tipologia:

- mudanças de título da meta: 29 (27,6%);
- alteração de redação: 35 (33,3%);
- alteração no modo de aferição (indicadores): 32 (30,4%);
- exclusão de meta: 1 (0,9%);
- aglutinação de metas: 3 (2,8%);
- metas não alteradas: 6 (5,7% do total).

No processo de revisão, o MinC introduziu um mecanismo muito importante para a qualificação da participação social. Tratava-se da apresentação dos conceitos operacionais que compunham cada uma das metas revistas, o que permitia uma maior e melhor compreensão dos aspectos técnicos e políticos de cada enunciado.

Curiosamente, a maioria dos comentários apresentados, apesar de apresentar qualidade de argumentação e objetividade, debatia a meta, e não necessariamente a proposta de alteração apresentada pelo MinC, o que ajuda a compreender o alto índice de concordância com as propostas revisionistas.

A análise da Tabela 6 permite algumas inferências:

- Trinta metas (57%) tiveram um número de votos abaixo da média geral de votos – número total de votos dividido pelo número de metas – e 23 (43%) igual ou superior à média geral;
- No que se refere aos comentários, 24 metas (45%) tiveram número inferior à média e 29 (55%) igual ou superior;
- Se considerarmos que, dos 101 cadastrados, apenas 51 votaram e apresentaram algum comentário e que, dos 306 comentários, 15 eram respostas do MinC a dúvidas e perguntas e 3 não tinham con-

teúdo para identificação. A média de comentários por participantes é de 5,6;

- Não há uma relação positiva entre aprovação ou reprovação da revisão das metas e número de comentários. O pequeno número de comentários tanto se faz presente nas metas com maior índice de aprovação quanto nas de menor índice de aprovação.

Na primeira reunião do novo CNPC – no mandato 2015 a 2017 –, foram apresentados os resultados da consulta ao processo de revisão das metas do PNC. Importa ressaltar que somente o futuro Comitê Executivo poderia deliberar sobre o resultado das propostas de revisão do PNC, dadas as prerrogativas de propor novas mudanças. Além disso, a legislação prevê que uma segunda consulta pública deveria ser realizada para referendar a nova versão com as alterações nas metas do PNC. Nada disso, contudo, foi operacionalizado. A despeito da existência de instrumentos normativos que definem os protocolos a serem seguidos após a consulta, o processo foi interrompido pelo MinC, não havendo qualquer sinalização da retomada do processo revisionista.

O processo na visão de três atores institucionais

Com o objetivo de qualificar a análise do processo de participação social na revisão das metas do PNC, três importantes atores do processo foram entrevistados: José Murilo Jr., gerente de Informações Estratégicas do MinC entre 2003 e 2009 e coordenador de Cultura Digital (2010-2016) da mesma instituição; João Pontes, ex-coordenador do PNC; e Lia Calabre, pesquisadora da FCRB. Perguntados sobre como, em linhas gerais, avaliavam a participação social na construção do PNC e no processo de revisão de suas metas, alguns aspectos foram destacados.

Um primeiro refere-se às conferências de cultura, sejam elas territoriais ou setoriais, compreendidas como importante instrumento

que assegura e qualifica a participação social. Especialmente para Lia Calabre e João Pontes, a realização de conferências que tiveram como pauta o PNC assegurou a participação social no processo de construção dos planos. Entretanto, para José Murilo Jr., esse modelo de participação consolidado pelas conferências presenciais realizadas nos três níveis de governança – municipal, estadual e nacional – significou também limites à implementação nos mecanismos de e-participação.

O segundo aspecto destacado foi a e-participação, ou seja, a participação social por meio dos canais de consulta e deliberação *on-line*, que tanto ocorreram na construção das metas do PNC quanto na revisão das mesmas. De acordo com José Murilo Jr., o MinC teve um papel pioneiro na estruturação e implementação de estratégia 2.0 de governança, que seguiu um processo crescente de ampliação de espaços e formas de participação:

Como Gerente de Informações Estratégicas (2003-2009) e depois como Coordenador de Cultura Digital (2010-2016) do MinC, era chamado a colaborar com o PNC quando o tema era ‘participação’. Acredito que éramos lembrados pelo fato de, em ambos os setores, termos desenvolvido e implementado métodos e soluções tecnológicas que exploravam intensamente o aspecto 2.0 da web – Gil/Juca eram entusiastas de tais iniciativas, e sempre nos pedia para analisar como crescer a variável participativa nas diversas ações do ministério. O processo de abertura teve início com o site institucional em formato de blog, o que deu oportunidade para os diversos setores desenvolverem suas estratégias 2.0 diretamente com seus públicos, sem o gargalo da comunicação institucional. Depois seguiu de forma mais explícita, com ferramentas de interação web nos eventos presenciais, e finalmente com o *culturadigital.br*, o 1º ambiente de rede social lançado por um governo (2009), que ficou marcado como o espaço de participação onde o MJ desenvolveu o processo aberto colaborativo de construção do Marco Civil da Internet. (MURILO JÚNIOR, 2018)

No que se refere à consulta sobre a revisão das metas, Lia Calabre e João Pontes divergem. Enquanto, para a primeira, a consulta *on-line*

despertou pouco interesse, João Pontes afirma que “a participação na internet foi muito significativa, salvo engano, com mais de 1000 pessoas”. (PONTES, 2018)

Tal divergência pode encontrar na perspectiva de José Murilo Jr. uma explicação. Para ele, a despeito do entusiasmo que Gilberto Gil e Juca Ferreira possuíam à época da construção do plano pelas ferramentas digitais, o processo de participação presencial se deu ancorado na perspectiva da representação e de forma hierarquizada – cada nível das conferências possuía ascendência decisória sobre as anteriores – enquanto a e-participação implementada trabalhava com uma perspectiva horizontal e ampliada, ou seja, trata-se do dilema entre a participação por representação e a participação direta:

[...] o que viemos a perceber é que os métodos e soluções tecnológicas que desenvolvemos para o ministério 2.0 de Gil não se adaptavam facilmente ao modelo de participação clássico das conferências. Portanto, o que aconteceu na maioria das vezes na década passada, foi uma dificuldade de diálogo entre os modelos de participação: um, representativo e hierarquizado, o outro, distribuído e horizontal. A grande crítica feita às nossas ferramentas, é que a participação era aberta demais, e um interessado que chegasse no final do processo teria o mesmo direito de fala daquele que havia participado de todas as instâncias. (MURILO JÚNIOR, 2018)

O processo de consulta para a revisão das metas ocorreu já na segunda gestão de Juca Ferreira, quando críticas ao modelo de participação social e de estruturação do SNC emergiam da nova equipe do MinC. Segundo José Murilo Jr., havia uma perspectiva de construção de ferramenta de participação específica para o PNC, o que envolvia um canal direto com o CNPC. Entretanto, a gestão durou pouco mais de um ano e o processo foi interrompido. De forma crítica, afirma:

[...] que houve uma vontade da gestão do Ministério da Cultura em promover a participação social durante todo o processo, mas de onde enxergo, posso dizer que o processo se deu em momento que a Internet apontava formas mais interessantes e

participativas de colaboração aberta p2p (peer-to-peer), que não foram devidamente assimiladas no modelo de participação já estabelecido das conferências. Ou seja, não chegamos a explorar intensamente as formas de participação digital / remota no âmbito da construção do Plano Nacional de Cultura. (MURILO JÚNIOR, 2018)

Um terceiro aspecto refere-se ao envolvimento e à responsabilização que os processos de participação social apontam. De um lado, João Pontes reconhece o fato de que toda a mobilização em torno do PNC envolveu exclusivamente aqueles cidadãos já engajados ou envolvidos com o campo da cultura. Sua crítica aponta para o reconhecimento de que a participação se restringiu àqueles que já atuam na cultura, sem atingir o restante da população de forma mais orgânica e cotidiana. Nessa linha de raciocínio, o PNC não afetou diretamente os modos de governar, e a consolidação apenas de espaços de discussão de diretrizes e metas de planos, sem a objetiva tradução em mudanças na realidade vivida, acaba gerando, além do enclausuramento, a exaustão da participação.

Em uma outra direção, Lia Calabre (2018) aponta para uma espécie de cultura da participação que possui:

[...] uma ideia ainda enraizada em parte significativa da sociedade brasileira, que tem como princípio delegar ao Estado a condução e respectiva responsabilidade pelos processos de implementação de políticas. Os processos de acompanhamento e aprimoramento não costumam mobilizar os atores sociais de uma maneira geral. Talvez, em um processo continuado e sistemático de chamada da sociedade civil para encontros de prestação de contas, se possa estimular a participação social nessas etapas de implementação de políticas, assim como para o aprimoramento das mesmas.

Apesar de reconhecerem que a participação social no nível municipal apresenta um grau de proximidade com as questões efetivamente vividas pelo cidadão, os entrevistados acreditam que a dimensão comunicativa do processo é determinante na qualificação da participação. Se,

para Lia Calabre, “o grau de mobilização está mais vinculado à capacidade de comunicação de quem convoca, através de escolhas mais acertadas de divulgação” (CALABRE, 2018), para João Pontes, a questão refere-se à estruturação de uma esfera pública da comunicação. Diz, ainda, que os processos de participação social na construção de políticas públicas expressam, como afirma Habermas, a colonização da vida pelo mundo sistêmico, por meio da apropriação de narrativas e discursos. O plano, para ser um plano do povo brasileiro, deveria ter uma outra linguagem, acionar outras formas e estruturas de sentidos – afirma –, de forma a consolidar uma escuta simbólica da sociedade. (PONTES, 2018)

Outro problema levantado referia-se ao fato de que os processos participativos, que ocorreram de forma muito significativa, especialmente nos dois governos Lula, não se articulavam entre si e, com isso, não chegavam ao cidadão comum.

José Murilo Jr. (2018) chama a atenção, entretanto, para a singularidade de cada processo de participação social, em função do estágio conjuntural dos elementos estruturantes deste:

Cada processo de consulta pública é único em seus objetivos, públicos-alvo, desenho estratégico, implementação, e consequência real. Posso dizer que existem processos protagonizados pelo governo brasileiro ainda na década passada extremamente bem sucedidos, como é o caso das duas etapas da construção do Marco Civil da Internet (2009/2011), e da consulta pública sobre a Nova Lei de Direito Autoral (2010). Desde então a Internet, e por consequência o ambiente da cultura digital, mudaram bastante. Basta lembrar que o Facebook em 2011, no período chamado Primavera Árabe, era um ‘poderoso catalisador tecnológico para a liberdade de expressão e mobilização democrática’, enquanto que hoje oferece como mercadoria ‘desde o monitoramento das atividades e do comportamento das pessoas até a promoção de campanhas políticas ou ideologias’.

Há um certo consenso de que os mecanismos de participação, deliberação e implementação de políticas públicas existentes necessitam de aprimoramento. Por um lado, Lia Calabre afirma que, dada a própria

cultura política do país, tende-se a valorar com diferentes pesos as contribuições oriundas dos setores populares em relação àquelas que se originam dos especialistas ou das elites econômicos. Já João Pontes aponta para uma certa instrumentalização da participação social, de forma a legitimar uma distância e uma secundarização da construção de uma efetiva cultura cidadã ancorada na participação mais efetiva. Para ele, como os processos deliberativos se dão por meio da participação por representação, isso acaba por não estimular a participação social. Quanto mais instrumentalizada é a participação – afirma –, menor é a possibilidade de uma cultura cidadã, consolidando uma dimensão deliberativa ainda é muito corporativa. Chega a apontar para o fato de que hoje há uma cisão entre participação, deliberação e implementação de políticas públicas. Há uma instrumentalização da deliberação e da participação pelas instâncias da implementação.

Contudo, é preciso contextualizar e diferenciar. Segundo Lia Calabre (2018):

Exatamente por uma falta de tradição de participação e reivindicação de espaços para as mesmas, as ações (algumas) implementadas no governo Lula foram acompanhadas de intensas campanhas de participação, da busca dos interlocutores que poderiam potencializar essa participação. No caso do Ministério da Cultura as duas Ministras que estiveram na primeira gestão da presidente Dilma não empreenderão muitos esforços para o fortalecimento dos processos participativos, ainda que tenha ocorrido a conferência nacional de cultura, que é um processo de participação em larga escala. Podemos dizer que parte da equipe que vinha se mantendo no Minc manteve os programas e ações que tinham a participação social como principal eixo. A gestão do Ministro Juca promoveu um largo esforço para a renovação do CNPC, ampliando as formas de participação e renovando o quadro de Conselheiro que tomou posse muito próximo ao momento do golpe e não foi convocado mais a se reunir. Observamos por parte do Minc uma tentativa constante de protelar ações que sejam de caráter participativo e reivindicatório retomando um desenho de reuniões expositivas do Ministro com os grupos de interesse daquele momento. Em suma, um esvaziamento dos mecanismos de participação efetiva.

Da mesma forma, segundo João Pontes, o episódio da terceira Conferência Nacional de Cultura já revelava uma certa falta de clareza sobre a continuidade dos processos participativos. O campo da cultura se mostrou mais competente nos momentos de implementar novos mecanismos participativos, mas, para efetivá-los e institucionalizá-los, o sucesso não foi o mesmo. Soma-se à descontinuidade de gestão com o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), a falta de acompanhamento e avaliação das políticas.

Considerações finais

No geral, o processo de revisão das metas do PNC obteve uma participação social bastante reduzida, além de ter se dado de forma concentrada em poucas pessoas e sob a pressão do fim do prazo de participação.

De certa forma, dada a incompletude do processo de implementação do SNC e do próprio PNC, ambos não produziram de forma objetiva alterações no modo de implementar as políticas culturais, o que pode ser elencado como uma das razões para essa baixa participação social. A uma certa exaustão da participação, concordamos com João Pontes quando ele também critica a questão da estruturação de uma esfera pública da comunicação. (BARROS et al., 2018)

Nesse sentido, a partir dos dados aqui apresentados, considera-se que ainda há um déficit de utilização desses meios *on-line* por grande parte da sociedade civil nas experiências participativas na área da cultura. Mesmo com a pauta da revisão das metas estando incluída no processo de reeleição do CNPC e dos colegiados, sendo inclusive abordada na primeira e única reunião dos órgãos deliberativos eleitos em 2015, a participação não foi quantitativa e qualitativamente expressiva. Somam-se a isso as próprias descontinuidades na política cultural, em função da troca de gestores e da baixa importância dada aos programas de políticas culturais a partir de 2016.

Porém, ressalta-se que a própria qualidade da participação dos 101 cadastrados também não apresenta contribuições significativas à revisão das metas, sendo, na maioria dos casos, reduzidas à concordância com o texto proposto pelo ministério.

A participação social por meio dos canais institucionais criados somada à participação popular não institucionalizada contribuíram para que o PNC fosse colocado no centro de uma agenda política comum. Por meio da mobilização social de diferentes segmentos culturais, o processo de debate e escuta pública para elaboração do PNC mobilizou amplamente os setores culturais entre 2003 e 2010, a despeito da morosidade e descontinuidade que, em vários momentos, ocorreram durante esse período no que diz respeito a essa pauta. Destaca-se que as instituições participativas, a exemplo dos conselhos de política cultural, colegiados setoriais e/ou das conferências de cultura, também tiveram um papel de grande importância no que diz respeito à participação social na revisão das metas do PNC. Mesmo assim, como já dito anteriormente, as descontinuidades na gestão pública de cultura no âmbito federal fizeram com que esses processos se estagnassem, não ocorrendo a necessária avaliação dessas políticas de participação e, portanto, comprometendo o aperfeiçoamento democrático que deveria acontecer a partir da prática de participação social e/ou e-participação.

Acreditamos que o processo de revisão das metas enfrentou diversos impactos e reveses do cenário das políticas culturais no país, como foi apontado ao longo do texto. Não se trata de vincular a baixa adesão de agentes culturais aos problemas internos da gestão pública do MinC, mas de buscar os vínculos internos e externos do processo com a conjuntura mais ampla. Há de se destacar, ainda, a própria qualidade da participação da sociedade civil, o que nos leva a inferir que as experiências participativas necessitam também de um projeto mais amplo de envolvimento político dos cidadãos. (MARQUES, 2008) Por isso, considerando esse cenário e a conjuntura inaugurada em 2016 e

aprofundada em 2018, torna-se mais que necessário e urgente o repensar do modelo dos processos participativos.

Notas

- 1 Dentre alguns resultados dessas pesquisas, estão os de Barros, Braga e Assis e Silva (2016), Barros e colaboradores (2018), Melo (2018) e Santos (2015).
- 2 Participaram da pesquisa, além dos autores do texto, os pesquisadores Carolina Craveiro e José Oliveira Jr.
- 3 Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/revisaodasmetas/destaque/>.
- 4 O e-mail para envio dos textos era: revisaopnc@cultura.gov.br.
- 5 Ver em: www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/...com...revisao.../10883.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a03v57n2.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

ALBUQUERQUE, M. C. (org.). *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 13-25. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

BARROS, J. M.; BRAGA, N. R.; ASSIS E SILVA, C. de A. Comunicação e cultura: um estudo sobre a participação social e as proposições em

processos de consulta e deliberação públicas. *Relatório Final de Pesquisa*, MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 43/2013, Brasília, DF, 2016.

BARROS, J. M. *et al.* Participação social, processos de consulta e deliberação públicas nas interfaces da cultura e da comunicação: uma aproximação comparativa a processos no nível nacional, estadual e municipal. *Relatório Final de Pesquisa CNPq*. Programa de Pós-Graduação em Artes, Universidade do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 65-76. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2018.

BRASIL. *Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010*. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em: 5 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Como participar*. 2016a. Disponível em: <http://revisaodasmetas.cultura.gov.br/participe/>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Início: consulta pública*. 2016b. Disponível em: <http://revisaodasmetas.cultura.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. São Paulo: Via Pública; Brasília, DF: MinC, 2012. Disponível em: <http://www.fundacaocultural.ba.gov.br/colégiadossetoriais/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2017.

Disponível em: http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2017/12/RELATÓRIO-COMPILADO_2016_2ª-edição.pdf. Acesso em: 4 abr. 2018.

CALABRE, L. [Entrevista]. [Entrevista cedida a] José Márcio Barros, Giordanna Santos e Renata Melo. [s. l.], 26 jun. 2018. Entrevista via e-mail.

CARVALHO, C.; GAMEIRO, R.; GOULART, S. As políticas públicas da cultura e a participação de novo tipo no Brasil. CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Lisboa. *Anais eletrônicos* [...]. Lisboa: Universidade Nova Lisboa, 2008. Disponível em: <http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/716.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

CEARÁ. Secretaria de Cultura. *Seminário em Fortaleza com Vinícius Wu debatem participação social na gestão cultural e novo Conselho Nacional*. 2015. Fortaleza: SECULT, 2015. Disponível em: <https://www.secult.ce.gov.br/2015/07/22/seminario-em-fortaleza-com-vinicius-wu-debateu-participacao-social-na-gestao-cultural-e-novo-conselho-nacional/>. Acesso em: 29 jan. 2019.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *From Poverty to Power*, [s. l.], 2008. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2017.

COELHO, V. S. P. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, edição 78, v. 2, p. 77-92, jul. 2007.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapoder publicoing the rhetorics and practices of three prominent camps. *New Media Society*, London, v. 3, n. 2, p. 157-177, June 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14614440122226038>. Acesso em: 5 abr. 2018.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-45. (Cibercultura).

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. (Cibercultura).

MARQUES, F. P. J. A. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação e Culturas Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2008.

MELO, R. N. P. *A cultura da participação e a participação na cultura: análise da efetividade da participação social nos Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza e Belo Horizonte*. 2018. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, 2018.

MURILO JÚNIOR, J. [Entrevista]. [Entrevista cedida a] José Márcio Barros, Giordanna Santos e Renata Melo. [S. l.], 7 jun. 2018. Entrevista via e-mail.

POGREBINSCHI, T. Democratic innovations and quality of democracy: do we need new and more creative recipes? In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 2913, Bourdeaux. *Anais* [...]. Bourdeaux: [s. n.], 2013.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3ao2.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? as Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60,

n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v6on1/0011-5258-dados-60-1-0007.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

PONTES, J. [Entrevista]. [Entrevista cedida a] José Márcio Barros, Giordanna Santos e Renata Melo. [S. l.], 20 jun. 2018.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: TONELLI, V.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. dos (coord.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília, DF: ANFIP, 2008. p. 131-148.

SANTOS, G. L. da S. *Participação social no Colegiado Setorial de Culturas Populares, do Ministério da Cultura (MinC): uma análise dos canais comunicacionais e participativos, de 2010 a 2014*. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SILVA, S. P. da. *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto de Discussão).

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2012. p. 43-52.

Fruir e formar: a interação entre PNC e Planos Municipais de Cultura sobre acesso à formação¹

*Flávia Landucci Landgraf**

Introdução

O reconhecimento da cultura como um direito no Brasil foi inaugurado há pouco mais de 30 anos, pela Constituição Cidadã de 1988. Nascida da luta pela redemocratização, a Constituição prescreve ainda, em seu artigo 215, que o Estado desempenhe papel ativo na garantia do pleno exercício dos direitos culturais, o que contempla, dentre uma miríade de dimensões, a democratização do acesso a bens e serviços e as ações do poder público que conduzam a formação de pessoal nas múltiplas dimensões da

* Mestre em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Integra o Observatório de Economia Criativa da Bahia e o Observatório da Diversidade Cultural (ODC). *E-mail*: flavia.land@gmail.com.

ação cultural. Um passo decisivo para a efetivação desse direito é estruturar institucionalmente a implementação de políticas que tenham um caráter contínuo, próprio das políticas de Estado.

Foi também pós-1988, com a redefinição organizacional do Estado federativo brasileiro – conforme pontua Marta Arretche (1999, p. 112) –, que, politicamente, estados e municípios, de fato, passaram a ser autônomos. Isso demandou que, para conquistar a adesão de governos locais na assunção de atribuições de gestão, fossem forjadas estratégias efetivas de mobilização político-institucional. O Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC) (2010-2020) constituíram, inequivocamente, marcos fundamentais no processo de institucionalização das políticas públicas de cultura no Brasil. Como principal instrumento de formulação de políticas públicas de cultura no cenário nacional, o PNC alicerça-se em “um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil”. (BRASIL, 2009, p. 14)

Essa rede federal é prevista pela Lei nº 12.343/2010, que instituiu o PNC, na criação do SNC, lograda finalmente pela Emenda Constitucional nº 71/2012, a ser composto por sistemas municipais e estaduais constituídos por elementos semelhantes, especialmente por conselhos, planos e fundos de cultura. Agrega-se à legislação do PNC a Portaria nº 123/2011, que determina as 53 metas a serem alcançadas ao longo dos dez anos de vigência do plano. (BRASIL, 2018b, p. 26) Desde então, diversas iniciativas foram empreendidas com a finalidade de estabelecer planos e sistemas de cultura municipais e estaduais alinhados a essas políticas nacionais.

Este artigo busca investigar o grau de interação entre o PNC e os Planos Municipais de Cultura (PMC) quanto às metas referentes ao acesso a bens e serviços culturais e ao incentivo a iniciativas de formação e produção de conhecimento em cultura. Em última instância, portanto, a objetivo deste estudo exploratório é identificar como e em que medida as metas do PNC relacionadas a esses assuntos foram contempladas

em planos formulados no âmbito dos municípios. O estudo tem como ponto de partida a publicação *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)* – fruto de projeto homônimo desenvolvido para o então Ministério da Cultura (MinC) pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)² –, especialmente os desenvolvimentos que compõem sua terceira parte, nomeada “Repercussões do PNC em Planos Municipais de Cultura”. (BRASIL, 2018b, p. 109-149) Trata-se de uma escolha que nasce do interesse em aprofundar uma das diversas possibilidades de pesquisa que o vasto levantamento deste trabalho oportuniza, mediante a reflexão sobre um conjunto específico de metas.

Consequentemente, lançamos mão da amostra de PMC daquela pesquisa, resultado da triagem criteriosa dos documentos de todos os 213 municípios³ que alimentaram o campo pertinente ao PMC nas plataformas digitais então disponibilizadas pelo MinC: plataforma de integração e monitoramento do SNC⁴ e plataforma do PNC.⁵ A amostra é composta por 24 PMC,⁶ 22 dos quais foram selecionados das bases de dados supracitadas, uma vez que não foram encontrados registros de planos de cultura de quaisquer municípios de quatro estrados brasileiros: Amapá, Rondônia, Roraima e Sergipe. Os outros dois planos, dos municípios de Laranjeiras (SE) e Guajará-Mirim (RO), foram extraídos de uma terceira base de dados,⁷ com o objetivo de contemplar ao máximo a representatividade de todos os estados. É obrigatório, então, salientar que Amapá e Roraima não se encontram representados neste estudo. Hipóteses explicativas dessa ausência bem como a descrição detalhada dos procedimentos metodológicos dessa seleção não serão aqui abordadas por motivo de síntese e podem ser encontradas na referida publicação. (BRASIL, 2018b, p. 110-123)

Este artigo está organizado em três seções. A primeira é dedicada a precisar a metodologia e as razões da seleção das 11 metas aqui estudadas, as quais se fundamentam no exame de procedimentos administrativos e de documentos oficiais publicados pelo MinC e em argumentos

teóricos. Na sequência, são discorridas análises específicas ao estudo da relação entre os planos de cultura consequentes às metas do PNC selecionadas, observando os alinhamentos entre PMC e PNC e as particularidades daqueles no tocante às metas e ações definidas nas legislações municipais. Por fim, na última seção, é apresentado um panorama com comparações quantitativas e apurações qualitativas do material observado ao longo da pesquisa.

As metas de governabilidade partilhada do PNC sobre acesso e formação em cultura

Caminhando na contramão das tristes tradições de ausências, instabilidades e autoritarismos das políticas culturais no Brasil (RUBIM, 2007), o PNC prescreve ações coordenadas, perenes e de amplo alcance próprias de uma política de Estado e lança, simultaneamente, um processo de construção coerente a uma política pública, pois é submetido ao crivo e à participação ativa da sociedade brasileira e comunidade cultural. (RUBIM, 2008) Nesse percurso, um desafio impreterível é não apenas respeitar os princípios constitucionais, mas galvanizar o plano aos mecanismos institucionais do federalismo brasileiro, que preconizam o respeito aos princípios democráticos, a autonomia entre os entes federados e a divisão de competências entre eles.

Em uma perspectiva federalista, o PNC tem implicações também para a gestão dos estados e municípios que conformam a União. Seriam, então, os planos de cultura estaduais e municipais os documentos síntese do planejamento de futuro das políticas públicas de cultura desses entes, construídas a partir de uma leitura de cenário local e nacional. Possuem, assim, a dupla responsabilidade de contemplar particularidades locais e colaborar para que o PNC seja efetivado.

Enquanto dispositivo institucional, o PNC é monitorado e avaliado fundamentalmente por meio do acompanhamento do alcance de suas metas.⁸ (BRASIL, 2014, 2015a, 2016, 2017a) Dentre os tópicos que

constituem um plano de cultura, as metas são aquelas que expressam “alvos físicos tangíveis, quantificados, projetados e alinhados em horizontes definidos”. (BRASIL, 2017b, p. 55) Inspirado nas orientações do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o MinC definiu parâmetros de monitoramento⁹ das metas em 2012, que foram anualmente atualizados pelos gestores do ministério e dos demais representantes do Sistema MinC. (BRASIL, 2018b, p. 52) Por mais que o objetivo deste estudo não seja versar sobre o alcance das metas do PNC, e sim sobre a relação entre estas e as metas de PMC, lançamos mão de dois dentre os elementos fundamentais para a organização e gestão de procedimentos de monitoramento das metas como critérios de seleção: a governabilidade das metas e os critérios para a classificação das metas.¹⁰ O motivo se dá na busca por alinhar esta análise, dentro dos limites possíveis, aos referidos parâmetros de acompanhamento e avaliação do PNC como política pública.

A governabilidade das metas diz respeito à “identificação das instâncias responsáveis por assegurar o alcance dos resultados previstos pelas metas”. (BRASIL, 2018b, p. 58) No quadro do PNC, na prática de monitoramento, são discernidos três espaços de decisão capazes de avaliar a concretização do que se encontra projetado:

1. metas de governabilidade exclusiva do MinC, com 16 metas;
2. metas que requerem parcerias com outros órgãos da União, com 11 metas; e
3. metas responsabilidade compartilhadas com os outros entes federados, com 26 metas. (BRASIL, 2016, 2017, 2018b)

Desse universo inicial de 26 metas, cujo alcance é vinculado de maneira imprescindível às políticas culturais dos municípios, foi utilizado um segundo critério de seleção, relacionado à classificação de metas utilizada pelo MinC para monitoramento do PNC,¹¹ denominado “metas por tema”.

A classificação “metas por tema” foi introduzida pelo MinC em 2015, quando da edição revisada do *Mapa estratégico da cultura*, documento que apresenta sete objetivos estratégicos com foco na atuação do ministério, posteriormente replicados como objetivos da pasta da cultura apresentados no Plano Plurianual (PPA): 2016-2019.¹² (BRASIL, 2015b, p. 62) O ordenamento “meta por tema”, portanto, merece destaque por explicitar o esforço em impulsionar a execução das metas do plano na consolidação de peças orçamentárias que se desdobrem em recursos para a pasta da cultura, ou seja, em conferir maior viabilidade às metas do PNC, articulado seu acompanhamento ao planejamento orçamentário do governo federal, o que, inclusive, poderia corroborar no repasse de recursos entre os entes da federação – União, estados e municípios.

A Tabela 1 apresenta, em síntese, as metas do PNC organizadas de acordo com os dois critérios de classificação supracitados: governabilidade e “meta por tema”.

Tabela 1 – Metas do PNC organizadas de acordo com os critérios de governabilidade e classificação “meta por tema”

Tema/Governabilidade das metas	Compartilhada com entes federados	Compartilhada com órgãos da União	Exclusiva do MinC
[1] Fortalecer o SNC, com a qualificação da gestão cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados;	1, 2, 37, 49	-	35, 36, 46, 47, 48
[2] Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro;	3, 5	4	6
[3] Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais;	21, 27, 44	-	-
[4] Estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística;	22, 23, 25	38, 39, 50, 51, 52	24, 43, 45
[5] <i>Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais;</i>	20, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 41	-	26, 30, 40
[6] <i>Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura, educação e formação artística e cultural;</i>	12, 18, 19	14, 15, 16, 17	13
[7] Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país	10, 11, 53	42	7, 8, 9

Legenda: itálico utilizado como destaque para as metas trabalhadas neste estudo.

Fonte: elaborada pela autora com base em Brasil (2015a, 2016).

Dedicado a observar as metas relativas ao acesso a bens e serviços culturais e às políticas de formação e produção de conhecimento em cultura, este estudo contempla, portanto, as 11 metas de governabilidade partilhada classificadas nos objetivos 5 e 6, respectivamente: “Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais”, associado às metas 20, 28, 29, 31, 32, 33, 34 e 41; e “Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura, educação e formação artística e cultural”, associado, por sua vez, às metas, 12, 18 e 19.

São vários os motivos desse recorte. Esses dois temas englobam um conjunto significativo de metas de governabilidade partilhada. Ademais, segundo dados levantados na pesquisa realizada para o MinC em 2018 (BRASIL, 2018b), entre as 26 metas de governabilidade partilhada, apenas seis delas têm correspondência em 100% dos PMC, e quatro dessas seis metas são categorizadas dentro dos dois temas escolhidos. Ainda, por opção conceitual, privilegiamos, dentre os direitos culturais, aqueles referentes ao acesso a bens, serviços e à possibilidade de se formar e obter informações referentes à vida cultural.

É certo que a listagem dos direitos culturais é passível de múltiplas leituras, seja pela ausência de um instrumento internacional que lhes atribua uma conceituação definitiva (DONDERS; LAAKSONEN, 2011), seja pela polissemia do conceito de cultura e a decorrente complexidade na definição de abrangência de um quadro jurídico-normativo que faça referência àquele. (DONDERS, 2011) Entretanto, a despeito dos limites teóricos enfrentados, é possível afirmar com segurança que os direitos culturais constituem o campo dos direitos fundamentais (CUNHA FILHO, 2000; KAUARK, 2014; TEIXEIRA COELHO, 2011; VARELLA, 2014) e, como tal, podem ser compreendidos também na chave explicativa destes. Outro recurso passível para essa delimitação é fazer uso dos subsídios pertinentes ao contexto da análise, ou seja, aqueles trazidos pela própria normativa do PNC: a aceção tridimensional da cultura nas suas dimensões simbólica, cidadã e econômica.

O acesso é, no campo dos direitos, frequentemente tido como condição imprescindível para a que as pessoas tenham a oportunidade de se inserirem socialmente como membros com plenos direitos e responsabilidades uma sociedade. No campo da cultura, “o acesso aos serviços e às expressões culturais vem lentamente se transformando na fundamentação da maioria das políticas culturais”. (LAAKSONEN, 2011, p. 49) Trata-se de um direito calcado na ideia de igualdade de oportunidades, na garantia de que os membros de uma sociedade possam todos acessar a multiplicidade de produções culturais, os meios para produção cultural e o universo de conhecimento relativo a estes bens simbólicos, não sendo estes restritos a classes privilegiadas. Seriam, conforme a categorização comumente utilizada para os direitos fundamentais, aqueles tidos como de segunda geração, também frequentemente acionados pela alcunha de “direitos sociais e econômicos”.

Numa acepção ampla, o direito ao acesso também conserva aproximações com as demais gerações dos direitos fundamentais, quais sejam:

- aqueles relativos às liberdades individuais, de primeira geração;
- os que se firmam na ideia de solidariedade e compartilhamento de responsabilidades sobre bens coletivos ou de titularidade difusa, de terceira geração; e
- o direito ao pluralismo e à interferência direta na definição das ações estatais, os de quarta geração.¹³ (VARELLA, 2014)

Tais intersecções exemplificam-se, respectivamente, por:

- não sofrer censura ou restrição quanto aos bens culturais que se almeja fruir;
- ter direito de acessar os patrimônios culturais, bens de natureza difusa;
- ter a possibilidade de acessar os espaços de participação na formulação de políticas culturais.

Ponderada a abrangência que o direito de acesso à cultura pode englobar, é importante salientar que o recorte das 11 metas adotado abarca dimensões conceituais mais modestas. Está mais próximo da ideia da promoção de igualdade, dos direitos de segunda geração ou, para utilizar a terminologia adotada pelo próprio PNC, de aspectos relativos à dimensão cidadã de cultura.¹⁴ Ainda assim, não a contempla em sua totalidade, uma vez que aspectos como a participação social na definição de políticas e o acesso à produção e difusão de bens e serviços são temas compreendidos nessa dimensão, porém não abordados neste estudo. De todo modo, ao contemplar o fornecimento de bens e serviços culturais à população e políticas de incentivo a produção e difusão de conhecimento, o conjunto metas estudadas ampara condições valiosas na promoção dos direitos culturais: a possibilidade de construir repertório, entrar em contato com expressões estéticas e de conhecer e construir conhecimento em cultura. Sustenta, assim, dimensões primordiais para o usufruto de outros direitos culturais, como o próprio direito à participação política, para o qual o acesso é pré-condição.

Formar e fruir nas metas dos Planos Municipais de Cultura

Há um determinado encadeamento lógico sugerido pelo MinC para a formatação de PMC, sintetizado pelo seguinte:

- a elaboração de um diagnóstico cultural consistente, que ofereça uma boa leitura do momento das políticas culturais do município e suas características;
- a definição do futuro desejado e o desenho de diretrizes e objetivos;
- do estabelecimento de como se alcançará o futuro desejado, no desenho de estratégias, metas e ações, tendo em vista também a definição de prazos para essas realizações;

- a construção de uma lógica de monitoramento, com indicadores e sistemáticas de acompanhamento e avaliação. (BRASIL, 2017b, p. 17)

Todavia, a construção do próprio PNC, nessa sua versão inaugural, percorreu outros caminhos. Destaca-se, entre eles, a consolidação *a posteriori* das 53 metas que norteiam o monitoramento a avaliação do plano. A Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que instituiu o PNC, apresenta no artigo 2º os objetivos do plano e, nos anexos, cinco eixos temáticos aos quais são concatenadas 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações. A definição das 53 metas foi, por fim, estabelecida um ano depois, em 13 de dezembro de 2011, com a assinatura da Portaria nº 123. (BRASIL, 2018b, p. 17-26)

As metas surgiram como tentativa de fortalecer o potencial de efetividade do plano, um exercício de elaboração que contemplasse e estabelecesse prioridades dentre a plêiade de demandas expressas nas centenas de ações da lei. (RUBIM, 2008; VARELLA, 2014) Por um lado, é possível inferir que essa configuração espelha o amplo exercício democrático, de participação efetiva de diversos segmentos da população, em um processo que teve seu início em 2003 e abarcou seminários, câmaras setoriais e conferências realizadas nos diversos âmbitos da federação. A própria elaboração das metas foi igualmente participativa, tributária dos processos anteriores¹⁵ e de consultas públicas realizadas pelo MinC para esse fim específico. Um histórico como esse tem valor para além do alcance das metas, por disseminar a lógica da participação nessa iniciativa inaugural de planejamento de longo prazo no campo da cultura. Por outro lado, a estrutura do PNC oriunda desse processo, carente da conectividade direta – entre diretrizes, objetivos, metas e ações – que estabelece a coerência interna que o próprio MinC preconiza, tornou-se mais um fator de complexidade na leitura do PNC (RUBIM, 2008; TURENKO, 2017; VARELLA, 2014) e, conseqüentemente, da análise da relação entre este e os planos municipais.

Exposta tal complexidade, a análise dos PMC atenta ainda, a um só tempo, para sinais de colaboração entre os entes federados para o cumprimento das metas comuns e para as expressões de fragilidades, vocações e potencialidades dos municípios. As interações entre as metas do PNC com os PMC foram delimitadas às metas e ações destes. Assim, a relação metas PNC – metas PMC é destacada, mas mantém-se abertura para a inclusão, no escopo do estudo, de ações desenhadas no âmbito municipal que respondam às metas nacionais. É digno de nota que o levantamento quantitativo dessa relação entre metas é tributário da pesquisa *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)* (2018). No mais, todas as considerações que seguem, assim como o estudo quantitativo da relação entre metas do PNC e ações dos PMC, são originárias desse estudo.

Identifica-se, de início, que três PMC não apresentam metas na sua construção – Arapiraca (AL), Campo Novo dos Parecis (MT) e Lago do Junco (MA)¹⁶ – e outros cinco não apresentam ações de maneira objetiva – Juripiranga (PB), Palmas (TO), Parnaíba (PI), Quixeré (CE) e Santa Cruz (RN). A análise documental que fundamenta este estudo não fornece subsídios para delimitar os motivos dessas ausências. Há municípios que argumentam acompanhar a metodologia do PNC e não incluem as metas no texto da lei. De todo modo, os três municípios que não apresentam metas em seus planos apresentam ações, e o inverso pode ser dito dos outros cinco municípios sem ações. Assim, a base do cálculo percentual da relação de correspondência entre metas PNC e metas PMC é de 21 planos, e a de metas PNC e ações PMC é de 19 planos. Todos os 24 planos são analisados cômputo final, e observações específicas a cada um deles são discutidas ao longo desta seção.¹⁷

As 11 metas selecionadas são organizadas, para análise, em três grupos. Sendo oito as metas correspondentes ao tema “Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais”, estas são subdivididas em dois agrupamentos: um com aquelas fazem referência à existência e/ou às reformas de equipamentos culturais – metas 29, 31,

32, 34 e 33 – e outro com metas relativas às práticas culturais ou ao acesso à informação dos bens e atividades abrigadas pelos equipamentos – metas 20, 28 e 41. O terceiro grupo é formado pelas metas 12, 18 e 19, do tema “Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura, educação e formação artística e cultural”.

Acesso a bens e serviços: existência ou adaptação de equipamentos culturais

As metas 29, 31, 32, 33 e 34 do PNC tratam do tema do acesso a bens e serviços culturais pela chave da existência de equipamentos culturais ou da necessidade de sua adaptação para maior acessibilidade e atratividade dos espaços.

Esse é um conjunto com alta correspondência nos planos municipais. Ambas as metas 31 e 32 – respectivamente “Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural, na seguinte distribuição: 35% dos municípios com até 10 mil habitantes com pelo menos um tipo; 20% dos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes com pelo menos dois tipos; 20% dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes com pelo menos três tipos; 55% dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes com pelo menos três tipos; 60% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos; 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos” e “100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento” – são refletidas em 100% dos PMC com metas e também em 100% dos PMC com ações.

As congruências entre planos municipais e a meta 31 – que propõe a existência de uma multiplicidade equipamentos culturais de acordo com a quantidade de habitantes dos municípios – variam entre a construção de novos equipamentos, adaptações para finalidades específicas

ou a reativação de espaços em desuso, numa listagem que agrega o diagnóstico e a projeção de futuro almejados em planos de cultura. Entre as ações de Maués (AM), por exemplo, há a projeção de reformas no Museu do Homem e revitalização da Casa de Cultura, que se encontrava desativada. Já Oriximiná (PA) estabelece, em sua meta 25, a construção de 15 novos equipamentos culturais, contemplando territórios de comunidades tradicionais, remanescentes de quilombos e indígenas. Os planos dos municípios de Parnaíba (PI) e Laranjeiras (SE) denotam, por sua vez, atenção pela distribuição mais equitativa dos equipamentos pelo espaço urbano, sendo que o segundo estabelece, em sua meta 26, que 100% dos bairros com mais de 2 mil habitantes deverão, até 2022, abrigar um centro multicultural.

O diálogo entre PMC e a meta 32, por sua vez, aproxima-se em suas características daquele encontrado na meta 31. Quixeré (CE), por exemplo, estabelece, na sua meta 6, que 30% dos bairros da cidade devem abrigar uma biblioteca. Rubiataba (GO) tem como meta 21 “ampliar e qualificar a Biblioteca Pública Municipal Oscar Campos”, mas apresenta especificidades. Campo Novo dos Parecis (MT), cujo plano de cultura não apresenta metas, elenca atividades culturais nas bibliotecas, como saraus e clubes de leitura. O plano de Vitória (ES) estabelece, na meta 15, a instituição do Sistema Municipal de Bibliotecas (SMB). Santa Cruz (RN) também apresenta esse intuito em texto explicativo à meta 13 de seu PMC, que trata de melhorias na Biblioteca Pública Municipal. Outros municípios que já possuem SMB o declaram em outras áreas de seus PMC. Visualiza-se, assim, a articulação dos municípios à implementação do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), política instituída em maio de 1992 pelo Decreto nº 520, com objetivos como incentivar a implementação de serviços bibliotecários no território nacional e promover a melhoria da rede de bibliotecas para que se configurem como centros de educação permanente (BRASIL, 1992), entre outros.¹⁸

Já a meta 34, “50% de bibliotecas públicas e museus modernizados”, tem correspondência de 72% entre as metas e de 84% entre as ações dos PMC. Arapiraca (AL), por exemplo, desenhou entre suas ações a modernização da biblioteca pública, a ampliação de seu acervo de livros e a sua informatização. Santa Cruz (RN) também agrega à meta de modernização o intuito de informatizar o acervo. Laranjeiras (CE) delimita, na meta 24 de seu PMC, que 100% dos equipamentos culturais públicos sejam restaurados, modernizados e reequipados. Determinação semelhante é apresentada no PMC de São Paulo (SP), entre as ações e prazos de execução da meta 5, que estabelece a requalificação dos equipamentos culturais. É digno de nota, contudo, que fragilidades dessa meta apresentadas no processo de revisão também comprometem a leitura das relações entre ela e os PMC, principalmente no que tange à imprecisão do termo “modernizado”. (BRASIL, 2018b, p. 217) O levantamento de dados dos PMC levou em consideração termos como “requalificação”, “reforma” e “modernização”, mas não incluiu metas ou ações que versavam sobre a informatização ou atividades de mediação de leitura apenas. Uma leitura mais ampla do termo poderia sugerir a inclusão de elementos como estes, por exemplo. Temos como hipótese que maior precisão na formulação da meta nacional facilitaria o estudo de seus desdobramentos nos municípios e, sobretudo, a leitura em escala municipal do que é estabelecido efetivamente por essa meta nacional.

A meta 29 – “100% de bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais atendendo aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvendo ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência” – é refletida nas metas dos PMC em 62% dos casos. Entre as ações dos PMC, essa correspondência é um pouco maior: 74%. Mesmo assim, constitui a meta desse grupo com menor correspondência nos PMC. Entretanto, é notório que muitos dos municípios estabelecem em seus planos de cultura a orientação de que todos os equipamentos públicos de cultura devam atender aos requisitos de acessibilidade, indo além da listagem proposta na meta nacional.

São eles: Maués (MA), Guajará-Mirim (RO), Palmas (TO), Rubiataba (GO), Vitória (ES), São Paulo (SP), Nova Esperança (PR) e Bom Retiro (RS). Ademais, São Paulo (SP) pontua que as adaptações devem respeitar as normas de acessibilidade arquitetônica, ergonômica e mobiliária. Essa especificação é importante, uma vez que há aspectos da acessibilidade comunicacional e de acessibilidade física que dizem respeito ao mobiliário, e não necessariamente ao desenho predial. Essas especificidades foram pontuadas no processo de revisão dessa meta (BRASIL, 2018b, p. 209), mas geralmente figuram de forma genérica nos planos municipais, assim como é apresentado na meta do PNC.

A meta 33 – “1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento” – apresenta correspondência menor no âmbito dos planos de cultura dos municípios: encontra-se refletida entre as metas dos PMC em 24% e em apenas 16% entre as ações dos PMC. Escada (PE) é um município que manifesta intenção em promover espaços dessa natureza, tanto em suas metas quanto nas ações, e planeja “construir espaços que integrem cultura e lazer”. Há outros casos que tangenciam a temática, mas não foram considerados nessa contagem por não mencionarem a adaptação de equipamentos culturais, a despeito de incentivar a promoção políticas transversais entre cultura, esporte e lazer, com é o caso de Lago do Junco (MA) e Campo Novo dos Parecis (MT). É sabido que essa meta surge vinculada ao projeto Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU) – denominado, anteriormente, por Praça dos Esportes e da Cultura –, integrante do então Programa de Aceleração do Crescimento, que foi descontinuado. É possível que tal especificidade tenha corroborado para que municípios perspectivassem a construção desse tipo de espaço em contato pontual com a União, e não como proposta a ser integrada em um planejamento sistêmico e de longo prazo, como aquele de um PMC. Alguns municípios, como Sete Escadas (MG) e São Paulo (SP), possuem CEU, mas não foram contabilizados neste levantamento por não tratarem desses equipamentos, seja nas metas, seja nas ações de seus PMC.

Acesso a bens e serviços: práticas culturais e acesso à informação

Nas metas 20, 28 e 41, o PNC versa sobre acesso a bens e serviços culturais mediante a promoção de atividades específicas, como leitura, e a frequência em equipamentos culturais, ou pela chave da informação, na qual desempenharia papel o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

A meta 20 – “média de 4 livros lidos fora do aprendizado formal por ano, por cada brasileiro” – está em situação atípica, pois se vê refletida em pouco mais da metade dos PMC com metas (57%), mas entre as ações dos PMC tem alta ressonância (95%). Alguns municípios estabelecem o incentivo à leitura de forma objetiva, como é o caso de Rubiataba (GO), cuja meta 23 prescreve: “Incentivar e desenvolver programas de incentivo à leitura”. Maués (MA) e Guajará-Mirim (RO) refletem a meta, mas com uma variação de quantidade, firmando “média de dois (02) livros lidos fora do aprendizado formal por ano”. Palmas (TO), por sua vez, segue o parâmetro à risca: “aumentar a média de 4 livros lidos fora da escola por ano, por cada palmense”. Entretanto, de maneira independente ao estabelecimento de uma meta específica que trate da média de leitura de seus cidadãos, quase todos os PMC estudados abordam, em suas ações, iniciativas de incentivo à leitura nos mais diversos formatos. Casimiro de Abreu (RJ) intenta otimizar a programação das bibliotecas; Florianópolis (SC) planeja realizar eventos de formação e reflexão em bibliotecas comunitárias; São Paulo (SP) projeta a criação do Programa Agentes de Leitura. Destaca-se, ainda, o município de Vitória (ES), que se compromete a elaborar um Plano Municipal do Livro e Leitura. Essa iniciativa denota convergência com o fortalecimento do processo capitaneado pelo Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), política federal lançada em 2006 – pela Portaria Interministerial nº 1.442 –, com o objetivo de finalmente garantir perenidade às ações da União no setor e fortalecer a democratização do acesso à leitura.¹⁹

Curiosamente, os dados levantados sobre a correspondência da meta 28 em PMC – “aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música” – apontam para uma situação semelhante à encontrada sobre a meta 20. Embora apenas 43% dos PMC espelhem a meta nacional em suas metas municipais, a totalidade deles (100%) desenha ações que incidem positivamente no aumento da frequência em equipamentos e espetáculos. Bom Retiro do Sul (RS), por exemplo, projeta como ações “fortalecer a Rádio Comunitária e utilizá-la para promoção da música local e divulgação dos eventos culturais do município” e “incluir nos projetos de divulgação os diversos gêneros artísticos, valorizando a diversidade cultural”. Nova Esperança (PR) estabelece como meta “Aumentar em 50% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, dança, música, exposições de artes e bibliotecas”, acrescentando à meta do PNC a mensuração da frequência também em biblioteca e em exposições de artes. Casimiro de Abreu (RJ) projeta atenção na identificação de lugares estratégicos para a construção de equipamentos culturais, definidos em contato com cada comunidade, de forma a posicioná-los em espaços propícios para maior frequência dos moradores. Merece destaque, ainda, o conjunto de ações definidas por Rio Verde de Mato Grosso (MS), que engloba o “financiamento de políticas de formação de público, incentivando projetos e ações”, o estímulo a associações e outras formas comunitárias que “potencializem o acesso a bens e serviços em equipamentos culturais existentes”, a criação de “programas e subsídios para a ampliação de oferta e redução de preços estimulando acesso aos produtos, bens e serviços culturais”, além de prêmios para iniciativas de formação e qualificação da fruição cultural.

Já a meta 41 é a de menor aderência desse grupo. Estipula “100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC”. Apenas 10% dos PMC apresentam convergência a esta em suas metas e 26% em suas ações. Maués

(MA) e Guajará-Mirim (RO) estabelecem como ação do PMC catalogar e disponibilizar os acervos do museu e biblioteca no Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC) até 2018, o qual seria, por sua vez, atrelado ao SNIIC. O município de Nova Esperança (PR) determina catalogar todos os bens culturais de equipamentos públicos do município. Florianópolis (SC), por sua vez, tem entre suas metas integrar o SMB e o Sistema Municipal de Museus aos respectivos sistemas nacionais, demonstrando consonância com as políticas federais e com a alimentação do SNIIC. Isso porque o SNBP e o Cadastro Nacional de Museus são agregados no Mapas Culturais, que é a ferramenta oficial do SNIIC desde 2015. (RIGOLON et al., 2018, p. 23)

Entretanto, por mais que tenham ocorrido avanços na estruturação do SNIIC, o próprio MinC avalia – em seus relatórios de revisão – não possuir uma ferramenta adequada para que essa meta seja cumprida. Somam-se a esse cenário as dificuldades oriundas da complexidade de se estruturar uma única política de catálogo e inventário a ser agregada a esse sistema. (BRASIL, 2018b, p. 225) Portanto, é possível supor que as fragilidades do próprio SNIIC tenham impactado negativamente na articulação dos municípios frente ao cumprimento da meta 41, cujo desdobramento pode ser identificado nos baixos percentuais de reflexo da meta nos PMC.

Formação artística e cultural, produção e difusão de conhecimento

Nesse conjunto das metas 12, 18 e 19, os temas da formação, qualificação, produção e difusão de conhecimento são tratados pelo PNC em projeções que englobam ações desde a educação básica à qualificação de gestores e geração de pesquisas acadêmicas.

Das três metas que integram esse grupo, duas apresentam 100% de aderência nos PMC, tanto no que tange às metas quanto às ações; são elas a 18 e 19, respectivamente: “aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com

conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura” e “aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento”. São muitas as maneiras que os municípios desenham suas ações de fomento à formação e pesquisa. Laranjeiras (SE), por exemplo, tem como meta aumentar em 100% o número de vagas da Oficina Escola de Laranjeiras, o fornecimento de 200 vagas em cursos de linguagens artísticas, como música, literatura, artes cênicas, entre outras, além da criação de uma Escola Municipal de Artes e Música. A cidade de São Paulo (SP) tem como ações a criação de formações técnica e profissionalizante nas áreas artísticas, de gestão e produção cultural, além da ampliação de vagas em uma série de instituições formativas já existentes, como a Escola Municipal de Iniciação Artística (Emia), o Programa de Iniciação Artística (PIA) e o Programa Jovem Monitor Cultural (PJMC). Casimiro de Abreu (RJ) estipula o aumento em 100% da profissionalização dos trabalhadores de cultura e a criação da Escola Municipal de Artes, incorporando cursos já existentes em escolas distintas, de dança, música, teatro, pintura etc. Juripiranga (PB) tem como metas “beneficiar 100% do total de pessoas ligadas à atividades culturais por ações de fomento à pesquisa, formação e produção de conhecimento” e “desenvolver políticas públicas na esfera local no âmbito das artes e da cultura e implantar cursos técnicos habilitados pelo Ministério da Educação no campo da Arte e Cultura”.

É certo que há distinção entre as duas metas, sendo a primeira focada na qualificação em linguagens artísticas, gestão e outras áreas; e a segunda, no fomento a pesquisa e difusão de conhecimento. Contudo, no âmbito municipal, é possível constatar que essas duas formas de fomento se entrelaçam e reforçam. Merecem relevo as diversas metas ou ações de PMC que apontam para a criação de Programa Municipal de Formação e Capacitação em Cultura, ou nome correlato. Esse é o caso dos municípios Maués (AM), Guajará-Mirim (RO), Casimiro de Abreu (RJ), Cruzeiro do Sul (AC), São Desidério (BA) e Sete Lagoas (MG).

Esse é mais um demonstrativo do alinhamento de municípios às diretrizes do então ministério, que preconizava como um elemento optativo do Sistema Municipal de Cultura a constituição de um Programa Municipal de Formação na Área da Cultura em consonância com o Programa Nacional de Formação da Área da Cultura do SNC. (BRASIL, 2011, p. 63)

Finalmente, a meta 12 – “100% das escolas públicas de Educação Básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural” – encontra baixo reflexo objetivo nos PMC analisados, sendo contemplado em 24% dos PMC com metas e em 16% daqueles com ações. Nova Esperança (PR) e Bom Retiro do Sul (RS) são exemplos de municípios que firmam 100% das escolas municipais de educação básica com disciplina de Artes e desenham ações para que essa disciplina conte com as condições adequadas para a sua realização, tanto em termos de espaço quanto da oferta e utilização de materiais didáticos.

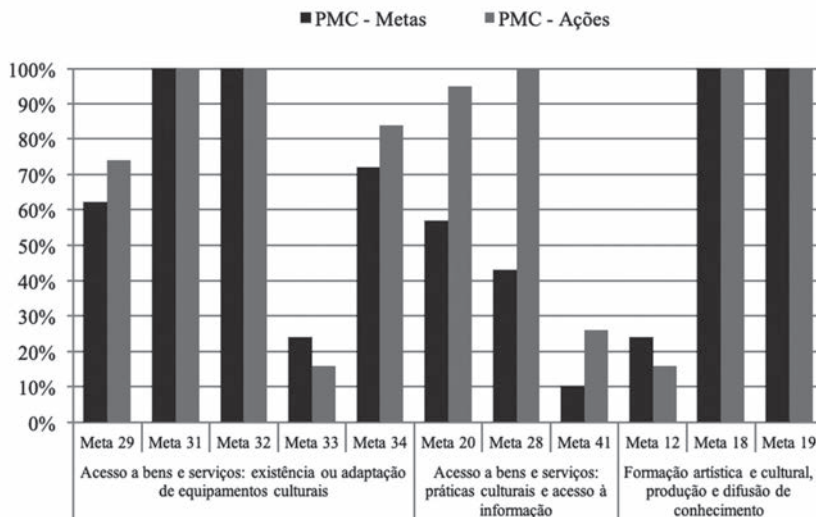
Essa baixa adesão, entretanto, deve ser lida com certa parcimônia, já que grande parte dos PMC contempla o desenho de projetos pontuais de arte e cultura ou do ensino de conteúdos mais específicos, como educação patrimonial ou música. Ao mesmo tempo, é necessário lembrar que a obrigatoriedade do ensino de múltiplas linguagens artísticas nas escolas foi estabelecida apenas em 2016, quando aprovada a Lei nº 13.278/2016, que inclui as artes visuais, a dança, a música e o teatro nos currículos dos diversos níveis da educação básica, normativa que alterou Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 –, a qual compreendia a obrigatoriedade do ensino de música apenas – estabelecida pela Lei nº 11.769/2008. Alguns municípios, como Vitória (ES), por exemplo, expressam textualmente seu compromisso em “promover a execução dos marcos legais da política educacional brasileira que dialogam com a arte e a cultura”. Outros citam a referida lei do ensino da música, de 2008. Assim, é possível inferir que os PMC construídos após a aprovação da obrigatoriedade do ensino

de arte passem a contemplar a meta 12 do PNC com maior frequência, uma vez que a pasta da cultura do município conta com legislação federal do campo da educação que reforça a determinação dessa meta.

Síntese das observações

O estudo das metas e ações dos 24 PMC da amostra à luz das 11 metas do PNC selecionadas – de governabilidade partilhada e referentes ao acesso a bens e serviços culturais e ao incentivo a iniciativas de formação e produção de conhecimento em cultura – aponta para uma alta convergência entre desenho de planos de cultura na esfera municipal e as definições do PNC, com respeito às particularidades e potencialidades singulares de cada localidade. A síntese dos achados quantitativos encontra-se na Gráfico 1.

Gráfico 1 – Reflexo das metas do PNC analisadas no conjunto de metas e ações dos PMC selecionados (em %)



Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se que, dentre as 11 metas, apenas 2 têm percentual de correspondência menor entre as ações dos PMC do que entre as metas dos PMC: meta 33 e meta 12. Estas, somadas à meta 41, são as três metas com menor aderência em PMC. Conforme apontado na análise dessas metas, todas as três contam com particularidades que podem ter corroborado para esse desempenho baixo: a descontinuidade da política do governo federal na construção dos CEU, a aprovação recente da obrigatoriedade do ensino de arte no ensino básico e as dificuldades na consolidação do SNIIC.

Há quatro metas do PNC com 100% de aderência nas metas e ações dos PMC. As metas 18 e 19 da temática de formação e produção de conhecimento, de conteúdo abrangente, são abordadas frequentemente de maneira conjunta no âmbito dos municípios. Já as metas 31 e 32 tratam especialmente da ampliação da rede de equipamentos e da existência de bibliotecas públicas em funcionamento em todos os municípios brasileiros. A convergência dessas metas na totalidade dos PMC denota o reconhecimento da importância dessas atividades para o fortalecimento do campo cultural também na esfera local.

Duas das metas referentes a práticas culturais, a 20 e a 28, têm ressonância expressivamente maior entre ações dos PMC do que entre as metas destes. Tal influência das metas do PNC nas ações definidas em âmbito municipal pode ser lida como um desdobramento deste na política do município, independentemente das metas definidas serem convergentes às da União.

A disseminação da cultura do planejamento, a construção de procedimentos e a institucionalização de normas que acompanham a construção de planos de cultura são fortalecidas por outras instituições forjadas para o aprimoramento gestão em cultura no país. Exemplos dessa rede de políticas e dispositivos se mostraram presentes no estudo dos PMC, como as ramificações municipais do SNC e seus elementos, do SNBP. A menção desses elementos no corpo dos planos de cultura de maneira articulada às projeções de futuro da municipalidade

reitera a importância desse instrumento como dispositivo de articulação de políticas.

Estimulados pelo plano nacional, em graus variáveis, a depender das temáticas de planejamento, os PMC guardam a autonomia assegurada pela Constituição e o diálogo tão necessário à gestão pública de cultura no país. Conferem, ainda, na agenda municipal, o lugar da cultura no desenho do futuro das localidades. O alto grau de convergência apontado por este estudo entre PNC e PMC nas agendas da formação e produção de conhecimento e cultura e da questão do acesso a bens e serviços culturais fortalece a hipótese da centralidade de tais temáticas para os direitos culturais. E endossa, por fim, o longo caminho a ser percorrido para a efetivação desses direitos.

Notas

- 1 Agradeço a Ângela Maria Menezes de Andrade pelas precisas orientações e constantes trocas que tiveram lugar ao longo da pesquisa “Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)”, que subsidia este estudo. Agradeço também a Julia Nader Dietrich pela leitura atenta e pelas ricas sugestões tecidas sobre o artigo.
- 2 A pesquisa teve duração de seis meses e produziu publicação homônima, disponibilizada no *site* do PNC. O projeto teve como realizar uma avaliação qualitativa deste PNC e análise crítica sobre as metas e estratégias de monitoramento e avaliação do PNC, tendo como base os documentos produzidos pela Coordenação-Geral do Plano Nacional de Cultura (CGPNC), setor responsável pelo acompanhamento do PNC, atualmente vinculada à Secretaria da Diversidade Cultural – SDC. (BRASIL, 2018b, p. 11) A autora deste artigo integrou a equipe de pesquisa e de redação do texto final da publicação, tendo se dedicado especialmente aos assuntos tratados na terceira parte, “Repercussões do PNC em Planos Municipais de Cultura”.
- 3 O levantamento documental desta pesquisa foi realizado entre os dias 9 a 29 de julho de 2018.
- 4 Disponível em: <http://snc.cultura.gov.br/adesao/consultar/>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 5 Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 6 Os planos selecionados da região Norte foram: Cruzeiro do Sul, Acre (AC); Maués, Amazonas (AM); Oriximiná, Pará (PA); Guajará-Mirim, Rondônia (RO); e Palmas, Tocantins (TO). Da região Nordeste, foram: Arapiraca, Alagoas (AL); São Desidério, Bahia (BA); Quixeré, Ceará (CE); Largo do Junco, Maranhão (MA); Juripiranga, Paraíba (PB); Escada, Pernambuco (PE); Parnaíba, Piauí (PI); Santa Cruz, Rio Grande do Norte (RN); e Laranjeiras, Sergipe (SE). Da

região Centro-Oeste: Rubiataba, Goiás (GO); Rio Verde de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul (MS); e Campo Novo dos Parecis, Mato Grosso (MT). Da região Sudeste: Vitória, Espírito Santo (ES); Sete Lagoas, Minas Gerais (MG); Casimiro de Abreu, Rio de Janeiro (RJ); e São Paulo, São Paulo (SP). Da região Sul: Nova Esperança, Paraná (PN); Bom Retiro do Sul, Rio Grande do Sul (RS); e Florianópolis, Santa Catarina (SC).

- 7 Trata-se da base de dados do Projeto de Apoio e Assistência Técnica à Elaboração de Planos Municipais de Cultura, realizado entre 2011 e 2016 mediante um Acordo de Cooperação Técnica firmado, por iniciativa do MinC, com a Escola de Administração da UFBA, que realizou a coordenação técnica e pedagógica do projeto. Foram três as edições do projeto. Na primeira, transcorrida de 2011 e 2013, gestores públicos de 20 municípios – 12 capitais e 8 cidades de regiões metropolitanas – receberam assistência técnica direta a para elaboração de PMC. Na segunda e na terceira edição, o projeto assumiu a metodologia de educação à distância para ampliar o alcance na quantidade de municípios atendidos. Assim, de 2014 a 2016, gestores de 791 municípios de todos os estados, com exceção do Amapá, receberam formações relativas ao processo de elaboração de PMC. Ver dissertação de Kátia Maria de Souza Costa (2017) para uma análise detalhada da metodologia, processos e avaliação da primeira e da segunda edição do projeto.
- 8 É oportuno mencionar outro processo avaliativo do PNC. Conforme previsto em lei, em 2014, foi iniciado um processo de revisão das metas no qual foram envolvidos todos os órgãos do Sistema MinC e instituições vinculadas ao ministério. Para subsidiar esse processo, a Coordenação Geral do PNC (CGPNC) construiu o dossiê *Principais tópicos sobre a revisão das metas do Plano Nacional de Cultura: versão 1.0*, publicado em 2016. (BRASIL, 2018b, p. 52-53)
- 9 Por monitoramento, entende-se a apuração contínua de processos, resultados e impactos das atividades desempenhadas que, conjugados à avaliação – a qual envolve julgamento e atribuição de valor na mensuração da política –, são compromissos de gestão indispensáveis para o aumento da efetividade das ações e consolidação do planejamento de programas. (BRASIL, 2018a)
- 10 Há ainda outros dois elementos, não abordados neste estudo: a governança do processo de monitoramento e o sistema de coleta das informações. Ver o capítulo “Análise da evolução do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNC” (BRASIL, 2018b) para detalhamento sobre os ajustes realizado ao longo dos anos pelo MinC quanto aos quatro elementos citados, bem como sobre o alcance e as lacunas do processo de revisão das metas.
- 11 Essa configuração do conjunto de metas correspondente a cada um dos critérios de governabilidade sofre alterações até o ano de 2014, quando alcança a estabilidade. (BRASIL, 2018b, p. 64)
- 12 O PPA, junto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), configura a estrutura do orçamento público e, portanto, o esboço das relações federativas no âmbito das políticas públicas. (BRASIL, 2018a, p. 130)
- 13 Ver a obra de Guilherme Varela (2014), especialmente o capítulo “Direitos culturais no Brasil”, para a exegese das categoriais dos direitos fundamentais para a leitura dos direitos culturais no contexto brasileiro.

- 14 Essa dimensão é apresentada no documento de metas pela seguinte descrição: “O aspecto da cultura que a entende como um direito básico do cidadão. A Constituição Federal incluiu a cultura como mais um dos direitos sociais, ao lado da educação, saúde, trabalho, moradia e lazer. Assim, os direitos culturais devem ser garantidos com políticas que ampliem o acesso aos meios de produção, difusão e fruição dos bens e serviços de cultura. Também devem ser ampliados os mecanismos de participação social, formação, relação da cultura com a educação e promoção da livre expressão e salvaguarda do patrimônio e da memória cultural”. (BRASIL, 2013, p. 19)
- 15 Turenko (2017, p. 95-100) constata, em sua tese, que 14 metas derivam do seminário Cultura para Todos e 21 da 1ª Conferência Nacional de Cultura, processos realizados respectivamente em 2003 e 2005, por exemplo.
- 16 O PMC de Lago do Juco (MA) foi encontrado com um documento anexo, em que consta uma listagem de metas pouco organizadas e cuja estrutura não corresponde à do plano municipal. Pela ausência de menção do anexo às metas no corpo do plano ou referência de aprovação das mesmas no anexo apresentado, elas não foram consideradas.
- 17 Todas as considerações que fazem menção a metas ou ações específicas dos PMC são fundamentadas na leitura dos planos. Contudo, a fim de garantir maior fluidez à análise, as referências indiretas aos PMC foram suprimidas, mantendo-se apenas aquelas apresentadas de forma textual. A listagem de todos os PMC, de acordo com as normas de artigos acadêmicos, pode ser encontrada na lista de referências, na seção “Documentos dos Planos Municipais de Cultura analisados”.
- 18 Ver artigo “A trajetória da institucionalização do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas do Brasil” (SIQUEIRA; MACHADO; LÜCK, 2018) para maior detalhamento sobre os mecanismos de funcionamento e histórico da política do SNBP.
- 19 Sobre o PNLL, recomenda-se a leitura do livro *PNLL: textos e histórias (2006-2010)* (MARQUES NETO, 2010), lançado com o texto original de 2006, com outros 24 artigos e 8 documentos, como edição comemorativa de quatro anos da política.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante*. Brasília, DF: Ipea, 2018a. v. 1.

BRASIL. Decreto nº 520 de 13 de maio de 1992. Institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6030, 14 maio 1992.

- BRASIL. Ministério da Cultura. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2008.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. 3. ed. São Paulo: Via Pública; Brasília, DF: MinC, 2013.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2013 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2014.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2014 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2015a.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2015 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2016.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2017a.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. Brasília, DF: MinC, 2009.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018b.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional. *Planos municipais de cultura: guia de elaboração*. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2017b. Adaptação do Texto de Rosana Boullosa.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. *PPA 2016-2019: mensagem presidencial*. Brasília, DF: MP, 2015b.
- COSTA, K. M. de S. *A diversidade cultural no projeto de apoio e assistência técnica à elaboração de planos municipais de cultura*. 2017. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes

e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

CUNHA FILHO, F. H. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2000.

DONDERS, Y. Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, p. 73-88, jan./abr. 2011.

DONDERS, Y.; LAAKSONEN, A. Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, p. 89-114, jan./abr. 2011.

KAUARK, G. Os direitos culturais no Plano Nacional de Cultura. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 1, n. 7, p. 119-135, 2014.

LAAKSONEN, A. O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, p. 49-60, 2011.

MARQUES NETO, J. C. (org.). *PNLL: textos e história*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

RIGOLON, T. R. *et al.* Painel mapas culturais: uma experiência de análise de dados. *Revista do Centro de Pesquisa e Formação*, São Paulo, n. 7, p. 21-38, nov. 2018.

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

RUBIM, A. A. C. Plano Nacional de Cultura em debate. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 2, n. 1, p. 59-72, 2008.

SIQUEIRA, B. L.; MACHADO, E. C.; LÜCK, E. H. A trajetória da institucionalização do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas do Brasil. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, São Paulo, v. 14, p. 27-45, set. 2018.

TEIXEIRA COELHO, J. Ativas e complexidades. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, p. 6-14, 2011.

TURENKO, A. S. *Política cultural e democracia participativa: a experiência da elaboração do Plano Nacional de Cultura*. 2017. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

VARELLA, G. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

Documentos dos Planos Municipais de Cultura analisados

PMC de Arapiraca (AL) – Lei n° 2.913/2013, de 10 de junho de 2013, publicada e registrada no Departamento Administrativo da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, conforme os termos do Art. 9° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Lei Orgânica do Município, 10 de junho de 2013, 37 p.

PMC de Bom Retiro do Sul (RS) – Lei n° 4.131, de 15 de abril de 2015, publicada pelo Gabinete do Prefeito do Município de Bom Retiro de Sul, 49 p.

PMC de Campo Novo dos Parecis (MT) – Lei n° 1.617/2013, de 13 de dezembro de 2013, publicada no Diário Oficial do Município e no *Diário Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso*, 13 de dezembro de 2013, 148 p.

PMC de Casimiro de Abreu (RJ) – Lei n° 1.744, de 16 de maio de 2016, publicada no *Diário Oficial do Município de Casimiro de Abreu*, em 11 de outubro de 2017, p. 2-17, 27 de fevereiro de 2018, p. 3.

PMC de Cruzeiro do Sul (AC) – Lei n° 735 de 13, de dezembro de 2016, publicada no *Diário Oficial do Estado do Acre*, 22 de dezembro de 2016, p. 43-78.

PMC de Escada (PE) – Lei n° 2454 / 2015, de 24 de novembro de 2015, publicada pela Prefeitura Municipal da Escada, 59 p.

PMC de Florianópolis (SC) – Lei n° 9.845, de 20 de julho de 2015, publicada no *Diário Oficial Eletrônico do Município de Florianópolis*, de 30 de julho de 2015, p. 7-49.

PMC de Guajará-Mirim (RO) – Lei n 1.897. A/GAB./PREF./16, de 11 de maio de 2016. Anexo com 87 p.

PMC de Jurupiranga (PB) – Lei n 546/2014, de 2 de janeiro de 2014, publicada no *A Voz de Jurupiranga*, ano XXXVII, janeiro de 2014, 24 p.

PMC de Laranjeiras (SE) – Lei Municipal n 1.033/2013, de 20 de setembro de 2013, 52 p.

PMC de Largo do Junco (MA) – Lei Municipal n 22/2013, de 3 de dezembro de 2013, 3 p. Anexo, 25p.

PMC de Maués (AM) – Lei Municipal n 261, de 16 de novembro de 2015, publicada no *Diário Oficial dos Municípios do Estado do Amazonas*, 18 de novembro de 2015, Associação Amazonense dos Municípios, ano VII, n. 1480, 40 p.

PMC de Nova Esperança (PR) – Lei n 2.488, de 26 de novembro de 2015, publicada pela Prefeitura Municipal de Nova Esperança, 58 p.

PMC de Oriximiná (PA) – Lei n 8865, de 14 de dezembro de 2015, publicada pela Prefeitura Municipal de Oriximiná, 66 p.

PMC de Palmas (TO) – Lei n 1.933, de 13 de dezembro de 2012, publicada pela Secretaria municipal de Governo da Prefeitura Municipal de Palmas, 9 p.

PMC de Parnaíba (PI) – Lei n 3.011, de 17 de agosto de 2015, publicada no *Diário Oficial do Município de Parnaíba*, 18 de agosto de 2015, p. 1-20.

PMC de Quixeré (CE) – Lei Municipal n 651/2015, de 29 de julho de 2015, publicada no *Diário Oficial dos Municípios do Estado do Ceará*, 3 de agosto de 2015, ano VI, n 1244, p. 19-34

PMC de Rio Verde de Mato Grosso (MS) – 2013, 68 p.

PMC de Rubiataba (GO) – Lei Municipal n 1.520/2016, de 24 de maio de 2016, publicada no Boletim da Prefeitura Municipal de Rubiataba, 24 de maio a 24 de junho de 2016, 91 p.

PMC de Santa Cruz (RN) – 2015, 63 p.

PMC de São Desidério (BA) – Projeto de Lei n 018/2013, de 13 de novembro de 2013, 53 p.

PMC de São Paulo (SP) – Decreto n° 57.484, de 29 de novembro de 2016, publicado no *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 30 de novembro de 2016, n. 223, ano 61, p. 1-11.

PMC de Sete Lagoas (MG) – Lei n° 8.573, de 1 de junho de 2016, publicada pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, 38 p.

PMC de Vitória (ES) – Lei n° 8.718, de 1 de setembro de 2014, publicada no *Diário Oficial do Município de Vitória*, n. 34, 4 de setembro de 2014, p. 1-8.

Planos de cultura e a descentralização de políticas culturais no Brasil

*Sophia Cardoso Rocha**

Introdução

No dia 2 de dezembro de 2020, o Plano Nacional de Cultura (PNC) do Brasil completará dez anos de vigência. Como um documento de planejamento da gestão pública que orienta as ações de governo para a área cultural, caberá avaliar o cumprimento das 53 metas estabelecidas em dezembro de 2011, bem como se os objetivos elencados na Lei nº 12.343/2010, que instituiu o PNC, foram alcançados entre 2010 e 2020. Será preciso se debruçar também sobre o papel desempenhado pelo poder

* Doutora e mestra em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduada em Produção em Comunicação e Cultura pela UFBA e em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Pesquisadora do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult) da UFBA.

público nesse período de acordo com as suas atribuições indicadas no documento.

É de se esperar, ainda, que um novo PNC seja elaborado, contemplando as revisões periódicas das diretrizes e metas da sua primeira versão e incorporando atualizações necessárias para sua vigência de 2021 a 2031. Isso envolve questões como o aprimoramento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), responsável pelo monitoramento e avaliação da implantação do PNC e realização de uma nova Conferência Nacional de Cultura (CNC), que tem dentre suas competências analisar, aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas concernentes ao PNC e às respectivas revisões ou adequações, conforme Decreto nº 5.520/2005 e alterações.

Outro aspecto fundamental a ser observado é a relação dos três entes federados com o PNC. A Lei nº 12.343/2010 estipula uma série de competências para o Ministério da Cultura (MinC), a exemplo da função de coordenação executiva do plano – artigo 3º, parágrafo 6º –; porém a participação de estados e municípios é fundamental para o cumprimento das ações previstas no documento. Apesar de a adesão ao PNC ser voluntária, a sua implantação depende da atuação conjunta dos entes subnacionais, já que não se trata de um plano federal, mas sim nacional. Daí a importância de dedicar atenção especial a tal aspecto, tendo ainda por referência o Sistema Nacional de Cultura (SNC), que tem na cooperação dos entes federados e na descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações alguns dos seus princípios, conforme artigo 216-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Diante do exposto, este artigo tem por objetivo principal analisar o PNC considerando a sua potencialidade em promover a descentralização de políticas culturais por meio da articulação dos três níveis de governo. Para tanto, o artigo se baseia em legislações relativas ao tema, especialmente a Constituição Federal do Brasil de 1988, a Lei nº 12.343/2010 e as metas do PNC publicadas em 2011. O artigo faz referência também a ações coordenadas pelo MinC para fomentar a

participação dos entes subnacionais na elaboração dos seus respectivos planos de cultura, notadamente feitas por meio da parceria com universidades públicas. A sustentação teórica do texto é desenvolvida a partir de assuntos relacionados à descentralização de políticas culturais e ao federalismo brasileiro.

A descentralização de políticas culturais

Em busca de medidas que conduzam à garantia do exercício dos direitos culturais, governos de vários países vêm incorporando dentre os objetivos de suas políticas culturais a questão da descentralização. No Brasil, isso foi evidenciado por meio da instituição do SNC, regido por princípios como: descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; complementaridade nos papéis dos agentes culturais; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; e cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural. (BRASIL, 1988) A própria apresentação do SNC no *caput* do artigo 216-A da Constituição Federal abrange a temática da descentralização:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (BRASIL, 1988)

A descentralização de políticas culturais também está presente no PNC, instrumento de gestão que tem dentre seus objetivos “descentralizar a implementação de políticas públicas de cultura” e “articular e integrar sistemas de gestão cultural”, conforme artigo 2º da Lei nº 12.343/2010. De acordo com essa lei, o SNC será o principal

articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

Mas o que descentralização de políticas culturais implica efetivamente? De acordo com Nobuko Kawashima (1997), esse tema é complexo e abrangente, podendo se referir tanto a atividades culturais como a estruturas políticas-administrativas. A fim de promover uma perspectiva analítica do assunto, o autor propõe que descentralização de política cultural seja compreendida a partir de três categorias: cultural, fiscal e política.

A descentralização cultural estaria vinculada ao combate à desigualdade de oportunidades culturais entre as pessoas e o seu objetivo seria promover a justa distribuição do acesso às artes e à cultura para a maioria da população. Dentre as ações relativas a esse tipo de descentralização, estaria a de proporcionar oportunidades iguais de consumo cultural para todos e a difusão espacial dos equipamentos e organizações relacionadas com a área cultural. No PNC, essa dimensão está presente em diversos trechos da Lei nº 12.343/2010, a exemplo do objetivo de universalizar o acesso à arte e à cultura – no artigo 2º, inciso V – e da indicação da atribuição do poder público de “promover e estimular o acesso à produção e ao empreendimento cultural; a circulação e o intercâmbio de bens, serviços e conteúdos culturais; e o contato e a fruição do público com a arte e a cultura de forma universal” (BRASIL, 2010) – no artigo 3º, inciso V.

Dentre as metas do PNC, a descentralização cultural também está presente por meio de previsões como “100% das Unidades da Federação (UFs) com um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte, tecnologia e inovação”, na meta 43; “1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamentos”, na meta 33; “100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento”, na meta 32; “Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro

cultural”, na meta 31; “Aumento em 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional”, na meta 25; “Aumento em 60% do número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculo de teatro, circo, dança e música”, na meta 28; “15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o Governo Federal, as Unidades da Federação (UFs) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC)”, na meta 23; dentre outras.

A segunda categoria de descentralização de política cultural apontada por Kawashima (1997) é a descentralização fiscal, que estaria relacionada ao investimento e à distribuição das despesas públicas na área artística-cultural. Seu foco maior seria sobre os produtores culturais e os financiadores e envolveria questões como a despesa *per capita* por região, a relação central *versus* local na despesa nacional, os gastos em uma determinada expressão ou manifestação cultural em detrimento de outras, a disparidade no subsídio a organizações culturais por localização geográfica etc. Assim, a descentralização fiscal deveria atuar, por exemplo, sobre a concentração de gastos em determinadas regiões para que a despesa pública fosse melhor equalizada regionalmente, bem como sobre a relação entre os entes central, regionais e locais no que diz respeito à despesa pública nacional com a cultura. No caso do PNC, essa dimensão aparece mais explicitamente vinculada à previsão de ter como o seu principal mecanismo de financiamento o Fundo Nacional de Cultura (FNC) – artigo 5º da Lei nº12.343/2010. De acordo com a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet), que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), o FNC tem dentre seus objetivos, segundo o artigo 4º:

- I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;
- II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

[...]

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios. (BRASIL, 1991)

Portanto, na perspectiva apresentada por Kawashima (1997), no Brasil, o FNC seria o mecanismo a ser utilizado para promover a descentralização fiscal, o que se configura um grave problema, considerando que:

Apesar de elencar inúmeras possibilidades de receita, inclusive inovando ao criar fontes de recursos inéditas – como as oriundas de prognóstico e loterias –, a Lei Rouanet não assegurou ao FNC um patamar mínimo compatível com seu papel no sistema proposto, nem o protegeu de contingenciamentos pelo Ministério da Fazenda. O resultado foi o crescimento limitado do FNC e uma progressiva incapacidade de lidar com as crescentes demandas setoriais e regionais, impedindo que cumprisse os objetivos para o qual foi criado. (PAIVA NETO, 2017, p. 33)

A fragilidade do FNC no país veio acompanhada do predomínio da lei de incentivo fiscal como principal mecanismo de financiamento da cultura. De acordo com Rubim e Paiva Neto (2017), esse modelo de fomento e financiamento adotado no Brasil a partir da década de 1990 vem provocando diversos problemas para a área cultural, como a concentração de recursos em determinadas regiões e incentivo de certas expressões artísticas e culturais em detrimento de outras, configurando um cenário de grande desigualdade e desequilíbrio, justamente aspectos a serem atacados pela descentralização fiscal das políticas culturais. Portanto, fica mais do que evidente a necessidade do fortalecimento do FNC para equalizar tais problemas, algo previsto inclusive no PNC – no item 1.5 do anexo da Lei nº 12.343/2010 – e que depende o

desenvolvimento do SNC. A efetivação das políticas pactuadas entre os entes federados no âmbito do SNC depende da transferência de recursos fundo a fundo, algo previsto no Projeto de Lei (PL) do Procultura nº 6.722/2010, aprovado pela Câmara dos Deputados em 2014, mas arquivado no Senado Federal em dezembro de 2018. Não há, assim, um cenário positivo no Brasil para concretude dessa dimensão da descentralização das políticas culturais.

Voltando ao texto de Nobuko Kawashima (1997), a terceira e última categoria da descentralização seria a política, referente à difusão do poder político e administrativo na elaboração e implementação da política cultural. Em resumo, essa dimensão trataria de questões relativas ao equilíbrio de poder entre os tomadores de decisão, notadamente no âmbito da relação entre os diferentes níveis da administração: governos central, regionais e locais. Mas abrangeria também a divisão horizontal de responsabilidades entre instituições de um mesmo nível de governo ou entre entidades governamentais e não governamentais. Essa dimensão possui uma série de nuances que precisam ser desdobradas, já que, em nome dessa transferência de poder, seria possível efetivar políticas tanto integrantes da vertente neoliberal como da social-democracia, a título de exemplo.

Parte dessa complexidade está relacionada com aquilo que Kawashima (1997) vai denominar de identificação da descentralização com os valores das sociedades modernas, liberais e democráticas. Segundo o autor, os valores sociais são motivadores da ação do Estado e, ao mesmo tempo, se tornam objetivos da política, que, por sua vez, é acionada para alcançar tais valores. Assim, o valor social “igualdade” poderia ser utilizado para justificar a intervenção do governo no mercado, que de outra forma atuaria para criar, manter ou ressaltar a desigualdade. Ao longo do PNC, é possível observar a presença de tal valor, que perpassa diversos princípios, objetivos, diretrizes, ações e metas do documento e que mereceu destaque no seu terceiro capítulo, que trata da universalização do acesso dos brasileiros à arte e à cultura; da

qualificação dos ambientes e equipamentos culturais para formação e fruição do público; e do acesso às condições e meios de produção cultural para os criadores.

De acordo com Kawashima (1997), outro valor acionado seria o da “democracia”, que impulsionaria a descentralização política da estrutura do governo para permitir o envolvimento das comunidades locais nos processos participativos de formulação de políticas culturais. As conferências de cultura promovidas pelo MinC em 2005, 2010 e 2013 coadunam justamente com esse valor, já que os encontros promovem a participação direta de cidadãos de diversas localidades do país na indicação das diretrizes prioritárias para a política nacional de cultura, a serem materializadas no PNC. Já o valor “eficiência”, continua Kawashima (1997), poderia ser acionado para embasar o discurso de que um governo descentralizado é mais eficiente do que um centralizado, na medida em que o poder local conheceria melhor suas necessidades e capacidades – financeira, recursos humanos, estruturais etc. – e seria mais flexível e menos burocrático do que o central. No Brasil, o valor da eficiência foi especialmente adotado nas últimas décadas do século XX, no bojo da reforma do Estado que absorveu o pensamento neoliberal e a teoria proferida pela chamada escolha pública. Dentre as consequências da adoção de tal vertente, houve a redução do tamanho do Estado e a transferência de organizações e atividades do setor público para o setor privado por meio de privatizações e terceirizações de serviço. (BEVIR, 2011; PAULA, 2005) A influência de tais diretrizes para a área da cultura se manifestou de diversas formas, dentre elas pela extinção do MinC, reduzido a uma secretaria vinculada à presidência da República durante o governo Collor de Mello (1990-1992). De acordo com o então secretário responsável por essa transformação, Ipojuca Pontes ([2008?]), em entrevista concedida aos pesquisadores Frederico A. Barbosa da Silva e Suylan Midlej (2011, p. 70):

Enquanto estive à frente da Secretaria da Cultura, foi dada especial ênfase a simplificação da máquina burocrática do governo federal, para melhor cumprir suas funções de supervisionar e de coordenar a manutenção dos serviços culturais do governo federal em âmbito nacional, de forma a promover o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes oficiais da cultura.

Pela fala do ex-secretário, fica latente a defesa da redução do poder público central como um meio de melhorar a eficiência das políticas de cultura a nível nacional, com o detalhe de que não se tratava de transferir poder do governo federal para os entes subnacionais. Segundo depoimento do próprio Ipojuca Pontes, a reforma administrativa foi feita no sentido de fundir as instituições culturais que integravam o MinC. Assim, é preciso refletir se a reforma empreendida no governo Collor de Mello para a área da cultura poderia se enquadrar como reprodutora dos ideais da teoria da escolha pública, já que até o uso das leis de incentivos fiscais que beneficiam as empresas privadas eram criticadas pela gestão. Segundo Ipojuca Pontes ([2008?] apud SILVA; MIDDLEJ, 2011, p. 73):

Entre as medidas protecionistas promovidas pelo governo, as de incentivo fiscal apresentavam-se – e apresentam-se, todavia – como as mais cortejadas. Elas consagram o dirigismo econômico do Estado, à medida que forçam, pelo tratamento privilegiado, a iniciativa privada a tomar ‘rumos prefixados’.

Diante do exposto, não seria pertinente falar que, nesse período, o governo central promoveu a descentralização política, já que nem mesmo foi impulsionada a transferência do poder decisório do setor público para áreas não governamentais, como o mercado, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos ou mesmo pessoas físicas. Uma tendência que se materializou efetivamente no período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando aí sim o MinC transferiu o poder decisório sobre o financiamento das artes e da cultura

para o setor privado por meio do mecanismo de isenção fiscal, previsto na Lei Rouanet.

Desde a década de 1980 no mundo e de 1990 no Brasil, assiste-se a uma hegemonia do neoliberalismo, como sua apologia no poder do mercado regular a sociedade. Evidente a sintonia fina entre o neoliberalismo e predominância do incentivo fiscal. Ele implica, no Brasil, em uma retração do papel do estado no financiamento direto à cultura, e em um lugar cada vez mais protagonista do chamado ‘mercado’, sem que isto corresponda, paradoxalmente, a um aporte mais significativo de recursos empresariais à cultura. (RUBIM; PAIVA NETO, 2017, p. 125)

Observa-se, então, que a trajetória das políticas culturais do Brasil pós-Constituição Federal de 1988 não apresentou ações na perspectiva de uma descentralização política voltada para entidades governamentais dos níveis estaduais e municipais – algo que só passou a ser pensado estruturalmente a partir do SNC e de instrumentos como o PNC, que conforme princípios já citados têm, ao menos conceitualmente, uma tendência a fomentar que os entes subnacionais possam participar efetivamente da política nacional. Ressalta-se, entretanto, que, ainda que tal descentralização possa um dia se concretizar por meio do SNC e do PNC, algumas ressalvas precisam ser feitas.

De acordo com Kawashima (1997), o pensamento de que o governo local – por conhecer mais profundamente sua realidade – estaria mais apto a implementar políticas para a cultura do que o governo central tem limites. Primeiro, porque o plano local não daria conta de pensar em um nível mais amplo e abrangente, que requer a prevalência dos interesses nacionais – não necessariamente centrais –, a exemplo da questão da igualdade de oportunidade do acesso à produção artístico-cultural. Portanto, haveria sempre aspectos a serem de responsabilidade do governo central. E depois porque seria falho o discurso de que no nível local haveria menos burocracia, mais flexibilidade e, portanto, mais eficiência. Essa ressalva feita por Kawashima também foi objeto de preocupação de estudiosos brasileiros.

Para Marta Arretche (1996), o contexto histórico pós-ditadura militar conduziu a um discurso de que descentralização seria sinônimo de democracia e que centralização estaria associada à ausência de controle social, à não transparência das decisões, enfim, a práticas não democráticas de decisão. No entanto, a autora argumenta que tal crença deve ser questionada, já que o ideal democrático dependeria mais “[...] da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições”. (ARRETCHÉ, 1996, p. 4) Até porque nem sempre o âmbito local vivencia princípios democráticos, como a participação política e o controle social sobre ações e agendas do governo. Para Arretche (1996), ainda que a descentralização implique o deslocamento de competências, recursos e/ou poder do centro para outras entidades, isso não significa que o sistema de dominação política tenha sido extinto:

[...] não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema. (ARRETCHÉ, 1996, p. 6)

A essa discussão, é preciso ainda acrescentar outros elementos. De acordo com Kawashima (1997), as três categorias de descentralização têm influência uma sobre a outra e, na prática, muitas vezes, não é possível distingui-las. Por exemplo, a participação de grupos locais na tomada de decisão sobre políticas de abrangência nacional (descentralização política) pode ter como consequência o desenvolvimento de políticas de implantação de equipamentos culturais que beneficiem aquela localidade (descentralização cultural). A descentralização fiscal potencialmente também contribui para a descentralização cultural, porém nem sempre a descentralização de recursos financeiros do governo central para entidades regionais e locais implica a transferência do poder discricionários sobre o uso dos recursos. Isso ocorre, por exemplo,

quando o governo central utiliza a estratégia de desconcentração, disseminando sua própria estrutura para o nível regional. Apesar de estarem distribuídas e de funcionarem regionalmente, os objetivos e as metas da política cultural desenvolvida por essas estruturas continuariam determinadas pelo governo central. (KAWASHIMA, 1997)

No Brasil, isso pode ser exemplificado por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que possui 27 superintendências, uma em cada UF – estados e Distrito Federal –, vinculadas à presidência do instituto e

responsáveis pela articulação entre as esferas de poder local, organismos e instituições da sociedade civil ou empresas, para estabelecer as parcerias necessárias ao cumprimento dos planos e políticas de gestão e promoção do Patrimônio Cultural Brasileiro. (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, c2014)

As superintendências devem responder pela coordenação, planejamento, operacionalização e execução das ações do Iphan em âmbito estadual. Além disso, o instituto conta com 28 escritórios técnicos localizados em cidades históricas e criados para gerir o patrimônio tombado ou registrado nesses locais; e ainda com parques históricos nacionais, cuja gestão é compartilhada com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama). Apesar de todas essas estruturas administrativas estarem distribuídas pelos estados e regiões do país, o poder decisório continua centralizado no Iphan, em Brasília.

Kawashima (1997) também aponta no seu artigo que a descentralização política pode ocorrer de distintas formas, a exemplo do repasse de recursos tangíveis e intangíveis – financeiros, orientações administrativas, delegação de autoridade, responsabilidade e funções etc. – da administração central para a local, configurando-se como uma transferência de poder entre entes. Mas a descentralização política pode também não implicar a redução do poder a nível central, e sim medidas de empoderamento e encorajamento para que o governo local atue nas políticas de

cultura por meio, por exemplo, da criação de legislações de governança local. Essas perspectivas de descentralização política geram um interessante debate em torno do PNC, do SNC e das ações coordenadas pelo MinC para estados e municípios instituírem seus respectivos sistemas e planos. Assim, caberia analisar o grau de descentralização de política cultural ensejada por meio do PNC e do SNC; bem como se a condução dada pelo MinC para promover a adesão dos entes subnacionais ao SNC e ao PNC caminhou em direção à transferência de poder ou a processos de encorajamento para governos locais instituírem suas próprias políticas culturais; ou ainda como estados e municípios se comportaram diante da atuação do governo central para disseminar a nível regional e local as políticas nacionais de cultura.

Enfim, há um universo de questionamentos que precisam ser enfrentados, mas que, dada a complexidade do assunto, não poderão ser esgotados no momento. Tal debate requer, por exemplo, um entendimento sobre o modelo de federalismo adotado no Brasil – tipo cooperativista – e as tradições políticas da relação entre o governo central e os governos locais. É preciso questionar, nesse sentido: como os mecanismos de cooperação e coordenação entre os entes federados funcionam no Brasil e, especificamente, na cultura? Quais as consequências do desequilíbrio característico da federação brasileira para o desenvolvimento de políticas nacionais de cultura? De que forma a previsão constitucional da autonomia de estados e municípios impactam na descentralização de políticas culturais? Que tipo de estratégias foram utilizadas pelo MinC para induzir os entes subnacionais a participarem de suas políticas de cultura?

A atuação do MinC para o desenvolvimento de planos de cultura no Brasil

Para Marta Arretche (2011), a Constituição Federal do Brasil de 1988 não implicou, como alguns estudiosos defendem, a redução do poder do

governo central em prol do aumento do poder dos entes subnacionais. Segundo a autora, a União manteve a sua capacidade de coordenar políticas de âmbito nacional, a exemplo das políticas de educação, saúde, assistência social e habitação. O que a Constituição de 1988 viabilizou foi a descentralização da execução de políticas, mas a definição sobre as mesmas permaneceu sob o domínio da União, cabendo a estados e municípios uma pequena margem de atuação.

No caso da cultura, historicamente, o âmbito federal vem concentrando o poder decisório sobre a política nacional, da qual se tem uma participação muito pequena de estados e municípios, inclusive porque os mecanismos de cooperação entre os entes federados são poucos e, quando existem, não são acionados. Por exemplo, o Decreto nº 5.761/2006, que regulamenta a Lei Rouanet, prevê a participação de estados e municípios como instâncias intermediárias no processo de apoio a projetos culturais. O artigo 8º desse decreto afirma que:

as atividades de acompanhamento e avaliação técnica [não de todas as etapas, portanto] de programas, projetos e ações culturais poderão ser delegadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios [...] mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos. (BRASIL, 2006)

Para tanto, os entes subnacionais devem contar com lei de incentivo fiscal ou de fundos específicos para a cultura e órgão colegiado de composição ao menos paritária, com atribuição de análise de programas e projetos culturais (BRASIL, 2006), uma exigência já cumprida por muitas unidades federadas.

Apesar disso, esse compartilhamento de responsabilidades entre União, estados e municípios nunca foi explorado no país. (CUNHA FILHO, 2010) A experiência que parece ser mais avançada nesse sentido foi a da estadualização do programa Cultura Viva/Pontos de Cultura, que deixou de ser exclusivamente gerido pelo MinC e passou a contar com a participação, especialmente, dos estados. (ROCHA, 2011) Entretanto, uma ação mais estruturada, permanente e estável

pró-descentralização de políticas culturais parece ainda estar longe de ser efetivada no Brasil. Isso porque o SNC – que, como dito anteriormente, está assentado em tais bases –, ainda não foi plenamente implantando. Sabe-se que políticas sistêmicas são processuais e requerem tempo e investimento para serem desenvolvidas. Assim, o SNC certamente não seria implementado de uma hora para outra.

Contudo, desde a sua instituição por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 71/2012, as ações efetivas em torno do sistema são restritas e tímidas. Dois aspectos evidenciam isso: a não publicação do regulamento do SNC, que daria conta justamente de normatizar os seus mecanismos de funcionamento, notadamente relativos ao pacto federativo, e a insuficiência de recursos financeiros no FNC. Desde que o SNC foi instituído, o repasse de recursos financeiros para os entes subnacionais que aderiram à política foi irrisório, se restringido praticamente à publicação de dois editais – um para estados e outro para municípios – que mobilizaram um volume financeiro muito pequeno, abrangendo poucos entes subnacionais e gerando uma repercussão quase nula. (RUBIM, 2015) Essa situação não tem previsão de ser alterada, já que o PL nº 4.271/2016, que pretendia regulamentar o SNC, foi arquivado e não há qualquer menção do atual governo a trabalhar sobre tal perspectiva.

Em relação ao PNC, vale ressaltar a previsão de estratégias e ações que envolvem a descentralização de políticas culturais, por meio da consolidação do SNC e da divisão de competências entre os órgãos federais, estaduais e municipais. Apesar da adesão ao PNC ser voluntária, em respeito à autonomia dos entes federados prevista na Constituição Federal, a participação de estados e municípios é fundamental. Várias ações e metas que integram o documento dependem da atuação conjunta dos três níveis de governo, a exemplo da meta 1 – “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UFs) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados” – e da meta 5 – “Sistema Nacional de

Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação (UFs) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas”. Ambas dependem claramente da adesão dos entes subnacionais para serem efetivadas e, ao mesmo tempo, do investimento do MinC, considerando a fragilidade das gestões públicas de cultura, especialmente no âmbito dos municípios, conforme já revelaram pesquisas publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com Marta Arretche (2011), em seu estudo sobre descentralização de políticas sociais, a transferência de atribuições do governo central para os demais níveis de governo, sobretudo municipal, depende de estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas por parte dos níveis mais abrangentes de governo, uma conclusão que também poderia ser aplicada em algum grau para a área da cultura.

Por parte do MinC, apesar dos problemas especialmente relativos ao financiamento, foram desenvolvidas ações para provocar o alinhamento entre o PNC e planos estaduais e municipais de cultura. Assim, o MinC coordenou ações direcionadas notadamente para a capacitação de estados e municípios por meio do Programa Nacional de Fortalecimento Institucional dos Órgãos Gestores de Cultura, criado em 2011 e instituído a partir de 2012. No escopo desse programa, foi desenvolvido o Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais e Municipais de Cultura, implementado por meio de parceria entre o MinC, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e órgãos públicos de cultura de estados e municípios brasileiros.

De acordo com o artigo 3º, parágrafo 4º, da Lei nº 12.343/2010, o poder Executivo federal poderá oferecer assistência técnica e financeira aos entes da federação que aderirem ao PNC. (BRASIL, 2010) Apoiado em tal prerrogativa e pressionado por secretários e dirigentes municipais e estaduais de cultura, reunidos nos respectivos fóruns nacionais de representação, o MinC passou a coordenar esse projeto, que, em síntese, consistiu no apoio metodológico e técnico da UFSC e UFBA a estados e municípios para formularem seus planos de cultura. Em resumo, entre

2011 e 2016, participaram do projeto conduzido pela UFSC 22 estados e o Distrito Federal, uma quantidade expressiva de UF.¹ No caso da UFBA, inicialmente, o projeto contemplou 20 municípios e, a partir da adoção do ambiente virtual de aprendizagem, esse número cresceu significativamente, sendo incorporados na segunda edição 439 municípios.

Vale ressaltar que o desenvolvimento desse projeto e a participação dos entes subnacionais no mesmo não implicou necessariamente a formalização de planos de cultura. Os dados mais atualizados, disponibilizados pelo MinC em 31 de dezembro de 2017,² indicam que, até 2015, apenas 8 estados (30%) e 369 municípios (7%) possuíam planos de cultura regulamentados. Ainda que tais dados estejam defasados e que tenha ocorrido um aumento de tais percentuais, vale registrar que, após formulação e aprovação de planos de cultura, desafios ainda maiores surgem ao longo do processo de implementação. O estado da Bahia é um caso bastante elucidativo nesse sentido. A Secretaria Estadual de Cultura da Bahia (Secult) participou da primeira edição do projeto de apoio à elaboração de planos estaduais de cultura e vinha realizando, desde 2007, uma série de ações dirigidas à institucionalidade da cultura no estado. Essas ações:

- culminaram com a publicação da Lei nº 12.365, de 30 de novembro de 2011, que instituiu o Sistema Estadual de Cultura da Bahia, conhecida como Lei Orgânica da Cultura;
- levaram à realização de quatro conferências estaduais de cultura – 2005, 2007, 2009 e 2011 –, tendo a última o tema “Planejar é preciso: consolidação dos planos de cultura”;
- promoveram a reestruturação do Conselho Estadual de Cultura, que passou a incorporar, na sua composição, dimensões representativas de setores da cultura e dos territórios de identidade do estado; e
- conduziram à aprovação do PL nº 20.864/2014, que instituiu o Plano Estadual de Cultura (PEC) da Bahia.

Apesar desse conjunto de iniciativas e do poder Executivo do estado permanecer sob o comando do mesmo partido político – Partido dos Trabalhadores (PT) –, parece haver uma mudança na condução das ações de estruturação da política de cultura na Bahia. A Secult não promoveu conferências estaduais de cultura após 2011 e não deu prosseguimento ao plano estadual de cultura, que previu, no seu artigo 11, parágrafo 2º, o estabelecimento de metas a serem fixadas por uma coordenação executiva e publicadas em 180 dias a partir da entrada em vigor da lei. (BAHIA, 2014) Ou seja, passados mais de quatro anos da sua aprovação, o PEC-Bahia continua sem metas e sem ter explicitadas ações concretas em torno de sua efetivação.

A falta de implantação de planos de cultura por parte de municípios e estados certamente rebate na efetivação do PNC. Reconhecida a importância das ações do MinC para formação de gestores e conselheiros de cultura e para qualificação da gestão pública nos vários níveis de governo, está claro que há ainda um longo caminho a ser percorrido na perspectiva do Estado nacional promover a descentralização de políticas culturais.

Considerações finais

Este artigo buscou refletir sobre o PNC à luz de questões relativas à descentralização de políticas culturais. Observou-se, assim, que, considerando as três vertentes da descentralização – cultural, fiscal e política –, o PNC e o SNC representaram um avanço, ainda que mais a nível normativo e teórico do que empírico.

Diversos elementos do PNC e do SNC são dirigidos à promoção da descentralização cultural, conforme diretrizes, ações e metas dedicadas à democratização do acesso à produção artístico-cultural por meio, por exemplo, de uma distribuição mais equânime de equipamentos culturais, como bibliotecas e museus.

Em relação à descentralização fiscal, tanto o plano quanto o sistema apresentam preocupação com a distribuição de recursos financeiros para a área cultural, que dependeria do fortalecimento do FNC. O financiamento das estratégias de ação que promovam uma melhor distribuição de verba pública entre as regiões do país depende do incremento do FNC, mas também do aumento orçamentário do órgão executivo de cultura – um enfretamento que parece estar muito distante da atual política nacional.

Por sua vez, a descentralização política desenhada pelo PNC e pelo SNC não deixa claro de que maneira exatamente se efetivará a transferência de poder entre o governo central e governos regionais/locais, se esse for o caso. Parte dessa ausência se deve à não regulamentação do SNC, que apresentaria os mecanismos de cooperação a serem utilizados na relação dos entes federados. Essa indefinição decorre também da insuficiência de recursos financeiros em torno do PNC e do SNC, que, como foi visto ao longo do texto, necessitam mobilizar recursos para que ações pactuadas sejam implantadas pela União, estados e municípios. O não financiamento de tais ações prejudica uma análise mais real da dimensão da descentralização política acionada pelo plano e pelo sistema. O que pode ser melhor verificado é que as iniciativas implantadas pelo MinC caminharam na direção de fomentar medidas de encorajamento para as gestões estaduais e municipais de cultura. Nesse sentido, houve, por meio de programas e projetos conduzidos pelo MinC, o fomento à criação de legislações de cultura dirigidas à instituição de planos e sistemas por parte de estados e municípios brasileiros.

Notas

- 1 Os únicos estados que não integraram o projeto foram: Amazonas, Pará, Alagoas e Espírito Santo.
- 2 Informações disponíveis em: <http://pnc.cultura.gov.br/category/metras/1/>. Acesso em: mar. 2019.

Referências

- ARRETCHE, M. T. da S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.
- ARRETCHE, M. T. da S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996.
- BAHIA. *Lei nº 12.365, de 30 de novembro de 2011*. Dispõe sobre a Política Estadual de Cultura, institui o Sistema Estadual de Cultura, e dá outras providências. Salvador, Governo do Estado da Bahia, 2011. Disponível em: <https://siic.cultura.ba.gov.br/pdfs/Lei-12.365-de-30-11-2011-Lei-Organica-da-Cultura.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.
- BAHIA. Projeto de Lei nº 20.864/2014. Aprova o Plano Estadual de Cultura da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*: seção 3: Poder Legislativo, Salvador, p. 9-14, 3 jun. 2014.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008. Acesso em: 10 jun. 2015.
- BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 mar. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 81, p. 1, p. 1-4, 28 abr. 2006. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/04/2006&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=168>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 48, 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo

o Plano Nacional de Cultura. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 154, p. 1, 11 ago. 2005. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=11/08/2005&totalArquivos=88>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BRASIL. Emenda constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 231, p. 1, 30 nov. 2012. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=30/11/2012&totalArquivos=284>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BRASIL. *Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991*. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm. Acesso em: 4 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 231, p. 1-9, 3 dez. 2010. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/12/2010&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=208>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2011.

CUNHA FILHO, F. H. *Federalismo cultural e Sistema Nacional da Cultura*: contribuições ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Superintendência estaduais do Iphan*. Brasília, DF: Iphan, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/708/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

- KAWASHIMA, N. Theorising decentralisation in cultural policy: concepts, values and strategies. *The European Journal of Cultural Policy*, [Langhorne], v. 3, n. 2, p. 341-359, 1997.
- PAIVA NETO, C. B. Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 15-62. (Coleção Cult).
- PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- ROCHA, S. C. *Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2016*. 2018. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28182/1/ROCHA%2c%20Sophia%20Cardoso_Tese%20de%20Doutorado%20SNC.pdf. Acesso em: 15 fev. 2019.
- ROCHA, S. C. *Programa Cultura Viva e seu processo de estadualização na Bahia*. 2011. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/16299/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Sophia%20Rocha.pdf. Acesso em: 20 nov. 2014.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; CALABRE, L. (org.). *Políticas culturais no governo Dilma*. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 11-32. (Coleção Cult).
- RUBIM, A. A. C.; PAIVA NETO, C. B. Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal. In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 99-178. (Coleção Cult).
- SILVA, F. A. B.; MIDDLEJ, S. *Políticas Públicas Culturais: a voz dos gestores*. Brasília, DF: Ipea, 2011.

Uma análise sobre a formação no Plano Nacional de Cultura

*Leonardo Costa**

Introdução

Neste capítulo, realizaremos uma análise em relação aos conteúdos na área de formação presentes no Plano Nacional de Cultura (PNC) de acordo com o andamento da execução do mesmo nos últimos anos e examinando as suas ressonâncias em planos municipais. Para tanto, consultamos os relatórios de acompanhamento das metas de 2012 a 2017 (BRASIL, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017a, 2018a), publicações que tratam sobre o monitoramento do conjunto das metas pelos diversos órgãos vinculados do até então Ministério da Cultura (MinC).

* Professor da Faculdade de Comunicação (Facom) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: leocosta@ufba.br

Nas *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura* (BRASIL, 2008), a questão da formação em cultura já aparecia de forma consistente: como um eixo no âmbito de uma das cinco estratégias gerais do PNC. A estratégia de número quatro – “ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável” – aborda, em seu primeiro eixo, a “Capacitação e assistência ao trabalhador da cultura”. São 18 tópicos com propostas estruturantes para essa questão, das quais podemos destacar três mais relacionadas à questão da formação profissional para o trabalhador da cultura. São elas (BRASIL, 2008, p. 88):

- atuar em parceria com as instituições de ensino, sobretudo as universidades e escolas técnicas públicas, para o aprimoramento contínuo de cursos voltados à formação de gestores de instituições e equipamentos culturais;
- criar programas nacionais, estaduais e municipais para a ampliação da oferta de oportunidades de capacitação para os artistas e produtores culturais, englobando, além das técnicas de expressão, a gestão empresarial e o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC);
- estabelecer parcerias entre os órgãos de educação, cultura, Sistema S e Organizações Não Governamentais (ONGs) para a realização de cursos de capacitação em centros culturais e outros espaços. Dar prioridade ao atendimento de grupos marginalizados, afro-brasileiros e jovens e torná-los agentes de propagação de atividades artísticas e culturais.

Podemos perceber que, além do destaque dado a essa questão – tratada em uma das estratégias gerais do plano –, as propostas demandam por ações que conformem políticas mais estruturantes para a área. São abordadas, por exemplo, temáticas sobre a capacitação e a profissionalização através de possíveis articulações do MinC com outros entes do poder público e da sociedade civil organizada; a oferta de cursos livres

e técnicos, além dos de nível superior e de pós-graduação, em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e as universidades públicas do país; dentre outras. Mas nos resta fazer uma pergunta: de que forma as diretrizes conformaram as ações desenvolvidas ao longo dos últimos anos para se atingir as metas do PNC?

Um dos primeiros pontos que vale ressaltar no processo de monitoramento das metas é a ausência de dados completos sobre o processo. Apenas no mês de dezembro de 2018 é que a primeira edição do relatório de acompanhamento do ano de 2017 foi divulgada. Ou seja, estamos em 2019 e não há uma previsão sobre quando teremos dados atualizados sobre o ano de 2018, fato que não deveria ocorrer quando trabalhamos através da aferição de diferentes métricas para a construção dos indicadores que balizam uma política pública estruturante. Como é possível aferir o andamento das metas e traçar estratégias para as suas melhorias se os dados não são organizados e divulgados a contento?

Na imagem abaixo (Quadro 1), é possível ter uma ideia das metas que foram agrupadas no eixo “Educação e Capacitação”, que analisaremos a seguir:

Quadro 1 – Metas agrupadas no eixo “Educação e Capacitação”

Educação e Capacitação	
12	100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de arte no currículo escolar regular...
13	20 mil professores de arte de escolas públicas com formação continuada.
14	100 mil escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de arte e ...
15	aumento em 150% de cursos técnicos, habilitados pelo Ministério da Educação (MEC), no campo da...
16	aumento de 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas de conhecimento relacionadas...
18	aumento de 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários...
19	aumento de 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa...

Fonte: Brasil ([201-]).

Há metas que poderiam estar inseridas nessa categoria, pois tratam de aspectos formativos, tais como a meta 35 – “Gestores capacitados em 100% das instituições e equipamentos culturais apoiados pelo

Ministério da Cultura” – e a meta 36 – “Gestores de cultura e conselheiros capacitados em cursos promovidos ou certificados pelo Ministério da Cultura em 100% das Unidades da Federação (UFs) e 30% dos municípios, dentre os quais, 100% dos que possuem mais de 100 mil habitantes” –, mas ambas estão enquadradas no eixo “Gestão Pública”.

Análise da execução das metas sobre “Educação e Capacitação”

As metas do PNC são inicialmente descritas em dezembro de 2011 no documento *Metas do Plano Nacional de Cultura*. (BRASIL, 2011) A princípio, era um documento que serviria de base ou de guia para a execução das metas e a construção dos indicadores, mas já nele é possível observar como nem todas as construções textuais são traduzidas nos indicadores.

Um primeiro exemplo se refere à meta 12, na qual o indicador seria o número total de escolas públicas de educação básica que ministram a disciplina de Arte, mas o texto coloca que “Faz-se necessário, também, garantir nas escolas de educação básica condições de infraestrutura necessárias para o ensino desta disciplina, como auditório e salas especiais adequadas.” (BRASIL, 2011, p. 36), o que não se expressa de nenhuma forma no indicador proposto.

A fonte de aferição dos dados da meta 12 é feita através do censo escolar do MEC, uma publicação consolidada, mas o MinC não avalia como é que o alcance da meta ano a ano é considerado satisfatório levando em consideração o decréscimo contínuo do total de escolas públicas no Brasil.

O desempenho da meta foi satisfatório tendo em vista que alcançou 92% do previsto para o ano. Percebe-se que houve um decréscimo no número de escolas públicas de educação básica, em relação ao ano anterior, ou seja, uma diferença de 1.948 escolas públicas. (BRASIL, 2018a, p. 97)

Ou seja, aumenta-se a proporcionalidade do alcance de “100% das escolas públicas de Educação básica com a disciplina de Arte no

currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural”, uma vez que o número de escolas no Brasil decresce – um total de 14.533 escolas a menos (Tabela 1). Nessa meta, é visível que não há necessariamente um rol de ações preparadas ou desenvolvidas para atingi-la. Inclusive, o dado inicial de 2010, no qual tínhamos 115.255 escolas que ministram a disciplina Arte, cai para 112.334 em 2017, sem nenhuma contextualização ou discussão aprofundada – cabe aqui apenas o percentual crescente.

Tabela 1 – Monitoramento da meta 12

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Número de escolas públicas de educação básica por ano	158.650	156.164	154.616	151.884	149.098	147.110	146.065	144.117	
Número total de escolas públicas de educação básica que ministram a disciplina de Arte	115.255	115.436	115.306	114.066	112.096	112.765	113.809	112.334	
% de escolas públicas de educação básica que ministram a disciplina de Arte	72,6%	73,9%	74,6%	75,1%	75,2%	76,7%	77,9%	77,9%	100%

Fonte: Brasil ([201-]).

A meta 13 teria uma relação direta com a meta 12, quando propõe “20 mil professores de Arte de escolas públicas com formação continuada”. O indicador, nesse caso, seria o número de professores de Arte no ensino médio com licenciatura na área atendidos por programas do MinC, de formação continuada de professores, a partir de 2011. Mas, se levarmos em consideração os dados do setor, já podemos perceber um problema na construção da meta. “Os dados do Ministério da Educação (MEC) mostram que, em 2010, dos 34.231 professores de Arte do ensino médio apenas 32% tinham licenciatura na área”. (BRASIL, 2011, p. 38-39) Ou seja, como podemos realizar formação continuada de 20 mil professores

licenciados em Artes se a realidade demonstra um número bem menor? O indicador não considera a formação continuada dos professores que não possuem licenciatura na área e também não considera a formação continuada que não seja feita através de programas do próprio MinC – o que exclui a realização de mestrados profissionais no setor, por exemplo.

Outro problema com a meta 13 se refere ao seu acompanhamento. A meta figurou nos primeiros relatórios como “a iniciar”, tendo em vista a ausência de ações desenvolvidas. No relatório de 2015, a meta conseguiu atingir 19% de alcance. Em todo o caso, não cremos que o dado de 3.700 professores, com números listados nas “Atividades 2015” (BRASIL, 2016, p. 99), possa ser confiável. O indicador é específico quando trata de professores de Arte licenciados na área, e não professores em geral, mas, nas atividades descritas pelo MinC, há apenas a nomenclatura “professores”, algo bastante genérico nesse caso. Nos relatórios seguintes, vemos uma queda vertiginosa dos números (Tabela 2), o que provavelmente se assemelha mais à realidade da ausência de ações criadas para se atingir a meta.

Tabela 2 – Monitoramento da meta 13

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Número – no ano – de professores de Arte no ensino médio com licenciatura na área atendidos por programa do Minc de formação continuada de professores	0	0	0	0	3.700	98	0	
Número – total – de professores de Arte no ensino médio com licenciatura na área atendidos por programa do Minc de formação continuada de professores	-	-	-	-	3.700	3.798	3.798	20.000
% de professores de Arte no ensino médio com licenciatura na área atendidos por programa de formação continuada de professores						19%	19%	

Fonte: Brasil ([201-]).

A meta 14 – “100 mil escolas públicas de Educação Básica desenvolvendo permanentemente atividades de arte e cultura” – traz um

problema no indicador semelhante ao da meta 13. Para a meta 14, o dado se refere ao número de escolas públicas de educação básica beneficiadas pelo programa do MinC de atividades de Arte e Cultura, e, para isso, a meta se apoia no Programa Mais Cultura nas Escolas, edital que foi lançado apenas no final do ano de 2013. Até a presente data, o dado atingido de 5% do alcance em 2014 (Tabela 3) permanece inalterado, sem levar em consideração que a meta pretendia que as escolas fizessem ações de forma permanente e não estão sendo monitoradas:

A SCDC entrou em contato com o MEC para obter o contato do responsável pelo módulo Mais Cultura nas Escolas pelo SIMEC, a partir do qual se teria a informação precisa da quantidade de escolas ainda em execução. Entretanto, até o momento não houve indicação desse responsável. (BRASIL, 2017a, p. 107)

Tabela 3 – Monitoramento da meta 14

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Número no ano de escolas públicas de educação básica beneficiadas pelo Programa Mais Cultura nas Escolas	0	0	0	0	5.069	0	0	0	
Número total de escolas públicas de educação básica beneficiadas pelo Programa Mais Cultura nas Escolas	0	0	0	0	5.069	5.069	5.069	5.069	100.000
% de escolas públicas de educação básica beneficiadas pelo Programa Mais Cultura nas Escolas	0%	0%	0%	0%	5%	5%	5%	5%	100%

Fonte: Brasil ([201-]).

A meta 15 discorre sobre o “Aumento em 150% de cursos técnicos, habilitados pelo MEC, no campo da Arte e Cultura com proporcional aumento de vagas”, mas o seu indicador não consegue traduzir a sua totalidade. Trata-se de uma meta que depende dos entes federados e do MEC para a sua plena execução. Em 2011, foi criado pelo governo federal o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com o objetivo de aumentar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. (BRASIL, 2018a, p. 103)

O texto cita que a meta pretende garantir 2% das vagas do Pronatec para as artes e cursos no campo da cultura, o que seria traduzido em 160 mil vagas das 8 milhões esperadas até 2014. (BRASIL, 2011, p. 41) Mas o indicador se resume na soma dos cursos técnicos, sem retratar a questão das vagas. No relatório de 2013, o indicador inicial é alterado, para se pensar o número de matrículas ao invés do número de cursos. De 698 cursos (BRASIL, 2011), passamos para o dado-base de 1.093 matrículas (BRASIL, 2014) – o que diminuiria drasticamente a relação do aumento de 150% da meta.¹ Apenas no relatório de 2017 é que a aferição do número de cursos é retomada, mas nos parece relativamente confuso como o número de cursos cresce tão pouco – ou decresce, se contarmos que foram oferecidos 74 em 2017, em comparação com o número total de 157.972 matrículas (Tabela 4). Há, ainda, dados de cursos pactuados com o MinC, dado que não era previsto no indicador inicial.

Tabela 4 – Monitoramento da meta 15

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Número de cursos nos campos da arte e cultura na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	698	**	**	**	**	**	74	74	1.745 (150%)
Número total de matrículas efetivadas no Eixo Tecnológico Produção Cultural e Design, as matrículas efetivadas por todos os demandantes		1.093 ***	29.636 ****	96.843 ****	147.498 ****	155.869 ****	157.972 ****	167.892 ****	
Número total de matrículas efetivadas no Eixo Tecnológico Produção Cultural e Design, considerando as matrículas efetivadas pelo MinC		-	-	1.343	5.228	6.207	6.236	6.517	
Número total de vagas pactuadas pelo MinC		-	-	9.576	32.014	49.892	49.922	124.572	

**Sem informação.

***Apenas cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC).

****Somatória dos cursos técnicos concomitantes e cursos de FIC.

Fonte: Brasil ([201-]).

Já a meta 16 – “Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com aumento proporcional do número de bolsas” – apresenta uma dificuldade inicial que é tratar duas medidas diferentes: a graduação e a pós-graduação.

O indicador se resume na média aritmética das vagas dos cursos de graduação e de pós-graduação e não leva em consideração o texto da meta que diz “A meta também deverá ser distribuída no território de forma equitativa em atendimento às desigualdades regionais”. (BRASIL, 2011, p. 43) Além disso, o número de bolsas, que deveria sofrer aumento proporcional, não está presente no texto do indicador.

O dado inicial de 4.432 cursos presenciais de graduação que totalizaram 971.261 vagas, já no relatório de 2013, cai para 619.174 – o que altera a projeção do aumento de 200% final. Os dados da pós-graduação se referem a matrículas, e não ao total de vagas, como previsto na meta, com o total de 24.549 em 2010. No relatório de 2014, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Geocapes) foram retificados. O número de matrículas na pós-graduação em 2010 cai de 24.459 para 10.568 – é possível ter confiabilidade com tamanha discrepância? O que se alterou nessa base de cálculo? No relatório de 2016, há uma nota explicativa que diz que os cursos criados a partir de 2010 não são levados em consideração no indicador – o que não nos auxilia no entendimento sobre os reais motivos para tal desconsideração. Os dados do relatório de 2017 (Tabela 5) também sofrem, mais uma vez, retificações. E, de um modo geral, nos perguntamos: quais foram as ações propostas e realizadas para que essa meta pudesse ser alcançada?

Tabela 5 – Monitoramento da meta 16

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Número total de vagas nos cursos de graduação nas áreas de arte e cultura	768.330	597.968	597.275	783.276	1.062.071	1.083.952	1.294.798	1.427.473	2.304.990
Número total de matrículas nos cursos de graduação nas áreas de arte e cultura**	746.611	68.094	754.325	776.300	819.615	829.128	831.771	846.599	2.293.839
aumento em % em relação ao ano de 2010		0%	1%	4%	10%	11%	12%	13%	200%
Número total de matrículas nos cursos de pós-graduação nas áreas de arte e cultura	29.330	31.721	34.402	38.126	41.182	43.194	38.665	38.665	87.990
Aumento em % em relação ao ano de 2010		8,2%	17,3%	30%	40,4%	47,3%	31,8%	31,8%	200%

** Para fins de cálculo, são consideradas apenas as matrículas efetuadas nos cursos que existiam desde 2010, conforme definido no indicador. Os cursos criados a partir de 2010 não foram levados em consideração para calcular o indicador da meta.

Fonte: Brasil ([201-]).

As metas 18 – “Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura” – e 19 – “Aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento” – também passam constantemente por retificações dos dados base nos seus relatórios – o que altera consideravelmente o alcance das metas.

O indicador da meta 18 trata da média anual de pessoas qualificadas em relação à média de pessoas capacitadas aferida em 2010, que seriam 15 mil. O indicador se resume na média anual de pessoas qualificadas e não leva em consideração o texto da meta, que diz “As ações devem, prioritariamente, alcançar regiões de vulnerabilidade social e cultural do país de forma descentralizada e equitativa [...]”. (BRASIL, 2011, p. 47) Além das ações desenvolvidas pelo MinC e suas vinculadas, o indicador

também cita “os entes federados que aderirem ao PNC” (BRASIL, 2011, p. 48), mas isso não se traduz em nenhuma métrica posterior.

No relatório de 2015, o dado inicial de 15 mil pessoas qualificadas (em 2010) da meta 18, que caiu para 14.436 (em 2014), subiu para 17.353. Em 2015, a meta é “concluída” com um total de 52.414 pessoas beneficiadas, trazendo discrepâncias históricas de dados já apresentados em outros anos sobre o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), a Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) e a Secretaria de Educação e Formação Artística e Cultural (Sefac). No relatório de 2017, mais uma vez, os dados da série histórica são retificados.

Tabela 6 – Monitoramento da meta 18

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Quantidade de pessoas capacitadas no ano	18.204	13.988	27.412	20.173	39.497	51.464	24.543	35.066	908
% de aumento de pessoas capacitadas em relação ao ano de 2010		-23%	51%	11%	117%	183%	35%	92,6%	100%

Fonte: Brasil ([201-]).

Já o indicador da meta 19 – média anual de pessoas beneficiadas em relação à média de pessoas beneficiadas aferida em 2010 – é alterado no relatório de 2013 para se pensar o aumento percentual em relação ao ano de 2010, e não o atingimento da meta ano a ano. O dado inicial de 1.300 pessoas beneficiadas em 2010 caiu para 1.200 pessoas. Além disso, vale salientar a discrepância do número de ações numa mesma vinculada, como, por exemplo, a Biblioteca Nacional (BN), que teve 8 beneficiados no ano de 2010, 1.112 em 2011 e apenas 29 em 2013. No relatório de 2014, o dado inicial de 1.300 pessoas beneficiadas em 2010, que caiu para 1.200 pessoas em 2013, cai novamente para 454 pessoas. Ou seja, ao invés de o alcance ser de 2.600 pessoas, este cai para 908 pessoas. Qual a confiabilidade dessas bases? Vários dados da tabela das vinculadas do

MinC foram retificados. Desse modo, a meta é “concluída” no relatório de 2015, mas tem dificuldades de operacionalidade nos anos seguintes (Tabela 7).

Tabela 7 – Monitoramento da meta 19

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Número de pessoas beneficiadas no ano	454	446	2.008	582	595	943	414	367	908
% de aumento na quantidade de pessoas beneficiadas		-2%	341,4%	28,2%	31,1%	107,7%	-9%	-19%	100%

Fonte: Brasil ([201-]).

Ressonâncias sobre a formação nos planos municipais

O compartilhamento de competências tem sido objeto de políticas sistêmicas no Brasil, que têm por objetivo, segundo Humberto Cunha Filho (2010, p. 78), “[...] promover a integração de órgãos, otimizar recursos, propiciar eficiência e universalidade do atendimento à população [...]”. Por outro lado, nesse sistema de distribuição de autoridade, governo central e governos locais devem possuir funções e poderes distintos e atuar em posição de autonomia, e de não subordinação, conforme lembra Sophia Rocha (2018) na sua tese *Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2016*.

Há quase dez anos, o MinC vem apoiando estados e municípios brasileiros na elaboração de seus planos de cultura, cumprindo o previsto no parágrafo 4º do inciso XII, artigo 3º da Lei nº 12.343/2010. Para se iniciar um processo avaliativo sobre a sintonia, existente ou não, entre esses instrumentos de gestão cultural, no capítulo “Repercussões do PNC em Planos Municipais de Cultura: uma amostragem” (BRASIL, 2018), foram selecionados planos de cultura de um município de cada estado brasileiro.²

Como dado inicial, vale ressaltar que três Planos Municipais de Cultura (PMC) analisados não dispunham de metas na sua construção.

São os planos dos municípios de Arapiraca (AL), Lago do Junco (MA), ambos da região Nordeste, e Campo Novo dos Parecis (MT), da região Centro-Oeste. Sem uma interlocução com esses municípios, não há como delimitar o motivo desses três planos não serem dispostos com metas, o que diverge inclusive da formação oferecida sobre PMC³ – sendo que os municípios de Arapiraca e Lago do Junco participaram desse processo. Alguns municípios justificam acompanhar a metodologia do PNC e não contemplam metas e ações no corpo da lei, as quais seriam estabelecidas por meio de um instrumento legal mais fácil de ser alterado. Mas é importante ressaltar que as metas “Possibilitam o monitoramento e acompanhamento do Plano, de modo a conhecer o seu progresso, corrigir desvios e promover ajustes”. (BRASIL, 2017b, p. 55)

Em todo o caso, é possível inferir que, de modo semelhante ao apresentado pela pesquisadora Sophia Rocha (2014, p. 95), um plano tramitado sem metas:

[...] dificultou [no caso específico do Plano Estadual de Cultura da Bahia] o seu entendimento como instrumento de gestão, já que as metas são quantificáveis, mensuráveis. Sem elas, o Plano fica mais abstrato e de difícil visualização.

Vale lembrar que essa ausência de metas também ocorreu inicialmente no PNC.

Os dados percentuais a seguir desconsideram esses três municípios, tendo em vista a ausência de metas nos seus planos. Ou seja, para fins de análise percentual, foram considerados os 21 planos municipais que possuem em seus documentos metas estabelecidas. Vale ressaltar também que, nesta análise, está se aferindo apenas a ressonância do PNC nos planos municipais, e não a execução ou as ações desenvolvidas nos mesmos.

Das 53 metas presentes no PNC, 26 possuem relação com a governabilidade municipal. A maior parte das metas cuja governabilidade depende da atuação do ente municipal está inserida no eixo “acesso”: são as metas 12, 18, 19, 20, 28, 29, 31, 32, 33, 34 e 41. Dessas, as metas 18 e 19 – “Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas,

fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura” e “Aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento” – estão refletidas em todos os planos municipais analisados, tendo em vista a importância da pauta da formação para o setor cultural.

Entre as metas do eixo “Educação e Capacitação”, apenas a meta 12 tem uma ressonância menor nos PMC analisados. A meta 12 discorre sobre “100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural”. Apenas cerca de 24% dos planos municipais analisados trazem a questão do mesmo modo, focando na inserção da disciplina Arte no currículo – e não na realização de ações de arte e cultura nas escolas.

Não é por acaso que a necessidade de políticas para a formação de pessoal de cultura foi uma reivindicação persistente nas conferências de cultura realizadas na última década no país, sejam elas em âmbitos municipais, estaduais ou nacional.⁴ É possível notar como esse tema normalmente foi elencado como prioritário. (COSTA, 2011, p. 21) As metas diferem em termos de proposição e de métricas, mas, em todos os planos municipais, há metas previstas para a capacitação e a formação de diversos agentes no setor.

Considerações finais

De um modo geral, conseguimos perceber neste capítulo como a execução das metas do PNC na área da formação não conseguiu ser realizada a contento. Isso decorre desde os problemas iniciais de construção dos indicadores e da definição das bases de dados, como no caso da meta 16, que buscava medir o aumento de vagas na pós-graduação, mas, na prática, só é possível aferir atualmente o número de matrículas; até a falta de ações consistentes de formulação de políticas públicas na área.

As diversas instabilidades que tivemos nos últimos anos na área das políticas culturais – que culminou, no ano de 2019, com a extinção do MinC – também são responsáveis pela dificuldade de atingir determinadas metas.

Se observamos os dados apresentados, apenas no relatório de 2015 é que tivemos três metas na área de formação consideradas “concluídas”, mas esse atingimento da meta pode ser discutido facilmente, como mostramos, tendo em vista que a confiabilidade das fontes de dados pode ser colocada em questão. Duas dessas metas foram “concluídas” no relatório de 2015, pois o dado-base que deveria ser levado em conta foi diminuído – como no caso da meta 19, que teve seu dado inicial de 1.200 pessoas beneficiadas em 2010 alterado para 454 pessoas. Desse modo, mesmo atingindo menos pessoas do que o previsto originalmente, é possível atingir o aumento de 100% de pessoas beneficiadas. A mudança de referencial já é uma questão que coloca em xeque a confiabilidade dos dados: por que o dado apresentado em 2010 foi alterado? Isso não chega a ser explicado ou discutido de forma aprofundada nos relatórios.

Em suma, atualmente, nenhuma das metas na área de formação foi atingida, e estamos num período em que a formulação e a execução de políticas públicas na área da cultura passam por um misto de instabilidades e ausências. Em todo o caso, vale ressaltar a importância do PNC como política estruturante, que, como apresentado na ressonância nos planos municipais, pode guiar e orientar a institucionalidade da cultura com outros entes federados.

Notas

- 1 Desse modo, a meta chegou a ser considerada como “concluída” no relatório de 2015 com o dado de 8.371 matrículas efetivadas. (BRASIL, 2016, p. 105) Além disso, nos diferentes relatórios, a série histórica comumente é retificada.
- 2 Encontram-se incluídos nesta análise os planos de cultura de 24 municípios brasileiros, representantes dos demais estados da federação, quais sejam: Cruzeiro do Sul, no Acre (AC), Maués, no Amazonas (AM), Oriximiná, no Pará (PA), Guajará-Mirim, em Rondônia (RO), e Palmas, no Tocantins (TO), da região Norte; São Desidério, na Bahia (BA), Quixeré, no Ceará

(CE), Juripiranga, na Paraíba (PB), Escada, em Pernambuco (PE), Parnaíba, no Piauí (PI), Santa Cruz, no Rio Grande do Norte (RN), e Laranjeiras, em Sergipe (SE), no Nordeste; Rubiataba, em Goiás (GO), e Rio Verde de Mato Grosso, no Mato Grosso do Sul (MS), no Centro-Oeste; Vitória, no Espírito Santo (ES), Sete Lagoas, em Minas Gerais (MG), Casimiro de Abreu, no Rio de Janeiro (RJ), e São Paulo, em São Paulo (SP), no Sudeste; Nova Esperança, no Paraná (PN), Bom Retiro do Sul, no Rio Grande do Sul (RS), e Florianópolis, em Santa Catarina (SC), na região Sul.

- 3 Formação realizada através de convênio celebrado entre o MinC e a UFBA, já citado neste texto. O conteúdo sobre metas pode ser verificado especificamente no módulo 5.3: “Elaboração dos Planos Municipais de Cultura: operacionalização do futuro desejado”, disponível em: <https://www.moodle.ufba.br/course/index.php?categoryid=408>.
- 4 Excertos dos eixos temáticos da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC): “no caso brasileiro, encontramos em todos os níveis de governo órgãos responsáveis pela gestão cultural. É necessária uma maior interação, por exemplo, das empresas no sistema ‘S’, no planejamento de ações públicas no campo da cultura, tanto na produção, circulação e consumo de produtos culturais, quanto na formação e aprimoramento de produtores e agentes culturais [...]. Como gerar as informações necessárias para um real conhecimento da cadeia produtiva da cultura? Como garantir um processo permanente de capacitação de gestores e produtores culturais? Como gerar um processo de profissionalização da gestão cultural também nos níveis superiores, com formação de especialistas para atuarem nas áreas de docência e de assessoramento? Como criar instrumentos de acompanhamento e avaliação das políticas estabelecidas?”. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, [2006])

Referências

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial da Cultura. *Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, [201-].

Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/metas-do-pnc/educacao-e-capacitacao/>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2008.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2012 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2013 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2014 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2015 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2016.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2017a.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2017 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2018a.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional. *Planos municipais de cultura: guia de elaboração*. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2017b. Adaptação do texto de Rosana Boullosa.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018b. Disponível em: http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/PNC_final-31-12-18-1.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 1., [2006], Brasília, DF. *Eixos temáticos* [...]. Brasília, DF: [MinC, 2006]. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura/texto_base_1_conferencia_cultura.pdf. Acesso em: 13 fev. 2019.

COSTA, L. F. *Profissionalização da organização da cultura no Brasil: uma análise da formação em produção, gestão e políticas culturais*. 2011. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2011.

CUNHA FILHO, F. H. *Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuições ao debate*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

ROCHA, S. *Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 e 2016*. 2018. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ROCHA, S. O processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura da Bahia. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 85-99, 2014.

Plano Nacional de Cultura e programa Cultura Viva: aproximações distanciadas

*Luana Vilutis**

Introdução

Este texto busca identificar a intersecção entre o Plano Nacional de Cultura (PNC) e os Pontos de Cultura, o que significa compreender como o programa Cultura Viva se relaciona com as metas do PNC e refletir em que medida esse instrumento, situado no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (SNC), favoreceu a expansão dos Pontos de Cultura. Traçar o contorno dessa relação e conhecer as nuances do encontro dessas ações públicas não são tarefas simples e tampouco pretendemos esgotar aqui toda sua complexidade.

* Doutora em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), integra o Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult) da UFBA e o Observatório da Diversidade Cultural (ODC). Foi professora conteudista e tutora da Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura, realizada pela Escola de Administração da UFBA em parceria com o Ministério da Cultura (MinC). *E-mail:* luanavilutis@gmail.com

A intenção é refletir a respeito dos alcances e limites da meta 23 do PNC voltada aos Pontos de Cultura.

Inicialmente, consideramos importante realizar um breve histórico da relação entre o programa Cultura Viva e o SNC, para, em seguida, focar no PNC e no monitoramento da meta 23. Por fim, ampliaremos a discussão com algumas indagações a respeito da compreensão do Cultura Viva como política de base comunitária do SNC.

Um dos principais desafios das políticas culturais na contemporaneidade é combinar particularidade e universalidade, ou seja, garantir que práticas culturais diversas, específicas, plurais e locais possam acessar e exercer amplamente o direito à cultura. É tarefa das políticas públicas de cultura respeitar, reconhecer, valorizar e promover a pluralidade de formas de vida cultural, o que também implica o combate às desigualdades sociais que as silenciam e invisibilizam. A experiência da cidadania cultural requer equilibrar assimetrias para que a diversidade cultural possa emergir e o diálogo intercultural possa efetivamente acontecer.

Em tempos de refluxo democrático, em que as instituições vêm sendo gradativamente desidratadas e a cultura escanteada, é fundamental reafirmarmos o valor e a importância de mecanismos de participação e de exercício do direito à cultura, para produzir e difundir conhecimentos, memórias, subjetividades e economias plurais, dissonantes, disruptivas e inovadoras. É fundamental também garantir o fortalecimento do Estado e de seus instrumentos de gestão para que seja possível executar políticas de maneira sistêmica, integrada e participativa.

Aproximar as políticas culturais de práticas, pessoas, povos, territórios e comunidades em que a cultura é produzida, sentida, vivenciada e tecida no cotidiano é uma arte que requer determinação, instrumentos e vontade política. Depende de pessoas e de mecanismos de gestão pública. Depende de pessoas interessadas e sensíveis em aproximar esses mecanismos e instrumentos dos artistas, fazedores de cultura, mestres e trabalhadores da cultura. Este artigo trata de duas ações

públicas que buscaram realizar isso: o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva e o PNC. Embora ambas ações tenham essa característica comum, é fundamental destacar a natureza distinta entre elas.

Conforme previsto na portaria de criação do programa, o objetivo do Cultura Viva é “promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como potencializar energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade”. (BRASIL, 2004, p. 1) O programa Cultura Viva fomenta o relacionamento cooperativo entre governo e sociedade civil, por meio do compartilhamento de responsabilidades, para estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural, tendo os Pontos de Cultura como seu principal mediador e articulador.

O Cultura Viva foi criado em 2004 e teve diferentes fases, sendo a primeira com duração até 2007, quando os Pontos de Cultura eram vinculados diretamente ao Ministério da Cultura (MinC). A partir de 2008, o programa Cultura Viva passa a experimentar um modelo mais desconcentrado, com conveniamentos de estados e municípios e com execução de redes territoriais. Mesmo sendo difícil estabelecer marcos temporais fixos, é possível afirmar que essa segunda fase vai até 2010. De 2011 a 2014, temos uma fase de internacionalização do programa e de difusão da Cultura Viva Comunitária, momento em que ocorre o fortalecimento da compreensão do Cultura Viva como política de base comunitária. Em 2014, o programa é instituído em lei, se torna Política Nacional de Cultura Viva e passa por uma fase de reformulação de seus instrumentos e de articulação de algumas ações públicas em rede que terminam sendo enfraquecidas a partir de 2016.

O PNC é um dos componentes do SNC e constitui um instrumento de planejamento de ações públicas a serem realizadas no horizonte de dez anos. O PNC é composto por 5 capítulos, 14 diretrizes, 36 estratégias, 53 metas e 275 ações, e sua realização requer o envolvimento dos demais entes da federação e da sociedade civil. O processo de formulação e

articulação do PNC teve início no primeiro ano da gestão Lula e passou por diferentes momentos, possíveis de serem identificados em quatro etapas: de formulação e articulação (2003-2005); seguida do diagnóstico e definição das diretrizes gerais (2006-2007); a consolidação e votação do PNC (2008-2010); e a etapa atual de sua implementação e monitoramento (2011-2020).

Mais do que analisar cada uma dessas ações, nos interessa aqui a relação entre elas. Para tanto, traçaremos um breve panorama histórico das aproximações e dos distanciamentos entre essas duas políticas.

Pontos de Cultura e Sistema Nacional de Cultura

O período de concepção e gestão do programa Cultura Viva e do SNC foi semelhante: ambas ações públicas começaram a ser projetadas logo nos primeiros anos da gestão Gilberto Gil, que assumiu a pasta do MinC em 2003. Em julho de 2005, aprovou-se no Congresso Nacional a Ementa Constitucional nº 48, que prevê a elaboração plurianual do PNC no Brasil. O instrumento de adesão ao SNC também foi lançado e passou a ser firmado por estados e municípios a partir de 2005, ano dos primeiros conveniamentos do MinC com as organizações da sociedade civil que se tornaram Pontos de Cultura.

A execução do SNC e do Cultura Viva seguiu trajetórias próprias e específicas, com percalços, conquistas, limites e mudanças de rota comuns na implementação de qualquer ação pública. Não nos ateremos aqui ao histórico de implementação dessas ações, o que já foi feito com riqueza de detalhes e profundidade analítica por outros pesquisadores.¹ Interessa aqui, nesta primeira parte do texto, conhecer a relação entre essas ações públicas e como elas cooperaram mutuamente ou não.

Não é possível tratar da relação entre o programa Cultura Viva e o PNC sem abordar o programa Mais Cultura e o SNC. O Mais Cultura foi um programa interministerial criado em outubro de 2007, por meio do Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007, no marco do Programa

de Aceleração do Crescimento (PAC), e seguia a orientação do Estado indutor do crescimento do país por meio da articulação federativa e da convergência de programas de combate às desigualdades e de promoção de direitos, com ênfase na participação popular e na modernização tecnológica.

Situaremos nossa reflexão a partir de três inflexões que marcaram não somente a relação entre o Cultura Viva e o SNC, mas a política cultural brasileira na primeira década e meia dos anos 2000: a criação e implementação do programa Mais Cultura em 2008; a institucionalização do PNC em lei no ano de 2010 e a instituição da Política Nacional do Cultura Viva em 2014. A escolha dessas inflexões merece a ressalva que não foram os marcos legais em si que impactaram sozinhos a relação entre as políticas, mas o processo que antecedeu e sucedeu sua formalização jurídica. Mais do que demarcar o início e o fim de cada momento, essas inflexões revelam especificidades, contradições, limites e potencialidades que contribuem para compreender as aproximações e os distanciamentos entre o Cultura Viva e o PNC.

Até a criação do programa Mais Cultura, em 2008, o Cultura Viva vivia sua fase inicial, em que os Pontos de Cultura eram vinculados diretamente ao MinC e o Estado era o principal agente mobilizador deles, responsável por fomentar a articulação em rede dos pontos e por estimular o protagonismo das organizações da sociedade civil.

Nessa época, o SNC estava estruturando seus principais instrumentos de gestão, como o Protocolo de Intenções a ser firmado com os estados e municípios para consagrar sua adesão ao sistema e assumir o compromisso de implantação de seus componentes nos territórios, a começar pela 1ª Conferência Nacional de Cultura.

A relação entre os entes federados no período era muito embrionária, o diálogo entre eles era incipiente e não havia histórico de cooperação entre União, estados e municípios. Se a integração nacional inexistia, é possível afirmar que a relação entre Estado e sociedade civil também era frágil e insegura.

Embora a gestão das duas ações públicas estivesse separada em secretarias diferentes dentro do MinC e correspondessem a diferentes grupos políticos e partidários, sua aproximação em termos de concepção era inegável. Mesmo sem haver muito contato entre essas duas iniciativas, Márcio Meira, gestor da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do MinC, órgão responsável pela implantação do SNC à época, reconhecia essa conexão e o papel estratégico dos Pontos de Cultura: “Era dito na época, inclusive, que os Pontos de Cultura seriam, numa forma análoga ao SUS, mas de caráter plural e diversificado, de ‘unidade básica’ do Sistema Nacional de Cultura”. (MEIRA, 2016, p. 143 apud ROCHA, 2018, p. 121) Aloysio Guapindaia, também gestor da SAI/MinC, partilhava essa compreensão:

O ponto de cultura é fundamental para que as políticas públicas de cultura tenham presença nacional. Ele está sendo pensado dentro da mesma concepção do Sistema Nacional de Cultura que apresentei para os senhores, de forma articulada com os Estados, com os Municípios, com a participação da sociedade civil, das entidades não-governamentais. Consideramos que o ponto de cultura está para o Sistema Nacional de Cultura assim como o posto de saúde está para o SUS. (GUAPINDAIA apud ROCHA, 2018, p. 121)

Os Pontos de Cultura, por sua vez, também se reconheciam nesse lugar estratégico, como expressa o *Manifesto de São Paulo: carta dos Pontos de Cultura à sociedade brasileira* (PONTOS DE CULTURA, 2006, p. 112), redigida na 1ª Teia – Encontro Nacional de Pontos de Cultura, realizado no Parque Ibirapuera de São Paulo, em abril de 2006:

Nós, Pontos de Cultura, somos o Programa Cultura Viva e parte embrionária do Sistema Nacional de Cultura, reconhecendo que pela primeira vez na história a cultura brasileira é tratada em sua totalidade, com respeito, estímulo e recursos, sem que haja a pretensão da tutela ou a negação do nosso protagonismo. Nós somos o Brasil!

Mesmo com essa profunda identificação entre os Pontos de Cultura e o SNC, não houve nenhuma iniciativa de aproximação ou convergência

de esforços entre o Cultura Viva e o sistema na primeira gestão Gil (2003-2006). Mesmo sem essa intenção e finalidade, o programa Mais Cultura, seguramente, foi a experiência de maior conexão operacional entre eles.

Mais Cultura

Voltado para as populações de territórios de urbanização, de vulnerabilidade social, de identidade e de culturas tradicionais, o Mais Cultura previa promover a melhoria da qualidade de vida, ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e fortalecer a diversidade cultural. Democratizar o acesso a equipamentos culturais e gerar oportunidades de emprego e renda para trabalhadores da cultura também constituíram parte das diretrizes do programa. Organizado em três eixos – 1. Cultura e Cidadania; 2. Cultura e Cidades; e 3. Cultura e Economia –, o Mais Cultura previa a atuação conjunta da União, estados e municípios nas áreas com altos índices de violência, baixa escolaridade e baixo grau de desenvolvimento.

O Mais Cultura tinha como proposta integrar ações e programas já existentes e criar novos. “Entre as metas iniciais do projeto estavam as de zerar o número de municípios brasileiros que não possuem bibliotecas públicas e de ampliar o número de Pontos de Cultura de 630 para 20 mil”. (CALABRE, 2010, p. 15) Além de ser uma meta extremamente ambiciosa, ela pode ser interpretada como expressão da relevância que o Cultura Viva tinha à época, para ser alçado em uma projeção tão sobrestimada. É uma meta também reveladora da esperança existente no MinC em relação à articulação federativa, como se nesse novo formato de gestão desconcentrada não fossem ser enfrentadas todas as dificuldades que vinham ocorrendo na execução do Cultura Viva pela União, relativas ao conveniamentos com os Pontos de Cultura, ao atraso dos repasses de recursos e aos problemas de prestação de contas. Essa meta ainda expressa uma aderência ao discurso original do MinC desde a

criação e durante os primeiros anos do Cultura Viva, em que era estimada uma projeção inicial de 20 mil Pontos de Cultura articulados em rede.

Mesmo com uma duração curta, de pouco mais de dois anos – 2007 a 2009 –, o Mais Cultura teve alcances revelantes. Conforme o *Balanço do Governo para área da Cultura 2003-2010*, citado por Rocha (2018, p. 191):

por meio do Mais Cultura foram implantadas/criadas: 1.610 bibliotecas municipais (outras 1.774 foram modernizadas), 821 Cines Mais Cultura, 1.393 Pontos de Leitura e cerca de quatro mil Pontos de Cultura; e mais de 135 acordos de cooperação foram assinados.

É inegável que o principal impacto do Mais Cultura foi sentido no programa Cultura Viva, que somente no ano de 2008 passou de aproximadamente 800 Pontos de Cultura conveniados com o MinC para uma rede de em torno de 2 mil Pontos de Cultura conveniados também com estados e municípios. (VILUTIS, 2009) Apesar de ter enfrentado dificuldades de conveniamento entre os diferentes níveis de governo e atrasos nos repasses de recursos, o esforço de articulação interinstitucional do Mais Cultura é notável e merece destaque pelos seus alcances, especialmente na ampliação da rede de Pontos de Cultura. Calabre (2010, p. 16) descreve esse processo:

[...] Em 2008, os novos editais passaram a ser realizados com a parceria dos governos dos estados, que têm de arcar com 30% do valor a ser investido e que são os responsáveis pela organização do processo seletivo. Os projetos foram julgados por comissões tripartite. Em alguns casos a parceria foi estendida a governos municipais. Mas as parcerias para a instalação dos Pontos de Cultura vão além dos governos estaduais e municipais. Foram instalados 10 pontos de cultura que atuam na promoção da saúde, em parceria com o Ministério da Saúde, o que significou o repasse para o Minc de R\$1,8 milhões. Ainda em 2008, a Funai transferiu R\$ 3,64 milhões para o Minc, para a implantação de 30 pontos de cultura indígena nos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Roraima e Rondônia. O Programa também recebeu recursos do Pronasci na ordem de R\$240 mil. O Minc investiu, em 2008, nos Pontos de Cultura R\$95,06 milhões. Os projetos dos pontos de memória, tam-

bém receberam aportes dos parceiros, em 2008 teve-se R\$ 1 milhão de investimento do MinC e R\$ 2,7 milhões de investimento do Pronasci. Os Pontões de Cultura, os Pontos de Leitura, a implantação e modernização de bibliotecas foram projetos realizados com recursos exclusivos do Ministério.

Além do ganho de escala e da ampliação da capitalidade de programas do MinC, o Mais Cultura trouxe significativos impactos financeiros para dentro do MinC. Segundo Silvana Meireles (apud ROCHA, 2018, p. 189), gestora da SAI/MinC, órgão responsável pelo Mais Cultura e também pelo SNC: “no primeiro ano, o Mais Cultura começa a receber 300 milhões de reais, um orçamento bastante alto... o orçamento da SAI era 2 milhões, 3 milhões...”.

Apesar de o Mais Cultura e o SNC estarem na mesma secretaria, não foi possível integrar a gestão das duas ações nem internamente no MinC, nem junto aos entes federados, uma vez que não havia diálogo interno entre as duas ações. Tampouco foi possível integrar os instrumentos de adesão ao SNC e ao Mais Cultura, logo cada ação teve um instrumento de adesão próprio a ser firmado pelos estados e municípios. Outra perda de oportunidade de convergência entre essas ações públicas se deu nos mecanismos de participação e controle da sociedade civil: enquanto o SNC trabalhava com o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), o Mais Cultura previa a constituição de uma instância específica de representação, o Comitê de Acompanhamento e Gestão.

Contudo, como o Mais Cultura representou a concretização do repasse de recursos aos estados e municípios, ele foi responsável pela efetivação da expectativa federalista criada pelo SNC, e é por isso que muitos autores – como Barbosa da Silva e Abreu (2011), Calabre e Lima (2014) e Vilutis (2015b) – afirmam ter sido o Mais Cultura o primeiro e principal exercício prático do sistema, o que não ocorreu sem dificuldades e divergências.

Para sua execução, o Mais Cultura previa a assinatura de acordos e parcerias do MinC com diversos atores institucionais, desde estados e municípios, empresas, consórcios, organizações da sociedade civil e

fóruns de dirigentes e secretários de Cultura. É aí que identificamos a principal aproximação desse programa com o SNC.

Quando o Mais Cultura iniciou sua operação em 2008, muitos estados e municípios já tinham avançado na estruturação de seus sistemas territoriais. Contudo, ainda não havia sido possível efetuar repasses de recursos da União, devido à ausência de instrumentos com essa finalidade no âmbito do SNC. Quando a cultura passa a integrar a Agenda Social do PAC e o edital do programa Mais Cultura é lançado, torna-se possível contornar as dificuldades enfrentadas pela falta de orçamento para execução dessas ações públicas e os repasses para os estados e municípios passam a ocorrer por meio de editais.

Mesmo sendo gerido pela mesma Secretaria do SNC, o Mais Cultura não foi executado com a intenção de convergir com o sistema. Entretanto, devido ao seu próprio formato de execução concertada com outros entes, ao seu propósito de integrar diferentes ações e programas do ministério e fundamentalmente em decorrência do repasse de recursos da União aos estados e municípios em escala inédita até então na história do MinC, o Mais Cultura teve um papel fundamental na articulação dos entes federados para sua implantação.

Essa experiência, inclusive, ofereceu importantes aprendizados acerca de limites e potencialidades para se projetar ações públicas descentralizadas, especialmente para contemplar municípios pequenos e de maior vulnerabilidade social.

A pesquisa de avaliação sobre o programa Mais Cultura realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (BARBOSA DA SILVA; ABREU, 2011) aponta alguns aspectos nesse sentido: a dificuldade de implementação de comissões – locais, regionais, tripartites, bipartites, nacional – que o SNC exigiria e que seriam critérios para o repasse de recursos e a ausência de mecanismos para beneficiar os municípios que haviam cumprido todos os requisitos formais do SNC no que diz respeito à criação de seus sistemas territoriais.

O mapa da distribuição dos recursos via editais revela que os municípios com seu dever de casa feito não foram mais beneficiados pelos recursos dos editais [do Mais Cultura] do que outros municípios, igualmente pobres e necessitados. (BARBOSA DA SILVA; ABREU, 2011, p. 11)

O instrumento de seleção via edital nem sempre garante que municípios com maior necessidade de ações públicas consigam ser contemplados. Isso traz importantes desafios para pensar mecanismos de fomentos de políticas de desenvolvimento cultural, cuja finalidade é combater as desigualdades e abarcar territórios de alta vulnerabilidade e com menor acesso às políticas públicas.

Embora essa limitação faça referência ao conjunto de regras do SNC e ao mecanismo de edital para implementação dos repasses de recursos aos entes federados, também sinaliza questões a serem pensadas no âmbito do Cultura Viva, se concebermos os Pontos de Cultura como as unidades básicas do sistema, conforme mencionado anteriormente. Novamente, aqui, aparece a questão trazida no início deste texto referente à universalidade do acesso às políticas culturais e à necessidade de fortalecimento do Estado na institucionalização de políticas públicas de cultura.

Plano Nacional de Cultura

Embora a proposta do PNC já existisse previamente ao governo Lula, como uma articulação ligada ao grupo legislativo do Partido dos Trabalhadores (PT), podemos afirmar que foi na primeira década dos anos 2000 que o PNC entrou na agenda da política pública federal de cultura e ganhou maior relevância. Contudo, é importante destacar que o PNC foi uma articulação iniciada anteriormente à gestão e à criação do SNC e do Cultura Viva. Com a mudança de gestão em 2010, o Mais Cultura deixou de operar, mas o Cultura Viva e o SNC permaneceram. A aprovação da Lei do PNC e a definição de suas 53 metas em dezembro de 2010 configuram uma nova inflexão importante para a análise aqui proposta.

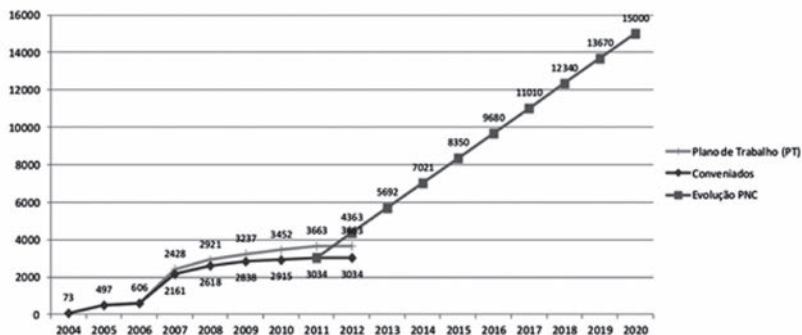
A Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, institui o PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências, dentre as quais estabelece o SNC como principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

A relação entre Pontos de Cultura e as metas do PNC é bastante expressiva, além de o Cultura Viva ser o único programa do MinC com uma meta específica no plano. Veremos como os Pontos de Cultura contribuem para o alcance de um conjunto variado de metas do PNC. Estudos anteriores – como os de Vilutis (2009, 2015a, 2015b) – nos permitem afirmar que os Pontos de Cultura atendem às cinco finalidades do PNC, previstas em nossa Constituição:

- I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II – produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV – democratização do acesso aos bens de cultura;
- V – valorização da diversidade étnica e regional.

A meta 23 do PNC prevê a implementação, até 2020, de 15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UF) e os municípios integrantes do SNC. Seguramente, o ganho de escala dos Pontos de Cultura alcançado com o programa Mais Cultura em 2008 e 2009 permitiu essa projeção de 15 mil pontos. Quando as metas foram traçadas, em 2010, o Brasil contava com 2,5 mil Pontos de Cultura, 1.275 Pontos de Leitura; 485 Pontinhos de Cultura; 122 Pontos de Cultura Indígena e 12 Pontos de Memória. (BRASIL, 2010, p. 28) O MinC projetou a distribuição de Pontos de Cultura por ano até o término da vigência do PNC da seguinte forma:

Figura 1 – Distribuição de Pontos de Cultura por ano + evolução do PNC (valor cumulativo)



Fonte: Brasil (2013b, p. 13).

Uma rápida análise desse gráfico já nos permite identificar que foi uma projeção extremamente otimista, especialmente por duas razões: a primeira por prever uma evolução gradual de Pontos de Cultura de forma proporcional ao longo dos anos, o que nunca havia ocorrido até então e tampouco ocorreu ao longo de toda história do programa Cultura Viva. O segundo aspecto que revela a improbabilidade da evolução prevista no gráfico refere-se à projeção de mais de mil Pontos de Cultura por ano, quantidade alcançada apenas uma vez ao longo da história do programa Cultura Viva, justamente no caráter de exceção provocado pelo incremento de recursos e esforços administrativos do programa Mais Cultura.

Em documento da Secretaria de Cidadania e da Diversidade Cultural, o MinC identifica relação entre o Cultura Viva e 25 metas do PNC, organizadas entre aquelas em que os Pontos de Cultura têm participação direta, indireta ou compartilhada. Por participação direta, são compreendidas as metas em que os Pontos de Cultura são considerados determinantes para sua efetivação. A participação compartilhada refere-se ao conjunto de metas nas quais as ações do Cultura Viva estão em mesmo grau de paridade com outras ações do Sistema MinC

para alcance do índice estabelecido. As metas que contam com participação indireta dos Pontos de Cultura referem-se:

aquelas em que as ações do Programa compõem o índice estabelecido, em decorrência da abrangência dos resultados de seus investimentos, sem, no entanto, desempenhar um papel de protagonista para seu alcance. (BRASIL, 2013b, p. 4)

Na intenção de “[...] estabelecer parâmetros do PNC para qualificar as ações e projetos decorrentes dos investimentos do Programa Cultura Viva” (BRASIL, 2013b, p. 4), o MinC identificou a seguinte classificação das metas do PNC com o programa Cultura Viva:

Quadro 1 – Metas do PNC com participação direta do programa Cultura Viva

Meta 3	Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada
Meta 4	Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada.
Meta 6	50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural.
Meta 9	300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local.
Meta 23	15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UF) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Fonte: Brasil (2013b, p. 5).

Quadro 2 – Metas do PNC com participação compartilhada do programa Cultura Viva

Meta 18	Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura.
Meta 19	Aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento.
Meta 24	60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais.
Meta 25	Aumento em 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional.
Meta 28	Aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música.
Meta 29	100% de bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais atendendo aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvendo ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência.
Meta 45	450 grupos, comunidades ou coletivos beneficiados com ações de Comunicação para a Cultura.

Meta 46	100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados.
Meta 47	100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude.

Fonte: Brasil (2013b, p. 5).

Quadro 3 – Metas do PNC com participação indireta do programa Cultura Viva

Meta 10	Aumento em 15% do impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos turísticos brasileiros.
Meta 11	Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural.
Meta 14	100 mil escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de Arte e Cultura.
Meta 17	20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC).
Meta 22	Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato.
Meta 26	12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura).
Meta 31	Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural, na seguinte distribuição: 35% dos municípios com até 10 mil habitantes com pelo menos um tipo; 20% dos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes com pelo menos dois tipos; 20% dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes com pelo menos três tipos; 55% dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes com pelo menos três tipos; 60% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos; 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos.
Meta 35	Gestores capacitados em 100% das instituições e equipamentos culturais apoiados pelo Ministério da Cultura.
Meta 36	Gestores de cultura e conselheiros capacitados em cursos promovidos ou certificados pelo Ministério da Cultura em 100% das Unidades da Federação (UF) e 30% dos municípios, dentre os quais, 100% dos que possuem mais de 100 mil habitantes.
Meta 48	Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país.
Meta 49	Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema de Cultura (SNC).

Fonte: Brasil (2013b, p. 5-6).

Chama a atenção a ausência da meta 20 – “Média de quatro livros lidos fora do aprendizado formal por ano, por cada brasileiro” – e da meta 43 – “100% das Unidades da Federação (Ufs) com um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte, tecnologia e inovação” – nesse quadro de metas relacionadas com o Cultura Viva. Quando analisamos os relatórios de acompanhamento das metas do PNC, vemos que os Pontos de Cultura tiveram relação com essas duas metas,

impactando seus resultados em alguns anos. Como exemplo, é importante mencionar que, em 2013, foi contemplado o apoio a 100 Pontos de Leitura como atividades realizadas no âmbito da meta 20.

No que diz respeito à meta 43, sua execução em 2014 esteve conectada aos Laboratórios de Arte e Cultura Digital, iniciativa da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) de fomento à pesquisa e produção para os usos criativos e educativos das tecnologias na cultura. Foram espaços de experimentação em cultura digital vinculados à rede do programa Cultura Viva e Pontos de Cultura. A meta 2, relativa ao SNIIC, também não foi contemplada dentre as metas que se relacionam com o Cultura Viva nesse quadro, mas, em 2015, o MinC previu a integração de diversas bases de dados ao SNIIC; dentre elas, o Cadastro de Pontos de Cultura da SCDC.

Esses cruzamentos podem ser feitos com diversas metas, pois, devido à transversalidade dos Pontos de Cultura, não é exagerado afirmar que eles contribuem com todo o PNC, mesmo que de maneira residual em algumas metas.

Política de base comunitária do SNC

A meta 23, referente aos Pontos de Cultura, busca corresponder a quatro propostas da 3ª Conferência Nacional de Cultura – as de número 1.2; 3.1; 3.21; 3.5; e 4.1. De maneira resumida, essas propostas dizem respeito à aprovação e regulamentação da Lei Cultura Viva; ao incentivo à concessão, manutenção, reforma e adequação de equipamentos culturais; à criação e ampliação de redes de Pontos de Cultura descentralizadas; e à instituição de roteiros de turismo cultural de base comunitária envolvendo Pontos de Cultura e Pontos de Memória. (BRASIL, 2013a)

É importante destacar a forte relação que essas propostas manifestam entre os Pontos de Cultura e o SNC. Não apenas nas menções à ampliação dos investimentos de recursos compartilhados entre governo federal, estados e municípios integrantes do SNC para execução do

programa Cultura Viva, mas ao contemplar estratégias de vinculação entre os Pontos de Cultura e os planos e sistemas de cultura – em âmbitos nacional, estaduais e municipais. As propostas destacam a necessidade de prever a articulação dos Pontos de Cultura com conselhos territoriais de política culturais e solicitam a consolidação do Cultura Viva como política de base comunitária do SNC.

Essas propostas expressam uma nova inflexão no processo que analisamos aqui, relativo à vinculação dos Pontos de Cultura com o SNC, correspondente ao período de 2012 a 2015, quando o Cultura Viva completa dez anos, tem sua lei aprovada, se institui como Política Nacional de Cultura Viva e passa a ser reconhecido como base comunitária do SNC. Em 2012, Márcia Rollemberg assume a gestão da SCDC e imprime novo enfoque às ações ali desempenhadas. Ao incorporar o programa Brasil Plural ao Cultura Viva, as ações públicas voltadas aos Pontos de Cultura têm sua ênfase reforçada na inclusão social pela cultura. Nesse período, reafirma-se o papel dos Pontos de Cultura como mediadores da relação entre poder público – nos diferentes níveis de governos – e sociedade civil – na máxima expressão de sua diversidade cultural e atuação comunitária.

Conforme apontado por João Roberto Peixe (2017 apud ROCHA, 2018), devido à trajetória profissional e acadêmica de Márcia Rollemberg estar relacionada à gestão de sistemas e serviços de saúde, a secretária tinha conhecimento sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e foi uma grande defensora do SNC. É possível identificar os esforços de vinculação conceitual entre o programa Cultura Viva e o SNC em diversos documentos da época. (BRASIL, 2013a, 2013b; ROLLEMBERG, 2014; TEIA NACIONAL DA DIVERSIDADE, 2014)

O Cultura Viva como política de base comunitária do SNC foi um discurso que teve forte aderência no programa, e isso ocorreu não apenas no MinC, mas foi incorporado pelos Pontos de Cultura e reafirmado pelos gestores estaduais e municipais, como podemos ver na carta e

na relatoria do I Fórum Nacional de Gestoras e Gestores do Programa Cultura Viva. (TEIA NACIONAL DA DIVERSIDADE, 2014) Essa mudança de narrativa insere-se no contexto de redesenho do programa e das articulações para instituir a Política Nacional de Cultura Viva realizada nos anos de 2012 e 2013.

Um aspecto que pode ter influenciado essa forte identificação foi a difusão da Cultura Viva Comunitária em outros países da América Latina a partir de 2009. Por meio da articulação de um conjunto de organizações culturais comunitárias, ganharam força o debate e a formulação de uma agenda em torno da Cultura Viva Comunitária e de políticas públicas de cultura que destinassem 0,1% do orçamento federal de cada país para a promoção de experiências culturais comunitárias.

Concebidas como autogestionárias e independentes, baseadas na perspectiva do desenvolvimento local, na economia solidária, na afirmação de direitos e no cuidado dos bens comuns e do território, as experiências de Cultura Viva Comunitária foram sendo sistematizadas e sua identidade consolidada, sempre com forte expressão territorial. Sua difusão ocorreu por meio de ações da Plataforma Puente e da Rede IberCultura Viva para o fortalecimento dessas políticas, nas quais o Brasil também esteve envolvido.

O reconhecimento do programa Cultura Viva como uma política de base comunitária do SNC significa um enorme esforço de articulação institucional para consolidá-lo como uma iniciativa de todo o MinC, envolvendo as secretarias e órgãos estaduais e municipais de cultura, além de parceiros diversos. Implica também uma pactuação no Sistema MinC para envolver e integrar suas unidades e iniciativas diversas. Contudo, por parte do MinC, esse discurso não veio acompanhado de ações efetivas de aproximação entre os Pontos de Cultura e o SNC.

Monitoramento da meta 23 do PNC 2016-2019

A meta 23 é classificada como uma meta de longo prazo (até 2020) e uma meta de resultado, o que, segundo o MinC (BRASIL, 2015, p. 13), expressa, direta ou indiretamente, “os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto do programa [Cultura Viva] e tem particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados”.

Os relatórios de acompanhamento das metas do PNC de 2013 a 2017 revelam, ano a ano, os alcances e limites da projeção de Pontos de Cultura estimada na meta 23. A avaliação do desempenho da meta oscila entre pouco satisfatório (2013, 2014 e 2015) e insatisfatório (2016 e 2017). É notório o fraco desempenho da meta a partir de 2016, período que corresponde à descontinuidade dos investimentos federais no programa Cultura Viva. Até 2015, a meta 23 tinha uma média de execução de aproximadamente 67% em relação ao que havia sido projetado para o ano e, a partir de 2016, a média de execução anual da meta passa a ser 38%.

No Tabela 1, temos a evolução anual da quantidade total de Pontos de Cultura em funcionamento ano a ano e a sua porcentagem de alcance da meta. É possível ver como a evolução foi lenta e muito pequena, não chegando a alcançar 25% do total de Pontos de Cultura previstos para 2020.

Tabela 1 – Monitoramento da meta 23

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ponto da meta 2020
Quantidade total de Pontos de Cultura em funcionamento	3.064	3.200	3.204	3.288	3.288	3.342	3.487	3.699	15.000
% de Pontos de Cultura em funcionamento	20,4%	21,3%	21,4%	21,9%	21,9%	22,3%	23,2%	24,7%	100%

Fonte: Fonte: Brasil ([201-]).

É necessário informar que, em 2017, houve uma revisão da metodologia de coleta das informações referentes ao número de Pontos de Cultura que acarretou em diferença dos dados apresentados até então. A partir de 2017, o cálculo de Pontos e Pontões de Cultura passou a contemplar apenas as entidades privadas sem fins lucrativos e os grupos/coletivos culturais efetivamente fomentados e/ou certificados. Os Pontos e Pontões de Cultura previstos nos respectivos planos de trabalho deixaram de ser contabilizados, o que provocou uma redução na quantidade de Pontos de Cultura. Como exemplo, temos as redes estaduais e municipais aprovadas em 2014, que firmaram planos de trabalho e, nesse ano, totalizaram 5.502 Pontos de Cultura em funcionamento. Com a publicação da Lei Cultura Viva – Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014 –, os editais para o fomento aos Pontos de Cultura definidos em planos de trabalho foram suspensos até a regulamentação da lei, concretizada em 8 de abril de 2015. A partir da revisão da metodologia, o cálculo consolidado dos pontos fomentados em 2014 foi projetado para os anos seguintes, conforme editais das redes conveniadas.

Outra mudança da revisão de metodologia diz respeito ao fato de não se considerar mais o número de projetos aprovados, e sim a organização fomentada no cálculo dos Pontos de Cultura em funcionamento. Dessa forma, se uma organização tem dois projetos aprovados, a partir de 2017, ela passa a ser contabilizada como um Ponto de Cultura em funcionamento.

Desde a criação do programa, foi difundida uma interpretação no âmbito do Cultura Viva de que “uma vez Ponto de Cultura, pra sempre Ponto de Cultura”. O cálculo referente à quantidade de Pontos de Cultura existentes demanda, portanto, maior detalhamento e precisão em relação ao *status* de seu funcionamento. Esse levantamento, por sua vez, é um dos principais desafios do Cultura Viva, que sempre teve muita dificuldade em coletar e sistematizar dados e poder apresentar estimativas reais e precisas da quantidade de Pontos de Cultura existentes e em funcionamento. Inclusive, com a atualização do programa,

quando sua gestão passou a ser compartilhada com os estados e municípios, o MinC previu repassar para os estados um programa para gerir os dados do Cultura Viva, mas esse sistema nunca foi desenvolvido e o acompanhamento continuou sendo feito em planilhas.

Uma análise do monitoramento do conjunto das metas do PNC permite confirmar a transversalidade dos Pontos de Cultura assinalada anteriormente. Diversas metas foram beneficiadas com atividades relativas aos Pontos de Cultura, com destaque aos Pontos de Cultura Indígenas, que contribuíram diretamente no desempenho da meta 6, os Pontos de Memória com incidência na meta 3 e os Pontos de Mídia Livre no âmbito da meta 45.

A pesquisa de avaliação qualitativa das metas e monitoramento do PNC realizada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (BRASIL, 2018b) analisou 24 Planos Municipais de Cultura (PMC)² e identificou a existência de meta referente a Pontos de Cultura em 13 desses documentos municipais. Considerando que três planos³ não dispunham de metas dentre seu conteúdo, é possível afirmar que aproximadamente 62% dos PMC analisados possuem metas referentes a Pontos de Cultura, indicador bastante expressivo da ressonância da meta 23 nos planos municipais. No estudo “Pontos de cultura e planos municipais: perspectivas da cooperação federativa”, de Vilutis (2015b), tivemos a oportunidade de analisar a presença dos Pontos de Cultura em sete PMC, e também foi possível identificar a expressiva aderência da meta 23 no planejamento de políticas culturais territoriais.

Considerações finais

Embora a meta 23 esteja longe de ser atingida, com menos de 25% dos Pontos de Cultura previstos em funcionamento em 2017, não podemos deixar de reconhecer a incidência transversal dos Pontos de Cultura no PNC, com contribuições para o alcance de mais de 24 metas, e sua forte ressonância em planos municipais, o que revela sua aderência territorial.

O fato de os Pontos de Cultura contribuírem para o alcance de diversas metas reforça a importância de pensar o conjunto das ações que integram o programa Cultura ao desenvolver políticas culturais sistêmicas. O Ponto de Cultura é a iniciativa mais conhecida do Cultura Viva, mas, no PNC, há forte presença de diversos outros, como Pontos de Memória, Pontos de Cultura Indígenas, Pontos de Mídia Livre, Pontos de Leitura etc. Esse é um dos esforços de articulação necessários ao se conceber a relação entre o Cultura Viva e o PNC: conceber o Cultura Viva como uma política de redes que articula um conjunto diverso e plural de ações que se retroalimentam e potencializam.

A pactuação interna no MinC é, sem dúvida, outro esforço fundamental para garantir que políticas culturais sistêmicas tenham êxito. Além de articular o Cultura Viva com outras ações e programas do Sistema MinC, é preciso aprofundar a pactuação no âmbito do SNC. Isso pode ser feito por meio da renovação e expansão dos convênios com estados e municípios e de ações de mobilização social e formação de redes territoriais e cidadãos de promoção da diversidade cultural que resultem na ampliação, renovação e dinamização de instâncias de participação social, como os conselhos de políticas culturais e as conferências de cultura. Ainda no âmbito das articulações, é importante destacar a pactuação com outros órgãos e parceiros para ampliar o fomento em áreas estratégicas como formação, infraestrutura, tecnologia, pesquisa etc.

Neste momento de enfraquecimento institucional do Estado, de retrocesso democrático e de refluxo das políticas culturais federais, ganha destaque e relevância a atuação dos demais entes federados e da sociedade civil que podem se valer dos instrumentos sistêmicos de gestão das políticas públicas criados, bem como dos mecanismos participativos e do acúmulo construído junto às redes territoriais para incidir politicamente e operar transformações necessárias.

Notas

- 1 Para conhecer a institucionalidade do programa Cultura Viva, recomendamos a leitura da dissertação de Gleise Oliveira (2018). Uma excelente reconstrução histórica e análise da trajetória do SNC pode ser encontrada na tese de Sophia Rocha (2018). Sobre o Mais Cultura, ver: Barbosa da Silva e Abreu (2011) e Calabre (2010). Para conhecer o processo político-normativo de desenvolvimento do PNC, ler: Varella (2014).
- 2 Arapiraca (AL), Bom Retiro do Sul (RS), Campo Novo dos Parecis (MT), Casimiro de Abreu (RJ), Cruzeiro do Sul (AC), Escada (PE), Florianópolis (SC), Guajará-Mirim (RO), Juripiranga (PB), Lago do Junco (MA), Laranjeiras (SE), Maués (AM), Nova Esperança (PN), Oriximiná (PA), Palmas (TO), Parnaíba (PI), Quixeré (CE), Rio Verde de Mato Grosso (MS), Rubiataba (GO), Santa Cruz (RN), São Desidério (BA), São Paulo (SP), Sete Lagoas (MG) e Vitória (ES).
- 3 Arapiraca (AL), Campo Novo dos Parecis (MT) e Lago do Junco (MA).

Referências

BARBALHO, A. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 188-207, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (org.). *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ipea, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_aspoliticaspUBLICAS.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

BEZERRA, T. G. *Sistema Nacional de Cultura: conceitos, histórias e comparações*. 2017. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/23496>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Oito anos de cultura: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010*. Brasília, DF: MinC, 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2013 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2014 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2015 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2016.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2016 de acompanhamento das metas*. 2. ed. Brasília, DF: MinC, 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: relatório 2017 de acompanhamento das metas*. Brasília, DF: MinC, 2018a.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004. Dispõe sobre a criação do Programa Cultura Viva. *Diário Oficial da União: Poder Executivo*, Brasília, DF, 6 jul. 2004. Disponível em: <http://thacker.diraol.eng.br/mirrors/www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/portaria-156-de-2004.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Perspectivas do Programa Cultura Viva*. Brasília, DF: MinC, 2013a. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/1763228/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural. *Programa Cultura Viva: documento base*. Brasília, DF: MinC, 2013b. Disponível em: http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/MINC-Docemento_Base-Programa_Cultura_Viva-2013.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018b.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial da Cultura. *Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, [201-]. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/category/metاس/23/>. Acesso em: 13 jul. 2019.

CALABRE, L. Políticas culturais e práticas de consumo de cultura: estudos e questões do governo Lula. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT, 6., 2010,

Salvador. *Anais eletrônicos* [...]. Salvador: UFBA, 2010a. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/wordpress/24370.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CALABRE, L.; LIMA, D. R. Do do-in antropológico à política de base comunitária – 10 anos do programa Cultura Viva: uma trajetória da relação entre Estado e Sociedade Civil. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 6-25, 2014. Dossiê Programa Cultura Viva.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 3., 2013, Brasília, DF. [Como aconteceu o III CNC]. *Revista do MinC*. Brasília, DF, 2013a.

OLIVEIRA, G. C. F. de. *Institucionalidade cultural: o Programa Cultura Viva da criação até a Lei nº 13018/2014*. 2018. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28136/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Gleise%20Oliveira.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

PONTOS DE CULTURA. Manifesto de São Paulo: carta dos Pontos de Cultura à sociedade brasileira. In: INSTITUTO PAULO FREIRE. *Programa Cultura Viva: dossiê de atividades (maio a agosto de 2006)*. São Paulo, 2006.

ROCHA, S. C. *Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2016*. 2018. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28183/1/ROCHA%2c%20Sophia%20Cardoso_Tese%20de%20Doutorado%20SNC.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

ROLLEMBERG, M. Cidadania e diversidade cultural com participação social. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 5., 2014, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2014/06/Marcia-Rollemborg.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

RUBIM, A. A. C. (org.). *Política cultural e gestão democrática no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 17-36.

TEIA NACIONAL DA DIVERSIDADE, 2014, Natal. *Proposições e resoluções da Teia Nacional da Diversidade*. Natal: [s. n.], 2014.

VARELLA, G. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014. Disponível em: http://www.culturadigital.br/livroplanonacionaldecultura/files/2015/11/Plano-nacional-de-cultura_web2.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019

VILUTIS, L. *Cultura e juventude: a formação dos jovens nos Pontos de Cultura*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

VILUTIS, L. *Economia Viva: cultura e economia solidária no trabalho em rede dos Pontos de Cultura*. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015a.

VILUTIS, L. *Pontos de cultura e planos municipais: perspectivas da cooperação federativa*. In: CALABRE, L. (org.). *Políticas culturais: olhares e contextos*. São Paulo: Itaú Cultural, 2015b, p. 118-138.

Universidades e planos de cultura

*Antonio Albino Canelas Rubim**

Introdução

Este texto é uma versão revista e atualizada do artigo “Universidade, cultura e políticas culturais”. Ele busca dar mais atenção às relações entre universidades e planos de cultura. A aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC) em 2010 desencadeou no Brasil, como bom efeito colateral, um revigoreamento do tema dos planos de cultura. O debate e a atuação, em certa dimensão, já estavam anunciados no próprio PNC, pois ele implica, em sua lógica

* Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult). Professor do Programa Multidisciplinar de Cultura e Sociedade (Pós-Cultura) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ex-secretário de Cultura do estado da Bahia.

federativa, a instalação de planos estaduais, distrital, municipais, setoriais e, em alguns casos, territoriais e regionais de cultura. Assim, ele prevê mobilizar o país em torno da discussão da temática visando, em seguida, o florescimento de planos de cultura em diferentes lugares e segmentos da sociedade brasileira. Para além do impacto inscrito no PNC, aconteceram outros interessantes desdobramentos imprevistos por meio do acionamento da temática em ambientes não determinados no PNC, como foi e está sendo o caso das universidades. Desde então, em muitas instituições universitárias brasileiras, em geral públicas, federais e estaduais, a preocupação com as políticas culturais universitárias e, em consequência, com planos de cultura dessas instituições ganhou a agenda e surgiram inúmeras iniciativas com tais objetivos. Acompanhar os enlaces entre universidades e planos de cultura, no contexto atual, emerge como horizonte deste texto.

Alguns desafios contemporâneos das universidades

A instituição universitária, milenar no mundo e tão somente centenária no Brasil, enfrenta na contemporaneidade múltiplos desafios. Alguns deles antigos, mas hoje atualizados em horizontes que os potencializam, a exemplo da inserção internacional do conhecimento, agora inscrita em um mundo glocal, no qual os fluxos se realizam cotidianamente de modo planetário em tempo real. A universidade sempre funcionou alicerçada em parâmetros e relações internacionais. A contemporaneidade acentua o caráter cosmopolita da instituição e, simultaneamente, demanda cada vez mais sua integração local, como instituição comprometida com o desenvolvimento e a democracia de suas sociedade e comunidade.

Outros desafios são constantemente renovados, como ocorre na formação profissional em um ambiente de aceleradas transformações sociotecnológicas, que destroem e criam profissões de modo insistente. Tais mutações não podem jamais esquecer o dever ser utópico de

práticas, teorias e valores inerentes à qualificada formação e ao exercício profissional, em uma ótica de compromisso cidadão. A universidade não pode formar apenas para o mercado, como muitos insistem apressadamente, pois o mercado de trabalho se encontra em veloz mutação. A instituição universitária deve ter capacidade de antever as transformações sociotecnológicas do mundo do trabalho. Ela não pode estar aprisionada às modalidades existentes de exercício profissional, com suas perfeições e imperfeições, mas ser capaz de lidar com o trabalho profissional, no limite máximo possível de qualidade técnica e exigência ética – ou seja, em um horizonte utópico que busca o desempenho em nível máximo de excelência do exercício profissional, distante, por conseguinte, das várias limitações impostas ao trabalho pelo regime capitalista.

O conhecimento contemporâneo, em mutação acelerada, introduz um novo componente na vivência universitária. A articulação entre ensino, pesquisa e extensão necessita ser completada com a perspectiva de uma educação permanente. Ou seja, o compromisso da universidade pública com o corriqueiro retorno dos ex-alunos para atualizações do conhecimento, imprescindíveis a cidadãos e profissionais sintonizados com as exigências da atualidade. A necessidade de atualização continuada não implica considerar que todo conhecimento universitário se torna volátil. Verdade apenas parcial, pois existe um núcleo mais fundante e persistente de saberes, que possibilita inclusive desvelar as mudanças do conhecimento. Tal núcleo deve se configurar no objeto privilegiado da formação universitária. Essas percepções podem sugerir mesmo a diminuição temporal dos cursos universitários. (BARRETO FILHO, 2019) Documento elaborado por comissão de especialistas indicados pelo ministro Fernando Haddad caminhou nessa perspectiva. (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2004)

Ao tripé ensino, pesquisa e extensão, que identifica a universidade, parece necessário acrescentar, além de sua atividade de graduação e pós-graduação, outro componente voltado à educação permanente dos

profissionais no mundo contemporâneo. Hoje, já não se formam mais profissionais para o resto da vida, como antes. As profissões pedem uma constante atualização, devido à vertiginosa mutação do conhecimento no mundo contemporâneo. Soma-se a isso o aparecimento acelerado de novas áreas de trabalho que demandam formação.

O velho desafio da formação técnica articulada com a humanística, cultural e científica retorna para além dos estritos anos de graduação universitária. (READINGS, 2002) A abertura da instituição para o reconhecimento de saberes oriundos de fora da universidade torna-se desafio para sua melhor conexão com a sociedade e as múltiplas modalidades de conhecimentos existentes no presente. É indispensável ser consciente de que a escola e a universidade já não detêm o monopólio do saber no mundo atual. Ele é produzido e transmitido por diferenciadas instituições e redes, a exemplo dos meios de produção e difusão de bens culturais (CERTEAU, 1995) e dos ambientes digitais. Tal reconhecimento floresce como requisito para viabilizar uma universidade sintonizada a seu entorno, imediato e/ou longínquo. A abertura para reconhecer e encontrar saberes ancestrais, artísticos, populares e outros interpela a universidade que se deseja contemporânea. Diálogo intercultural, promoção e preservação da diversidade cultural aparecem como valores da instituição antenada com o século XXI.

De modo similar, emerge o desafio de equacionar na instituição saberes disciplinares e mit(multi-inter-trans)disciplinares – desafio nada desprezível em uma instituição milenar estruturada de maneira marcadamente disciplinar. A necessidade de absorver, inclusive em termos institucionais, de modo colaborativo, tais formatos de conhecimento guarda relação íntima com a possibilidade da universidade se conformar como efetivamente atual. Conciliar e combinar na sua institucionalidade conhecimentos disciplinares, que mantêm sua relevância e validade, com os novos conhecimentos mitdisciplinares ganham destaque entre as questões contemporâneas mais relevantes que perpassam a instituição universitária.

Por fim, revive o desafio de a universidade retomar seu papel de intelectual público (JACOBY, 1990), com a discussão de grandes temas que alimentam e mobilizam a sociedade, agora em vertente glocal. Tomada por uma dinâmica acadêmica cada vez mais especializada, a universidade se afastou de uma interação mais aberta com a população não acadêmica e, por conseguinte, quase abandonou o debate mais amplo dos temas públicos presentes nas agendas de suas comunidades. O desafio atual da instituição universitária se expressa como capacidade de combinar a alta qualidade do conhecimento produzido e transmitido, com a qualidade de sua intervenção pública junto a segmentos não acadêmicos. Dessa combinação depende em muito a percepção da relevância social da instituição, essencial em tempos de ataques das classes dominantes à universidade, como o vivenciado hoje no Brasil.

O tema da cultura na universidade floresce em diversos dos desafios apontados acima. Mas a cultura brota também como desafio singular e vital a ser enfrentado pela instituição universitária. Ela cria, transmite e desenvolve inúmeras atividades culturais no seu dia a dia. Apesar disso, ela não reconhece o seu papel cultural em um patamar institucional adequado e, por conseguinte, termina por não se conceber e desenvolver em plenitude como instituição cultural que verdadeiramente é. Enquanto, no campo da ciência e da pesquisa, a universidade possui políticas, estruturas e recursos alocados especificamente, o mesmo não ocorre no campo cultural. Ele, com raras exceções no Brasil, por meio de suas inúmeras atividades, permeia muitos lugares universitários sem que tal presença se traduza em políticas, estruturas e recursos adequados à dimensão dessas atividades. Sequer a instituição universitária possui um conhecimento mais sistemático das atividades que realiza na sua atuação cultural. Assim, o tema da cultura afirma-se como crucial desafio para a universidade, como se verá neste texto.

Em sua existência milenar, a instituição universitária já assumiu muitas configurações, desempenhou variadas finalidades e manteve diversos tipos de relacionamentos com a sociedade. (MINOGNE, 1981;

FARIA, 2003) Não cabe, no presente texto, acompanhar toda essa rica trajetória humana e social. É necessário apenas assinalar que, hoje, a universidade – em especial, a pública – necessita desenvolver um complexo e permanente enlace com a sociedade, em sintonia fina e compromisso com a democracia, os direitos humanos e sociais, a diversidade cultural e o desenvolvimento sustentável da nação e do mundo. É preciso lembrar que, enquanto instituição pública mantida por impostos pagos pela população, a universidade tem obrigatoriamente que ser legitimada socialmente.

Nesse sentido, seu trabalho deve ser considerado relevante pela população. O conhecimento produzido; os cidadãos formados; as atividades de ensino, pesquisa, extensão, educação permanente e gestão realizadas; a ciência e a cultura desenvolvidas; os conhecimentos disciplinares e interdisciplinares acionados; os encontros de saberes efetivados servem de indicadores e balizadores dessa complexa relação social, que reivindica uma espécie de reinvenção da instituição universitária para o século XXI, como havia proposto Boaventura Santos (1997) um pouco antes. O presente texto se debruça especificamente sobre um desses laços, aquele configurado entre universidade, políticas culturais e planos de cultura.

Universidade (pública) e cultura no Brasil

A instituição universitária brasileira nasce no século XX, tardiamente. Ela tem apenas uma centena de anos – existência nada significativa, se comparada à história milenar da instituição no mundo ou mesmo à sua trajetória na América Hispânica. Na época das suas independências, ela já possuía mais de 30 universidades, algumas delas fundadas no século XVI, como a de San Marcos, instalada em Lima, no Peru, no ano de 1551. O atraso da instituição universitária no Brasil denuncia o gravíssimo desinteresse das classes dominantes com o tema da educação no país. Culpar os portugueses por essa triste tradição pode até ser cômodo, mas

o nascimento da universidade brasileira depois de 100 anos da nossa independência é uma prova cabal do desinteresse das classes dominantes brasileiras pela educação e pela universidade.

Além de tardia, a universidade foi e ainda é vítima permanente de atentados e repressão, como aconteceu com a Universidade do Distrito Federal (UDF) nos anos 1930 e a Universidade de Brasília (UnB) na década de 1960. Aliás, os processos de renovação do modelo universitário têm sido sistematicamente interrompidos no país. (BARRETO FILHO, 2019) Apesar dessa convivência difícil, a universidade pública brasileira conseguiu se desenvolver e se consolidar em um patamar científico e cultural expressivo, sendo responsável hoje pela quase totalidade da pesquisa no país e por uma ativa presença cultural. Cabe destacar seu papel na resistência contra autoritarismos e em favor da democracia e das liberdades, condição essencial para exercer sua autonomia.

A atuação cultural da universidade ocorre em múltiplas dimensões. Em um sentido amplo, a formação de todos seus estudantes implica a transmissão da herança cultural e o acionamento de culturas humanísticas e técnicas, quaisquer que sejam suas áreas de conhecimento. Nessa perspectiva ampliada da noção de cultura, toda atividade educativa é cultural, pois transmite aos alunos saberes gerais e especializados, ligados aos respectivos cursos. Em um horizonte mais delimitado, a cultura está presente em determinados espaços acadêmicos da universidade, sob a modalidade de: artes, patrimônio, museus, estudos culturais, políticas e gestão culturais, culturas populares, culturas digitais, bibliotecas, gastronomia, moda e em áreas temáticas específicas dedicadas à cultura em diferentes disciplinas, tais como: administração, antropologia, arquitetura, ciências da informação, computação, comunicação, direito, economia, educação, filosofia, geografia, história, letras, psicologia, sociologia, dentre outras.

No horizonte conceitual mais restrito da cultura, a universidade desenvolve atividades de ensino, pesquisa, extensão e educação permanente. Ela possui um conjunto de cursos de formação graduada e

pós-graduada voltados para campos culturais em sentido delimitado, envolvendo artes, patrimônio e outros registros culturais. A universidade realiza investigações sobre cultura em suas unidades disciplinares e mitdisciplinares, além de possuir, muitas vezes, centros de pesquisa vocacionados especialmente à temática. No campo da extensão, a instituição oferece um conjunto de atividades culturais em suas diferentes unidades e, variadas vezes, dispõe de equipamentos – auditórios, centros culturais, cinemas, editoras, galerias, publicações, museus, salas de exposição, teatros etc. – e de corpos estáveis – orquestras, corais e grupos artísticos e culturais voltados para capoeira, culturas populares, dança, música, teatro, artes visuais, audiovisual, culturas digitais, dentre outros possíveis. Esse universo, cuja envergadura varia conforme as instituições, possibilita um desempenho bastante amplo e complexo no campo cultural, nem sempre realizado em todo seu potencial devido ao seu desconhecimento, desarticulação, redundância etc.

Cabe ressaltar que sua atuação se verifica em diferentes momentos da dinâmica cultural. (RUBIM, 2007) A universidade, no âmbito da cultura, pode atuar na: criação, transmissão, difusão, distribuição, veiculação, preservação, consumo, pesquisa, crítica, curadoria, organização e legitimação. Ou seja, todo ciclo dinâmico da cultura pode ser mobilizado pela universidade, dada a complexidade e envergadura potenciais de sua atuação neste registro. O público de suas atividades culturais pode estar circunscrito à sua comunidade interna, com seus estudantes, funcionários e professores, ou atingir a sociedade, na qual a universidade está inserida. No mundo glocal em que se vive hoje, esse público externo pode estar muito além das fronteiras das comunidades do entorno geográfico da instituição. O público pode se localizar à distância, conectado pelas redes, inclusive culturais, que proliferam na universidade.

Todo esse potencial de múltiplas atividades culturais não tem sido capaz, na grande maioria das universidades brasileiras, de ensejar uma ação mais coordenada, visando políticas culturais e planos de cultura

específicos. A ausência de uma atuação mais articulada rebaixa o potencial da intervenção cultural da universidade. A dispersão não só deprime a envergadura da atuação; ela inibe a desejada colaboração acadêmica universitária, ocasiona atividades de pequeno impacto, produz redundâncias, amplia custos e reduz seus desdobramentos. Em suma, coloca a atividade da universidade em um patamar cultural muito aquém do seu potencial.

No cenário internacional, não é preciso recorrer a experiências em universidades nos países dominantes. Existem experimentos interessantes de relações entre universidade, cultura, políticas culturais e planos de cultura em nações próximas, em termos de situação e vizinhança, inclusive sul-americanas. A Universidade de Antioquia, na Colômbia, por exemplo, instituiu seu primeiro plano de cultura entre 2006 e 2016. (UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, 2007) A experiência transbordou a instituição e incentivou a participação em diferentes projetos de elaboração de planos de políticas culturais na cidade de Medellín, no departamento de Antioquia, e, por meio de um trabalho em redes envolvendo 28 organismos estatais, desenhou a proposta de política cultural para as instituições de ensino superior da Colômbia. (ENCUENTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 2008) María Adelaida Jaramillo González traça e atualiza essa rica trajetória de articulação entre universidade, cultura e políticas culturais na Colômbia em seu texto “O planejamento cultural a partir da abordagem de redes. Um olhar baseado na experiência de formulação de políticas culturais na Colômbia, da Universidade de Antioquia”. (GONZÁLEZ, 2011) Mas nem tudo caminha nesse tom em países sul-americanos. A recente e interessante Universidade das Artes, criada no governo Rafael Correa em Guayaquil, no Equador, apesar de seu experimento avançado, de ser vocacionada às artes e ter um projeto inovador de compromissos políticos, culturais e sociais, não possui políticas e planos de cultura. (ECUADOR, 2013)

A evocação de experiências próximas torna desnecessária uma visitação mais sistemática a outras semelhantes. As lembranças da Colômbia e do Equador, em situações distintas, servem para apontar e incentivar novos horizontes possíveis para os enlaces entre universidade e planos de cultura no Brasil, foco deste texto. A necessidade da elaboração de políticas culturais e de sua tradução em planos de cultura nas universidades brasileiras, especialmente nas públicas, ganha força, inclusive pelo conhecimento de experimentos internacionais, mas também – e principalmente – pela mobilização de suas comunidades universitárias por meio do estímulo direto ou indireto do PNC. Elas passam a perceber a importância de as universidades se assumirem plenamente como instituições culturais. Nada casual que inúmeros eventos movimentem hoje as universidades nessa perspectiva. Atividades e encontros acontecem em universidades públicas estaduais (a exemplo de Maringá, Londrina, Estadual de São Paulo), em instituições federais (como Tocantins, Uberlândia, Santa Catarina, Cariri) e em eventos como os Encontros de Estudos Multidisciplinares em Cultura, que acolheram um simpósio sobre cultura e universidade em 2016 e foram palco de reuniões da rede nacional de produtores culturais das universidades em 2017 e 2018.

Desde a separação, em 1985, do Ministério da Educação e Cultura em dois ministérios distintos – Educação e Cultura –, eles não conseguiram desenvolver parcerias básicas, mantendo uma tradição de distanciamento já existente no antigo ministério conjugado. De 2013 em diante, os ministérios começaram a superar esse esgarçamento por meio de iniciativas conjuntas, a exemplo dos programas Mais Cultura nas Escolas e Mais Cultura nas Universidades, propostas importantes, mas ainda tímidas frente à envergadura da separação existente, às necessidades de cooperação e ao entrelaçamento demandado entre cultura e educação.

O programa Mais Cultura nas Universidades reafirmou o papel cultural das instituições universitárias federais, mas, ao apoiar primordialmente projetos de atividades e colocar como exigência anexa a

elaboração de um plano universitário de cultura, mesmo sem ter essa intenção, tornou essa obrigatoriedade mera formalidade, muitas vezes cumprida de modo burocrático e não democrático-participativo, como requer um verdadeiro plano de cultura universitário. A rigor, a atenção inicial da primeira e única edição do programa deveria ser focada na elaboração de planos universitários de cultura.

Cabe registrar também a realização do primeiro Seminário Cultura e Universidade, em Salvador, em abril de 2013, que reuniu mais de 300 participantes, entre professores, pesquisadores, estudantes e gestores culturais. (ROCHA, 2018, p. 349-353) Com o golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016, as iniciativas conjuntas dos ministérios sofreram fortes descontinuidades, a exemplo do que ocorreu com as políticas de educação e de cultura no país.

A aprovação do PNC em 2010, previsto para dez anos, serviu para animar as interações entre cultura e educação no país. Além de inúmeras metas voltadas para a área de formação em cultura inscritas no plano, a própria existência do PNC e sua previsão federativa de desenvolvimento subsequente de planos setoriais, estaduais, distrital e municipais de cultura configuram um fator estimulante para que as instituições universitárias comecem a antever igualmente a necessidade de construção de planos de cultura, agora em níveis universitários.

Caberia aqui uma investigação acerca das relações entre o PNC e o nascimento da preocupação nas instituições de ensino superior com a temática das políticas culturais e dos planos de cultura. A elaboração desses planos deve ser vista como desdobramento não inscrito explicitamente no PNC. Por outro lado, a conformação dos planos contribui para a expansão da lógica de elaboração de planos de cultura na sociedade brasileira e, assim, fortalece o próprio PNC e a construção de sua segunda edição, prevista na Constituição Federal. A retroalimentação entre PNC – planos universitários de cultura – PNC pode constituir um ciclo virtuoso animador e relevante no atual contexto de ataques à cultura, às políticas culturais, às universidades e à educação.

Universidade, políticas e planos de cultura

Antes de discutir os requisitos para uma política cultural universitária expressa em planos de cultura, é preciso definir o que se está entendendo por políticas culturais. O diálogo entre cultura e política tem larga existência histórica, mas o mesmo não ocorre com a existência das políticas culturais. A conjunção cultura e política, quase sempre, tem se caracterizado pela utilização da cultura como instrumento da política, buscando a concretização de uma finalidade política. As políticas culturais, na contramão, como singular relacionamento entre cultura e política, supõem uma radical inversão: agora, a cultura apresenta-se como finalidade e a política como instrumento usado para a concretização de fins culturais. (FEIJÓ, 1983) Tal inversão só nasceu com vitalidade em meados do século XX na história da humanidade, daí o nascimento das políticas culturais. (FERNANDEZ, 2007) Ainda que os autores discutam os acontecimentos geradores de tal inversão, a maioria deles imagina que as políticas culturais surgem entre os anos 1930 e 1950. O marco de referência mais significativo se confunde com a inauguração, em 1959, do Ministério dos Assuntos Culturais, dirigido pelo escritor André Malraux. (LEBOVICS, 2000) Desse modo, alguns autores, a exemplo de Philippe Urfalino, falam das políticas culturais como invenção francesa. (URFALINO, 2004)

Independente da discussão acerca do surgimento do conceito de políticas culturais, pode-se afirmar que as políticas culturais contemplam um conjunto articulado, continuado, deliberado e sistemático de ações e formulações, que implicam diretrizes, metas e atividades. Elas requerem legislações, normas e rotinas e mobilizam recursos institucionais, materiais, legais, humanos e financeiros. Toda essa plêiade de esforços visa desenvolver a dimensão simbólica da sociedade; atender às necessidades culturais da população; assegurar cidadania e direitos culturais; e possibilitar hegemonia para manter ou transformar a vida societária. As políticas culturais voltam-se destacadamente para a dimensão organizativa da dinâmica cultural. As políticas culturais obedecem, de

modo explicitado ou não, um ciclo de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação.

Por fim, para tomarem um caráter público, as políticas culturais necessitam preencher dois requisitos fundamentais: serem submetidas ao crivo do debate público capaz de forjar também deliberações públicas. Desse modo, as políticas deixam de ser meramente estatais e passam a ser efetivamente públicas. Em resumo, para que existam políticas culturais em sentido substantivo, tais características devem estar presentes. Cabe registrar, por fim, a dívida dessa elaboração conceitual com o estudioso Néstor García Canclini (1987, 2001).

Com base na noção acionada acima, pode-se propor que o desenvolvimento de políticas culturais e planos de cultura nas universidades pressupõe a definição e construção de instâncias, normas, infraestruturas, orçamentos e pessoal específico, que imaginem, coordenem e realizem as atividades culturais em sintonia com as políticas formuladas. A elaboração da política, por seu turno, para ser democrática e representativa, supõe a concretização de um amplo e participativo diagnóstico cultural de toda universidade, que contemple sua diversidade de atividades de formação, estudos e atuação culturais. O mapeamento apresenta-se como peça básica para a tessitura dialogada, democrática e participativa das políticas culturais universitárias, configuradas em planos de cultura.

Tão importante quanto a capacidade de realizar um rigoroso mapeamento, o processo de discussão, plural e sincero, deve ser capaz de definir e construir politicamente prioridades – ou seja, produzir um horizonte para viabilizar um plano de cultura da universidade, documento que expressa e sintetiza suas políticas culturais. As ricas relações interdependentes entre mapeamento cultural, políticas culturais e planos de cultura tornam-se vitais para o desenvolvimento substantivo da conexão entre universidade e cultura.

O plano cultural contempla, de modo articulado e colaborativo, a atuação cultural destinada ao ambiente universitário e aquela

voltada para segmentos da sociedade, que interagem com a instituição. A comunidade universitária reúne professores, funcionários técnicos e administrativos, estudantes e, em sentido mais extenso, antigos participantes dela: ex-alunos, ex-professores e ex-funcionários, bem como familiares de toda essa ampla comunidade. Em geral, ela está atendida de modo disperso pela atuação cultural da universidade. Com a confecção da política cultural, busca-se uma interação mais ampla e sistemática. A outra e complementar face da política cultural universitária volta-se para os públicos que interagem com a instituição por sua proximidade geográfica, por seu acercamento acadêmico, por seus difusos interesses e por suas plurais redes culturais. O impacto possível do papel cultural da instituição universitária, nessa perspectiva, pode ser de grande envergadura.

Definidas democraticamente as políticas culturais universitárias, o plano deve comportar de maneira cristalina: diretrizes, metas a serem atingidas em determinado tempo, programas e projetos. Os programas e projetos devem ser criativos para traduzir de modo concreto as políticas culturais, sempre formuladas em tons abstratos e genéricos. É indispensável que fiquem evidentes as rotinas e as instâncias de discussão, deliberação, execução, acompanhamento e avaliação. As políticas culturais precisam ter o suporte adequado para seu satisfatório desenvolvimento. As infraestruturas – instalações e equipamentos – necessitam ser definidas e mantidas cuidadosamente. Legislações e normas devem ser elaboradas de maneira pertinente. O plano deve prever o pessoal envolvido, garantir procedimentos de sua capacitação e qualificação continuados, bem como a ampliação do quadro, quando for exigido. Não podem deixar de estar contemplados os orçamentos e as possibilidades de captação de recursos financeiros para a ação cultural da instituição.

O plano cultural da universidade abrange, ainda, em associação com o setor responsável pela comunicação, o equacionamento da divulgação das atividades culturais no interior e no exterior da instituição. A comunicação precisa ser tomada como fator primordial que baliza o

sucesso ou o fracasso de eventos e produtos. A ação cultural demanda e permite a cooperação com outras organizações, em especial aquelas filiadas ao campo cultural. O plano universitário busca evidenciar os possíveis vínculos de trabalhos conjuntos, anotando os dispositivos e as redes culturais a serem acionadas e constituídas. As atividades previstas no plano de cultura não podem se reduzir a eventos e produtos, por mais relevantes que sejam, mas abranger, além deles, um elenco complexo de possibilidades de atuação, inclusive mais permanentes e processuais: cursos, estudos, pesquisas, seminários, palestras, críticas, publicações, serviços, assessoramentos, consultorias etc. Especial atenção se volta para a formação de agentes culturais, nas suas mais variadas modalidades – artistas, pessoal de patrimônio, gestores, produtores, curadores, animadores etc. –, e para a formação de públicos culturais, adstritos à comunidade universitária ou provenientes das áreas societárias de interação da instituição. A universidade ocupa um lugar decisivo na constituição de públicos e plateias críticas para o campo cultural. As atividades inscritas no plano têm caráter permanente ou eventual. Todas elas necessitam estar registradas e divulgadas em uma agenda que exprima o calendário cultural da universidade.

Cultura, universidade e sociedade

As políticas e os planos culturais das universidades na sua configuração efetiva não se circunscrevem aos seus âmbitos institucionais. Mesmo no Brasil, com as políticas culturais universitárias ainda em seu início, já existem experimentos ricos de articulação cultural de universidades. Eles têm diferentes constituições e denominações, a exemplo de corredores, circuitos ou redes culturais. É impossível, neste texto, anotar e analisar todas essas iniciativas. A título de exemplo, em um universo certamente maior e plural, cabe traçar algumas linhas acerca da Rede de Formação e Qualificação em Cultura, experiência desenvolvida por iniciativa da Secretaria Estadual de Cultura da Bahia, em conjunto com

diferentes organizações; dentre elas, todas as universidades públicas, federais e estaduais, que atuam na Bahia. O exemplo deve ser tomado como horizontes de possibilidades que se abrem hoje com vistas à atualização e ao aprimoramento das complexas relações entre universidade e cultura por meio de políticas e planos de cultura institucionalizados.

A rede envolveu em sua composição organizações bastante variadas: Ministério da Cultura, secretarias estaduais – Cultura; Educação; Casa Civil; Trabalho, Emprego e Renda –, universidades públicas que têm atividades na Bahia – seis federais e quatro estaduais –, dois institutos federais de educação baianos, entidades vinculadas ao Sistema S e organizações da sociedade civil dedicadas às áreas de educação e cultura. Como a denominação da rede já indica, ela tinha por objetivo precípua a formação e qualificação no campo da cultura. Nas conferências culturais nacionais (2005, 2010 e 2013), estaduais (2007, 2009, 2011 e 2013) e em muitas setoriais, territoriais e municipais (também realizadas em 2007, 2009, 2011 e 2013 na Bahia), bem como no PNC, instituído em 2010, a formação em cultura aparece como uma das demandas mais priorizadas pela comunidade cultural brasileira e baiana. Desse modo, a constituição da rede atendeu à reivindicação reiterada do meio cultural.

A rede, que se reunia periodicamente a cada dois meses, possibilitou a construção, no âmbito da Secretaria de Cultura, do Programa de Formação e Qualificação em Cultura, com seus objetivos e mecanismos definidos para o enfrentamento das temáticas inerentes a esse registro de atuação. A existência do programa viabilizou a criação de editais anuais de apoio focados na formação e qualificação em cultura. Por meio deles, universidades, institutos federais, organizações da sociedade civil e agentes culturais, mesmo não participantes da rede, puderam propor projetos de formação e capacitação culturais para serem apoiados pelo Fundo de Cultura do estado da Bahia, depois de devidamente submetidos, avaliados, selecionados e aprovados por comitê específico, composto de especialistas baianos e brasileiros, em parte indicados pelo Conselho Estadual de Cultura da Bahia. O comitê de avaliação e

seleção teve seus membros renovados a cada ano, visando arejar constantemente o processo de avaliação e seleção. (CÔRTEZ; BEZERRA, 2016) Foi garantida ao comitê de avaliação total autonomia de decisão acerca dos projetos selecionados.

A atuação da rede não se circunscreveu apenas ao programa e aos editais de formação e qualificação em cultura. Ela funcionou como significativo espaço para discussão das políticas culturais voltadas à formação e capacitação e, mais que isso, ela atuou como protagonista e incentivadora de diversas outras iniciativas, a exemplo da realização do I Encontro Baiano de Formação e Qualificação em Cultura, em 2012, na cidade de Salvador, e especialmente da discussão e criação de vários cursos nas próprias universidades, inclusive com a instalação de um *campus* todo vocacionado para essa área. Aliás, este era um dos objetivos da constituição da rede: levar as universidades baianas a ampliar seu espaço acadêmico de ensino, pesquisa e extensão voltado à cultura.

Nessa perspectiva, a rede permitiu a concretização de diferentes iniciativas. Algumas delas merecem ser citadas, a título de exemplos. A Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) instalou em Santo Amaro – cidade materna de Caetano Veloso, Maria Bethânia, Assis Valente, Emanuel Araújo e Roberto Mendes, dentre outros – o Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas, com atividades de ensino de graduação e pós-graduação, pesquisa e extensão em cultura. A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) passou a oferecer um curso de especialização em gestão cultural no *campus* de Eunápolis. O mesmo ocorreu com a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), instalada em Ilhéus. A Universidade Federal da Bahia (UFBA) criou o curso de mestrado em Museologia, a partir de conversas envolvendo a Secretaria de Cultura da Bahia, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e os cursos de graduação em Museologia da UFBA e da UFRB.

A rede teve sua atuação focada e restrita à formação e qualificação da cultura, ainda que suas ressonâncias pudessem ser sentidas para além do estrito registro do ensino, como ocorreu na pesquisa e mesmo

na extensão. Apesar da atenção privilegiada na formação, ela pode ser tomada como um exemplo das ricas alternativas possíveis de articulações inovadoras entre universidade e cultura. Articulações no âmbito da pesquisa e da extensão – a exemplo de projetos colaborativos entre instituições universitárias de redes de pesquisa, de publicações conjuntas, de encontro em parceria, de programas de circulação de seus grupos culturais, de compartilhamento de seus espaços culturais – podem ilustrar a rica gama de possíveis conexões entre universidade, cultura, políticas culturais e planos de cultura, inclusive interuniversitários.

Considerações finais

A discussão dos enlaces entre universidades e planos de cultura, por certo, depende da mobilização da instituição e da comunidade universitária no enfrentamento da estranha combinação que reúne uma dispersão significativa de atividades culturais realizadas e a ausência de articulação, conhecimento e reconhecimento delas, por meio de políticas e planos de cultura. Ela passa, antes de mais nada, pela predisposição política da instituição de se encarar efetivamente como instituição cultural, na qual a cultura seja considerada e cuidada através de uma política democrática construída de modo participativo, como ocorre, por exemplo, muitas vezes, nos âmbitos do ensino e da ciência, pesquisa e tecnologia.

Apontar a iniciativa como dependendo da vontade política da instituição e de sua gestão político-acadêmica não significa esquecer que o contexto sociopolítico igualmente desempenha papel fundamental para o desenvolvimento das políticas e planos culturais universitários. O ambiente ocupa lugar nada desprezível para favorecer ou dificultar a formulação e, em especial, implementação das políticas e planos culturais. As políticas educacionais e culturais, nacionais e estaduais, principalmente, desempenham papéis vitais nesse cenário.

As circunstâncias atuais brasileiras, desde o golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016, passando pelo governo Michel Temer e chegando à gestão Jair Bolsonaro, têm se mostrado muito adversas para a cultura, a ciência e a tecnologia, a educação e as universidades. A tentativa de extinção do Ministério da Cultura logo que Temer tomou o poder, bloqueada pela firme resistência do campo cultural; a descaracterização do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação; os cortes de orçamento e de programas essenciais nessas áreas, na educação e nas universidades; a emenda dos tetos orçamentários que atingiu violentamente as áreas sociais; a recente destruição do Ministério da Cultura; os ataques desfechados contra a educação e a universidade públicas; e as tentativas de controle, de censura e de fragilização das liberdades demonstram o desca-so das classes dominantes brasileiras com esses campos vitais para o desenvolvimento nacional, a superação das imensas desigualdades sociais e o retorno e consolidação da democracia no Brasil. Além dessas políticas contra a cultura, a ciência e tecnologia, a educação e a universidade, outras foram implementadas, atingindo fortemente direitos sociais, políticos e culturais da população brasileira.

O ataque aos direitos veio acompanhado de um dilacerante clima de ódio, produzido de modo cotidiano pela grande mídia, por setores do poder Judiciário e do Ministério Público e pelas redes sociais. Esse clima atenta contra as liberdades e “autoriza” agressões bárbaras, em especial, contra os diferentes e mais frágeis. Certamente, esse contexto não se mostra salutar para a cultura, ciência, educação, universidade, democracia e sociedade brasileiras. Os avanços das políticas culturais, científicas, educacionais e sociais desenvolvidos nos governos Lula e Dilma (2003-2016) sofrem retrocessos brutais desde 2016, com o golpe midiático-jurídico-parlamentar. As diversidades sociais e culturais que constituem o Brasil e que foram objeto de interessantes políticas públicas encontram-se em perigo com o autoritarismo imposto pelas classes dominantes e sua tentativa de restaurar no Brasil a antiga casa-grande, que tanto discriminou e excluiu a maior parte da população brasileira.

O contexto difícil assinalado, antes de bloquear a discussão crítica, a formulação e o desenvolvimento de políticas e planos de cultura nas universidades, mesmo reconhecendo que ele cria enormes dificuldades para sua construção, pode, pelo contrário, servir de alimento para mudanças nas universidades no sentido de buscar uma inserção mais democrática, mais próxima da sociedade e das questões mais presentes na agenda a ser enfrentada. As políticas e planos de cultura podem produzir uma sintonia fina entre universidade e sociedade, hoje tão imprescindível para reanimar o desenvolvimento e a democratização do Brasil.

Referências

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. *Subsídios para a reforma da educação superior*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2004. Disponível em: <http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-29.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BARRETO FILHO, O. *O processo de elaboração e de implantação do projeto da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB): impactos sobre a cultura regional*. 2019. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

BOTELHO, I. Cultura e universidade: reconstituindo as trajetórias dos diálogos institucionais. In: BOTELHO, I. *Dimensões da cultura: políticas culturais e seus desafios*. São Paulo: Edições SESC, 2016, p. 73-79.

CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. In: MATO, D. (comp.) *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales em tiempos de globalización*. Buenos Aires: Clacso: Asdi, 2001. p. 57-67.

CANCLINI, N. G. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: CANCLINI, N. G. (ed.) *Políticas culturales en América Latina*. Buenos Aires: Grijalbo, 1987, p. 13-59.

CERTEAU, M. de. As universidades diante da cultura de massas. In: CERTEAU, M. de. *A cultura no plural*. Tradução de Enid Abreu Dobránszky. Campinas: Papyrus, 1995. p. 101-121. (Coleção Travessia do Século).

CÔRTEZ, C. N.; BEZERRA, L. A formação como desafio coletivo nas políticas de cultura da Bahia e do Brasil. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Cultura e políticas culturais na Bahia*. Itajaí: Casa Aberta, 2016. p. 21-33.

ECUADOR. Ministerio de Cultura. *Universidad de las artes: proyecto emblemático de la revolución cultural*. Quito: Ministério de Cultura do Equador, 2013.

ENCUENTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 1., 2008, Medellín. *Fundamentos de una política cultural para le Educación Superior en Colombia*. Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia, 2008.

FARIA, L. L. de. *Universidade e cultura*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2003.

FEIJÓ, M. C. *O que é política cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

FERNÁNDEZ, X. M. B. Financia acerca del origen y genesis de las políticas culturales occidentales: arqueologias y derivas. *O Público e o Privado*, Fortaleza, n. 9, p. 111-147, jan./jun. 2007.

GONZÁLEZ, M. A. J. O planejamento cultural a partir da abordagem de redes. Um olhar baseado na experiência de formulação de políticas culturais na Colômbia, da Universidade de Antioquia. In: CALABRE, L. (org.). *Políticas culturais: teoria e práxis*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011, p. 62-95.

JACOBY, R. *Os últimos intelectuais*. São Paulo: EDUSP, 1990.

LEBOVICS, H. *La misión de Malraux: salvar la cultura francesa de las fábricas de sueños*. Buenos Aires: EUDEBA, 2000.

MINOGUE, K. *O conceito de universidade*. Brasília, DF: Editora UnB, 1981.

- READINGS, B. *Universidade sem cultura?* Rio de Janeiro: EDUERJ, 2002.
- RIBEIRO, A. P. A universidade contra a cultura. In: RIBEIRO, A. P. *Ser feliz é imoral: ensaios sobre cultura, cidades e distribuição*. Lisboa: Cotovia, 2000. p. 19-23.
- ROCHA, S. *Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2016*. 2018. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.
- RUBIM, A. A. C. (org.). *A ousadia da criação: universidade e cultura*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2016a.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais: entre o possível & o impossível. In: NUSSBAUMER, G. M. (org.). *Teorias e políticas de cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 139-158.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais para a UFBA. *A Tarde*, Salvador, p. A3, 30 set. 2016b.
- SANTOS, B. de S. Da ideia de universidade a universidade de ideias. In: SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 187-233.
- UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. *Plan de cultura 2006-2016: la cultura: un fundamento de una universidad pertinente*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2007.
- URFALINO, P. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette, 2004.

Outros títulos da Coleção Cult

CULT 1 - Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares

Gisele Marchiori Nussbaumer (Org.)

CULT 2 - Políticas culturais no Brasil

Antonio Albino Canelas Rubim e Alexandre Barbalho (Org.)

CULT 3 - Políticas culturais na Ibero-América

Antonio Albino Canelas Rubim e Rubens Bayardo (Org.)

CULT 4 - Estudos da cultura no Brasil e em Portugal

Antonio Albino Canelas Rubim e Natália Ramos (Org.)

CULT 5 - Transversalidades da cultura

Linda Rubim e Nadja Miranda (Org.)

CULT 6 - Políticas culturais no governo Lula

Antonio Albino Canelas Rubim (Org.)

CULT 7 - Políticas culturais para as cidades

Antonio Albino Canelas Rubim e Renata Rocha (Org.)

CULT 8 - Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura

Antonio Albino Canelas Rubim, Taiane Fernandes e Iuri Rubim (Org.)

CULT 9 - Stonewall 40 + o que no Brasil?

Leandro Colling (Org.)

CULT 10 - Cultura e desenvolvimento: perspectivas
políticas e econômicas

Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Paulo Miguez e Renata Rocha (Org.)

CULT 11 - Estudos da festa

Linda Rubim e Nadja Miranda (Org.)

CULT 12 - Desleitura cinematográfica: literatura, cinema e cultura

Marinyze Prates de Oliveira e Elizabeth Ramos (Org.)

CULT 13 - Política e gestão cultural: perspectivas Brasil e França

Frederico Lustosa da Costa (Org.)

CULT 14 - Federalismo e políticas culturais no Brasil

Alexandre Barbalho, José Márcio Barros e Lia Calabre (Org.)

CULT 15 - Estudos e políticas do CUS

Leandro Colling e Djalma Thurler (Org.)

CULT 16 - Cultura dos sertões

Alberto Freire (Org.)

CULT 17 - ENECULT 10 anos

Lindinalva Silva Oliveira Rubim, Mariella Pitombo Veira e Delmira Nunes de Souza (Org.)

CULT 18 - Políticas culturais na bahia contemporânea

Antônio Albino Canelas Rubim

CULT 19 - Dimensões e desafios políticos para diversidade cultural

Paulo Miguez, José Márcio Barros, Giuliana Kauark (Org.)

CULT 20 - Políticas Públicas de cultura para as cidades: os casos de Recife e Salvador

Hortência Silva Nepomuceno dos Santos

CULT 21 - Políticas culturais no governo Dilma

Antonio Albino Canelas Rubim, Alexandre Barbalho e Lia Calabre (Org.)

CULT 22 - Diversidade Cultural: políticas, visibilidades midiáticas e redes

Giuliana Kauark, José Márcio Barros e Paulo Miguez (Org.)

CULT 23 - Panorama da gestão cultural na Ibero-América

Antonio Albino Canelas Rubim, Carlos Yáñez Canal e Rubens Bayardo (Org.)

CULT 24 - Formação em organização da cultura no Brasil: experiências e reflexões

Leonardo Figueiredo Costa e Ugo Barbosa de Mello (Org.)

CULT 25 - Financiamento e Fomento à Cultura nas Regiões Brasileiras
Antonio Albino Canelas Rubim, Fernanda Pimenta Vasconcelos (Org.)

CULT 26 - Financiamento e Fomento à Cultura no Brasil: estados e Distrito Federal
Antonio Albino Canelas Rubim, Fernanda Pimenta Vasconcelos (Org.)

CULT 27 - Políticas e Gestão da Cultura: diálogos entre universidade e sociedade
Clelia Neri Côrtes, Alice Pires de Lacerda, Renata Costa Leahy e Ricardo de Araujo Soares (Org.)

CULT 28 - Os trabalhadores da cultura no Brasil
Alexandre Barbalho, Elder Patrick Maia Alves e Mariella Pitombo Vieira (Org.)

CULT 29 - O golpe na perspectiva de gênero
Linda Rubim e Fernanda Argolo (Org.)

CULT 30 - Um lugar para os espaços culturais
Giuliana Kauark, Plínio Rattes e Nathalia Leal (Org.)

CULT 31 - Artivismos das dissidências sexuais e de gênero
Leandro Colling (Org.)

Este livro foi composto na EDUFBA por Rodrigo O. Schlabitiz.

O projeto gráfico deste livro foi desenvolvido no Estúdio Quimera por Iansã Negrão com o auxílio de Inara Negrão para a EDUFBA, em Salvador. Sua impressão foi feita no setor de Reprografia da EDUFBA. A capa e o acabamento foram feitos na Cian Gráfica.

A fonte de texto é DTL Documenta. As legendas foram compostas em DTL Documenta Sans, família tipográfica projetada por Frank Blokland.

O papel é Alcalino 75 g/m².

400 exemplares.





Em 2010, o Brasil conquistou seu primeiro Plano Nacional de Cultura (PNC) em tempos democráticos. O processo desencadeado pelo PNC foi amplo e longo. Ele desencadeou no país um movimento em torno de planos de cultura. Passados quase dez anos – tempo de duração do PNC – cabe refletir sobre seu trabalho e lutar muito, neste momento não democrático – pela elaboração de um novo PNC, com os aprimoramentos que ele requer.



ISBN 978-85-232-1896-6



9 788523 218966