

PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA: REFLEXÕES E ANÁLISES NA ELABORAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS ¹

Mateus Sartori Barbosa²

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar os caminhos adotados, os desafios encontrados e as metodologias utilizadas na implementação dos Planos Municipais de Cultura de três municípios paulistas: Mogi das Cruzes, São Vicente e São Caetano do Sul. A pesquisa busca ainda investigar as dificuldades encontradas antes da aprovação dos planos culturais e responder às seguintes questões: quais foram os impactos gerados na gestão cultural local? O que levou os municípios estudados a terem seus planos decenais para o setor cultural? Foram desenvolvidos devido ao incentivo do Ministério da Cultura ou havia por parte dos munícipes e agentes culturais esse anseio? A sociedade civil se apoderou desse processo e passou a utilizar o plano aprovado como um instrumento norteador das políticas públicas culturais municipais? O trabalho apresenta ainda algumas reflexões sobre os direitos culturais, a relação entre a cultura e a cidade, traz informações sobre o Plano Nacional de Cultura e contextualiza e fundamenta os Planos Municipais de Cultura dos municípios por meio de entrevistas com os gestores culturais e pessoas que participaram do processo de elaboração.

Palavras-chave: Plano Municipal de Cultura. Plano Nacional de Cultura. Sistema Nacional de Cultura. Política Cultural. Gestão Cultural.

ABSTRACT

This research aims to analyze the paths adopted, the challenges encountered and the methodologies used in the implementation of Municipal Culture Plans in three cities in São Paulo State: Mogi das Cruzes, São

-
- 1 Projeto de pesquisa apresentado ao Centro de Pesquisa e Formação do Sesc-SP, sob orientação do professor Eder Martins, como requisito para a conclusão do curso de Gestão Cultural.
 - 2 Mateus Sartori é músico, gestor cultural, arquiteto urbanista e empresário. Graduado em arquitetura e urbanismo pela Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) e turismo pela Universidade do Sul (Unisul), é pós-graduado em Gerência de Cidades pela Fundação Armando Álvares Penteado (Faap) e em Cultura: Plano e Ação pela Universidade de São Paulo (USP). Autor do livro *Política Cultural: uma construção coletiva* (Capella, 2020) foi secretário de Cultura e Turismo de Mogi das Cruzes (SP), entre 2013 e 2020, e atualmente ocupa o cargo de secretário de Cultura e Turismo de Guararema (SP).

Vicente and São Caetano do Sul. The research also addresses to investigate the difficulties encountered before the approval of the cultural plans and answer the following questions: what were the impacts generated in the local cultural management? What led the cities studied to have their ten-year plans for the cultural sector? Were they developed due to the encouragement of the Ministry of Culture or was there this desire on the part of citizens and cultural agents? Did civil society embrace this process and use the approved plan as a guiding instrument for municipal cultural public policies? The work also presents some reflections on cultural rights, the relationship between culture and the city, it brings information about the National Culture Plan and contextualizes and supports the Municipal Culture Plans of the municipalities through interviews with cultural managers and people who participated in the development process.

Keywords: Municipal Culture Plan. National Culture Plan. National Culture System. Cultural Policy. Cultural Management.

INTRODUÇÃO

Os Planos Municipais de Cultura têm por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo para a proteção e promoção da diversidade cultural brasileira.

Com uma perspectiva de gestão de dez anos, os planos auxiliam na consistência do Sistema e do Plano Nacional de Cultura e constituem-se num instrumento fundamental no processo de institucionalização das políticas públicas de cultura no país.

Com a aprovação dos Planos de Cultura Municipais, Estaduais e Nacional, fortemente fomentados pelo extinto Ministério da Cultura entre os anos 2010 e 2012, buscou-se fortalecer as políticas culturais dando a elas a tão sonhada estabilidade jurídica e segurança mínima de continuidade nas ações que propiciam o acesso aos bens culturais enquanto política de Estado.

Desta forma, esse trabalho tem por objetivo refletir e analisar os desafios na elaboração e implementação de Planos Municipais de Cultura e seus resultados efetivos.

Para isso, foram selecionados três municípios paulistas: Mogi das Cruzes, situado na região do Alto Tietê, pelo fato de ser o plano cultural decenal mais recente e cujas perspectivas de implantação e coleta de resultados ainda são embrionárias, além de uma metodologia própria na elaboração; a cidade de São Vicente, no litoral sul paulista, cujo plano está na metade de sua implantação, e São Caetano do Sul, pertencente à região do ABC,

que utilizou as metodologias e recebeu apoio do Ministério da Cultura para a sua elaboração.

Ressalta-se que as análises a serem feitas se distanciarão das comparações qualitativas e quantitativas entre os municípios, focando apenas na demonstração dos procedimentos e metodologias utilizadas, reconhecendo as dificuldades, desafios e experiências vividas.

Nos interessa averiguar: quais foram as dificuldades encontradas antes da aprovação desses planos e, após a aprovação, quais foram os impactos na gestão municipal? Quais foram os fatores que levaram os municípios a terem seus planos? Apenas o incentivo do Ministério da Cultura ou havia por parte dos munícipes esse anseio? Quais os principais desafios encontrados? A sociedade civil se apoderou desse processo e também o utilizou como um instrumento norteador para as políticas públicas culturais futuras?

As respostas aos questionamentos levantados nos mostrarão que, apesar de características demográficas e metodologias independentes, os processos e resultados se assemelham, principalmente no tocante ao principal fato, de que a cultura não é política central nos governos de qualquer esfera, ou seja, há que vencer muitos desafios para conquistar alguns espaços.

As metodologias utilizadas na pesquisa foram a exploratória e bibliográfica, por meio de entrevistas com os gestores municipais de cultura e membros da sociedade civil que atuaram nos processos de elaboração dos planos dos municípios pesquisados, e levantamentos teóricos e conceituais, por meio de textos, publicações científicas e livros.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O direito à cultura

Os direitos culturais foram previstos pela primeira vez, no plano internacional, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que situa tais direitos como indispensáveis à dignidade e ao livre desenvolvimento da personalidade e afirma que toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.

Desde então surgiram diversos tratados, declarações e convenções versando diretamente sobre os direitos culturais, tais como: a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), em seu artigo 27; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais, Políticos e Culturais (1966), no parágrafo 1º do artigo 15 — este em vigor a partir de 1976 e promulgado

no Brasil apenas 1992 —; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1969), entre outros.

Com o intuito de garantir a todos os cidadãos brasileiros o efetivo exercício dos direitos culturais, a Constituição Federal Brasileira (1988) prevê, em diversos artigos, os deveres do Estado no que tange tais garantias.. São eles: o direito autoral (artigo 5º, XXVII e XXVIII), o direito à liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (artigos 5º, IX, e 215, §3º, II), o direito à preservação do patrimônio histórico e cultural (artigos 5º, LXXIII, e 215, §3º, inciso I); o direito à diversidade e identidade cultural (artigo 215, caput, § 1º, 2º, 3º, V, 242, § 1º); e o direito de acesso à cultura (artigo 215, §3º, II e IV).

Em entrevista à revista *Observatório Itaú Cultural* n.11, Farida Shaheed³ afirma que: “os direitos culturais protegem os direitos de cada pessoa — individualmente, em comunidade com outros e como grupos de pessoas — para desenvolver e expressar sua humanidade e visão de mundo, os significados que atribuem a sua experiência e a maneira como o fazem” (COELHO, 2011, pp. 19-20). Já Patrice Meyer-Bisch⁴, nessa mesma edição, defende que “os direitos culturais podem ser definidos como os direitos de uma pessoa, sozinha ou coletivamente, de exercer livremente atividades culturais para vivenciar seu processo nunca acabado de identificação, o que implica o direito de acender aos recursos necessários para isso. São os direitos que autorizam cada pessoa, sozinha ou coletivamente, a desenvolver a criação de suas capacidades” (ibidem, p. 28).

Entretanto, em pleno século XXI, apesar dos instrumentos jurídicos aqui citados, presenciamos graves ameaças às manifestações artísticas e culturais, a criminalização da arte, a censura das ideias, dos ideais e do pensamento crítico. Presenciamos um governo intolerante, que aguça o ódio, focado em atacar o pouco já conquistado, desrespeitando os direitos humanos e a liberdade de expressão.

Como argumenta a filósofa Marilena Chaui (2006), é necessário avançar no sentido de uma “cidadania cultural”, extrapolando a concepção liberal clássica e pensando a cidadania a partir da emergência de novos direitos, expandindo, consequentemente, os princípios políticos liberais de

3 Farida Shaheed é uma socióloga paquistanesa e ativista feminista de direitos humanos. Em 2012, foi nomeada relatora especial das Nações Unidas no campo dos direitos culturais.

4 Patrice Meyer-Bisch é coordenador do Instituto Interdisciplinar de Ética e dos Direitos Humanos da Universidade de Friburgo, fundador do Observatório da Diversidade e dos Direitos Culturais e autor de diversas publicações sobre os direitos culturais.

“igualdade e liberdade”. No discurso de posse da Secretaria de Cultura de São Paulo, em janeiro de 1989, Marilena definia como direitos culturais:

- o direito de produzir cultura, seja pela aproximação dos meios culturais existentes, seja pela invenção de novos significados culturais;
- o direito de participar das decisões quanto ao fazer cultural;
- o direito de usufruir dos bens da cultura, criando locais e condições de acesso aos bens culturais para a população;
- o direito de estar informado sobre os serviços culturais e sobre a possibilidade de deles participar ou deles usufruir;
- o direito à formação cultural e artística pública e gratuita nas Escolas e Oficinas de Cultura do Município;
- o direito à experimentação e à invenção do novo nas artes e nas humanidades;
- o direito a espaços para reflexão, debate e crítica; e
- o direito à informação e à comunicação sobretudo quanto se faça nesta Secretaria. (CHAUI, 1989.)

Ainda como apresentado por Chauí (2006), a política cultural não pode limitar-se às tradições oligárquicas e autoritárias, a partir do Estado, cuja relação com o setor cultural pode ser resumida em quatro principais modalidades:

- A Liberal, que identifica cultura e belas-artes, estas últimas consideradas a partir da diferença clássica entre artes liberais e servis. Na qualidade de artes liberais, as belas-artes são vistas como privilégio de uma elite escolarizada e consumidora de produtos culturais.
- A do Estado Autoritário, na qual o Estado se apresenta como produtor oficial de cultura e censor da produção cultural da sociedade civil.
- A Populista, que manipula uma abstração genericamente denominada cultura popular, entendida como produção cultural do povo e identifica como o pequeno artesanato e o folclore, isto é, com a versão popular das belas-artes e da indústria cultural.
- A Neoliberal, que identifica cultura e evento de massa, consagra todas as manifestações do narcisismo desenvolvidas pela *mass*

*media*⁵, e tende a privatizar as instituições públicas de cultura deixando-as sob a responsabilidade de empresários culturais. (CHAUI, 2006.)

Ainda nesta mesma linha, Coelho (2011) reafirma o papel do Estado nas políticas públicas culturais, destacando que cabe a ele “preservar a vida cultural que existe, não criar uma, produzir uma. O Estado contemporâneo não produz cultura, apenas cria as condições para que a cultura aconteça”.

Conforme demonstrado, ambos enfatizam que o acesso à cultura é um direito fundamental em razão das funções que cada indivíduo ocupa na sociedade, possibilitando entender o mundo e atuar sobre sua transformação. Esse acesso livra a sociedade de preconceitos existentes em torno desse direito e mostra que é preciso compreender a dimensão imaterial da cultura, aquela que permite ao indivíduo ampliar as formas de conhecimento da realidade a partir do trabalho com a sensibilidade e imaginação, exercido não apenas pelo sujeito criador, mas também por aqueles que têm acesso ao objeto criado.

A cultura e a cidade

No ano de 2013, na capital paulistana e sob a curadoria do arquiteto Guilherme Wisnik⁶, o tema “Cidade: Modos de Fazer, Modos de Usar” da 10ª Bienal de Arquitetura⁷ propunha uma reflexão sobre as complexas dinâmicas que constroem, destroem e reconstróem a cidade cotidianamente. Um olhar sobre uma cidade que muda, altera, evolui.

Em aula ministrada no curso de Gestão Cultural no Centro de Pesquisa e Formação do Sesc, no dia 27 de setembro de 2019, Wisnik afirmou que os “modos de fazer e modos de usar” estão intrinsecamente ligados aos “modos de agir”.

A ação é a base para se transformar algo e, no espaço cidade (*não lugar*, grifo meu), os indivíduos munidos de vivências culturais serão os responsáveis por empreender essa transformação.

Assim como descrita pelo sociólogo e urbanista Robert Park no artigo intitulado “O Direito à Cidade”, do geógrafo britânico David Harvey, a cidade é

5 É o conjunto dos meios de comunicação de massa (jornal, rádio, televisão etc.).

6 É professor na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Autor de diversos livros como: *Lucio Costa* (Cosac Naify, 2001), *Caetano Veloso* (Publifolha, 2005) e *Estado crítico: à deriva nas cidades* (Publifolha, 2009).

7 Disponível em: <<https://www.papodearquiteto.com.br/x-bienal-arquitetura-sao-paulo-bienal-arquitetura-2013/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

a tentativa mais bem-sucedida do homem de refazer o mundo em que vive, mais de acordo com os desejos do seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo onde ele está condenado a viver daqui por diante. Assim, indiretamente, e sem ter nenhuma noção clara da natureza da sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refez-se a si mesmo. (PARK apud HARVEY, 2013).

Ainda nesse mesmo caminho de pesquisa sobre as mudanças das cidades, a edição de 2018 do relatório “Perspectivas da Urbanização Mundial” (*World Urbanization Prospects*⁸), produzido pela Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), mostra que 54% da população mundial atual vive em áreas urbanas e que, até 2050, esse número subirá para 68%.

Esse fenômeno chamado urbanização nos leva a pensar ainda mais sobre os desafios do uso da cidade no futuro.

Para isso, assim como menciona Coelho (2008), há que se pensar uma “nova política cultural para a cidade, apropriada aos novos tempos e aos novos tempos difíceis que se anunciam”. Ainda na mesma linha, afirma o autor e antropólogo argentino Néstor García Canclini (2008) que as cidades estão sempre entre a “tensão do que são e o que queremos que sejam” e que estas proporcionam “experiências de desconhecimento” (p. 10). Ou seja, os Planos Municipais de Cultura terão como desafio planejar algo para o futuro sem ter todas as informações de como esse futuro será.

Pensar a cidade do futuro é transformar o “discurso da política cultural” (sentido *pejorativo*, grifo meu), numa ação efetiva e central de governos e administrações públicas na linha apontada por Wisnik.

Para tanto, devem-se utilizar “soluções culturais criativas para a vida em comum na cidade”, pensando a cultura como um vetor da vida cotidiana e, através dele, implementar ações que visem uma “política cultural de proximidade” (COELHO, 2008), ou seja, como algo que corre entre duas margens, uma que reinventa e a outra que readéqua o cotidiano, utilizando soluções criativas para relacionar-se com a diversidade, com os direitos culturais e humanos e os problemas urbanos.

O plano nacional de cultura

Antes de analisar o Plano Nacional de Cultura vigente, buscarei de forma sintética apresentar a trajetória desse instrumento de gestão na administração pública federal.

8 Disponível em: <<https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210043144>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

Um dos primeiros momentos em que se ouviu falar no Brasil da elaboração de um Plano Nacional de Cultura foi logo após o golpe militar de 1964, mais precisamente no final de 1966, com a instituição do Conselho Federal de Cultura durante o governo do Presidente Castello Branco (1964–1967), que teria como objetivos “elaborar o Plano Nacional de Cultura, coordenar as atividades culturais do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e reequipar as principais instituições culturais do país, isto é, o Museu Histórico Nacional, o Museu Nacional de Belas Artes, a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro” (MAIA, 2012, p. 27).

Articulado pelo acadêmico Josué de Souza Montello junto ao Ministro da Educação e Cultura, Raymundo Moniz de Aragão (1965–1966), o Conselho Federal de Cultura, que contava com a participação de personalidades e intelectuais⁹ da época, além de ser responsável pelas formulações de políticas culturais para o país, buscava a criação de outros órgãos e conselhos de cultura estaduais, uma ação de descentralização e posicionamento institucional, e que mais tarde serviria de suporte para a atuação em nível municipal.

Já em 1973, na gestão de Jarbas Passarinho como ministro da Educação e Cultura, duas ações foram significativas para a trajetória do futuro Plano Nacional de Cultura. Uma delas foi a elaboração de um documento produzido pelo conselho, intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura”, que naquele momento já sinalizava a necessidade de criar um novo organismo para a gestão cultural, como o Ministério da Cultura, e também a criação do Programa de Ação Cultural, programa esse que “voltava afirmar a necessidade da atuação do Estado no desenvolvimento da cultura” (ibidem).

Apenas em 1975, no programa político do governo do presidente Ernesto Beckmann Geisel (1974–1979), na gestão de Ney Braga à frente do Ministério da Educação e Cultura, criou-se a Política Nacional de Cultura, que, na visão de Maia (2012) significava “o reconhecimento oficial da necessidade de incluir a cultura no programa de desenvolvimento pretendido pelo governo para o país”. Entretanto, a autora citada aponta que o foco não estava no fortalecimento da cultura brasileira, mas sim no controle e direcionamento cultural criado pelos militares com o objetivo de neutralizar as manifestações artísticas, bem como “controlar o que

9 O CFC era formado por 24 membros, escolhidos pelo Ministro e empossados pelo presidente da República. Além de Josué de Souza Montello, que assumiu a presidência do Conselho, participavam intelectuais como Pedro Calmon, Gilberto Freyre, Gustavo Corção, Djacir Lima Menezes, João Guimarães Rosa, Rachel de Queiroz, Ariano Suassuna, Roberto Burle Marx, Afonso Arinos de Melo Franco, Hélio Vianna, entre outros.

deveria ser produzido como cultura oficial”, adequando a política de desenvolvimento nacional “aos novos valores trazidos com as transformações no mundo capitalista, na tentativa de inserir o Brasil no círculo dos países de primeiro mundo”.

A pauta da elaboração desse instrumento de gestão passa a ser retomada com mais intensidade no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), em um momento político bem diferente dos fatos mencionados até aqui, com um Ministério da Cultura fortalecido e tendo à frente o ministro Gilberto Gil (2003–2008).

No ano de 2005, sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural, estruturado a partir do Decreto nº 5.520/2005¹⁰, que institui o Sistema Federal de Cultura, cujo objetivo principal era formular políticas públicas e promover a participação da sociedade civil e governamental nas ações, deu-se início a um dos mais importantes processos democráticos e de plena participação social visando à elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC). Foram realizados diversos encontros, fóruns, seminários e audiências públicas, culminando na 1ª Conferência Nacional de Cultura, em 2005¹¹, em seguida realizada também pelos estados e municípios.

No dia 2 de dezembro de 2010, é sancionada a Lei Federal nº 12.343/2010, que institui o Plano Nacional de Cultura com duração de 10 anos (2010–2020) e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

O PNC, composto de 36 estratégias, 275 ações e 53 metas, consiste em um conjunto de diretrizes e estratégias “cujo objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil”¹², e passa a ser o eixo norteador para a implantação de uma visão ampla sobre as três dimensões da cultura amplamente difundidas pelo Ministério da Cultura naquele período:

a simbólica: todos os seres humanos têm a capacidade de criar símbolos, expressados através das práticas culturais diversas, relacionadas às necessidades e ao bem-estar do homem enquanto ser individual e coletivo;

a cidadã: um direito básico do cidadão conforme previsto da Constituição Federal, incluindo a cultura como mais um dos direitos sociais, ao

10 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm>. Acesso em: 21 fev. 2022.

11 Disponível em: <http://cnpc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/03/ANAIS-I-CNC_1%C2%AA-PARTE.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

12 Disponível em <http://pnc.cultura.gov.br/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

lado da educação, saúde, trabalho, moradia e lazer, bem como 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; e

a econômica: como vetor econômico, considerando o potencial da cultura para gerar dividendos, produzir lucro, emprego e renda, assim como estimular a formação de cadeias produtivas que se relacionam às expressões culturais e à economia criativa.

No ano de 2012, dia 29 de novembro, com intensa participação da sociedade civil e o respaldo do Ministério da Cultura, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 71, acrescentando o artigo 216-A à Constituição Federal, instituindo assim um dos marcos legais de maior importância para a cultura no país, 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, 2012).

Passados doze anos de existência do PNC, não se faz necessária uma profunda análise crítica para verificar que a política cultural brasileira permanece, assim como afirma Rubim (2007), “marcada por tristes tradições: autoritarismos, descontinuidades e fragilidade institucional”.

A plataforma oficial do Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura que possibilita o acompanhamento do PNC, bem como a publicação de 2012 intitulada “As Metas do Plano Nacional de Cultura”, nos mostram um planejamento que não chegou perto daquilo que seria o resultado esperado para 2020, ou seja, a política cultural brasileira segue sem ocupar um espaço de centralidade na gestão pública federal.

No dia 1º de junho de 2021, o atual presidente Jair Messias Bolsonaro, que diariamente ataca e criminaliza as políticas, os agentes e os trabalhadores culturais, sancionou a Lei Federal nº 14.156/2021, prorrogando para dezembro de 2022 a vigência do PNC, porém, vetando a realização pelo Congresso de seminários e debates com o setor cultural para aperfeiçoar o novo plano, alegando que tal ação contrariaria o interesse público.

CARACTERIZAÇÃO E LEVANTAMENTO DE DADOS DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

O critério de escolha dos municípios para a análise e reflexão de seus Planos Municipais de Cultura deu-se prioritariamente pelas metodologias utilizadas na sua elaboração, o tempo de implementação, as experiências adquiridas e a disponibilidade de acesso as informações.

Além dos dados obtidos com metodologias bibliográficas e exploratórias, foram realizadas cinco entrevistas com os dois gestores das respectivas secretarias de cultura no período pesquisado: Fábio Lopes (São Vicente) e João Manoel da Costa Neto (São Caetano do Sul), e três pessoas que participaram ativamente no período de elaboração de cada Plano: Priscila Nicoliche, representante do segmento Teatro e Presidente do Conselho Municipal de Cultura de Mogi das Cruzes; Lincoln Spada, membro da Comissão de Elaboração do Plano de São Vicente; e Sérgio Azevedo, membro da Comissão de Elaboração do Plano de São Caetano do Sul.

As entrevistas possibilitaram entender as metodologias aplicadas, analisar a participação da sociedade civil na elaboração do documento e conhecer os desafios encontrados e superados em cada município.

Antes da análise dos planos, faz-se necessário ter um panorama geral de cada município, apresentado na tabela a seguir. Observa-se que a cidade de Mogi das Cruzes tem o plano mais novo, São Vicente encontra-se no meio do período decenal e São Caetano do Sul, preparando-se para o período final de gestão do atual plano em vigência.

Tabela 1: Dados e caracterização dos municípios pesquisados.

Nº	DADOS	MOGI DAS CRUZES		SÃO VICENTE		SÃO CAETANO DO SUL	
1	Território (IBGE-2018)	712,541 km²		148,100 km²		15,331 km²	
2	Nº de Habitantes (IBGE-2019)	445.842		365.798		161.127	
3	Densidade Demográfica (IBGE-2010)	544,12 hab/km²		2.247,88 hab/km²		9.736,03 hab/km²	
4	Orçamento Municipal (LDO-2020)	R\$1.311.682.884,10		R\$1.216.078.000,00		R\$1.538.952.600,00	
5	PIB per capita (IBGE-2017)	R\$33.350,06		R\$14.441,16		R\$82.119,69	
6	Salário Médio Mensal do Trabalhadores (IBGE-2017)	2,7 SALÁRIOS MÍNIMOS	R\$2.530	2,6 SALÁRIOS MÍNIMOS	R\$2.436	3,6 SALÁRIOS MÍNIMOS	R\$3.373
7	População Ocupada (empregada) (IBGE-2017)	112.828 pessoas	26%	41.583 pessoas	11,50%	119.518 pessoas	74,90%
8	Orç. do Órgão Gestor da Cultura / % Ref. ao Orç. Munic. (LDO-2020)	R\$13.236.506,66	1,01%	R\$4.428.000,00	0,36%	R\$30.230.989,00	1,96%
9	Órgão Gestor	1. Secretaria de Cultura e Turismo		1. Secretaria de Cultura		1. Secretaria Municipal de Cultura 2. Fundação das Artes de São Caetano do Sul 3. Fundação Pró-Memória de São Caetano do Sul	
10	Qnt de Colaboradores Diretamente Ligados (IBGE-2014)	31		54		115	
11	Plano Municipal de Cultura	Lei nº 7.536/19 Aprovado em 12/dez/2019		Lei nº 3.407/15 Aprovado em 27/nov/2015		Lei nº 5.159/2013 Aprovado em 06/nov/2013	
		08 Eixos, 18 Metas, 97 Ações		07 Diretrizes, 02 Objetivos Gerais, 19 Metas, 137 Ações		08 Objetivos Gerais, 31 Metas, 210 Ações	
		Processo: 7 anos / 8 etapas 304 reuniões / 16.339 participantes		Processo: 12 meses / 15 reuniões 200 participantes		Processo: 08 meses / 62 reuniões 200 participantes	
12	Utilização de metodologias do MINC	Não		Não		Sim	
13	Contratou técnicos ou recebeu apoio do MINC e/ou UFBA	Não		Não		Sim	
14	Índice de Desenv. Humano Municipal (IBGE-2010)	0,783		0,768		0,862	
15	Salário Médio Mensal do Trabalhadores (IBGE-2017)	2,7 SALÁRIOS MÍNIMOS	R\$2.530	2,6 SALÁRIOS MÍNIMOS	R\$2.436	3,6 SALÁRIOS MÍNIMOS	R\$3.373
16	População Ocupada (empregada) (IBGE-2017)	112.828 pessoas	26%	41.583 pessoas	11,50%	119.518 pessoas	74,90%
17	Taxa de Escolarização de 6 a 14 Anos	97,70%		96,70%		97,40%	
18	IDEB (Índice de Desenv. da Educação Básica) – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) (IBGE-2017)	6,8		5,8		7,5	
19	IDEB (Índice de Desenv. da Educação Básica) – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) (IBGE-2017)	4,8		4,7		6,2	
NOTAS							
4	Orçamentos consultados da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de cada Município:						
6	Salário mínimo de 2017 foi de R\$ 937,00, R\$ 57,00 maior do que o de 2016.						
8	Mogi das Cruzes: O valor apresentado equivale a soma de: R\$8.062.000,00 destinado à gestão cultural, R\$593.930,29 geridos pela Coordenadoria de Turismo e R\$4.580.576,37 em recursos vinculados externos, ou seja, convênios assinados com Governo Federal e Estadual.						
8	São Caetano do Sul: O valor apresentado equivale a soma de: R\$12.811.989,00 geridos pela Secretaria Municipal de Cultura, R\$14.563.000,00 pela FUNDARTE - Fundação das Artes de São Caetano do Sul e R\$ 2.856.000,00 pela Fundação Pró-Memória de São Caetano do Sul.						
10	Não incluem colaboradores terceirizados						
11	Dados retirados dos Planos Municipais de Cultura. Para referência, o Plano Nacional de Cultura, Lei nº 12.343/2010, possui 36 estratégias, 275 ações e 53 metas.						

Fonte: www.ibge.gov.br.

Apesar da caracterização apresentada na tabela acima, que demonstra as especificidades de cada município quando se trata de políticas públicas para o setor cultural, os desafios existentes e os caminhos adotados para superá-los são similares.

Mogi das Cruzes criou um programa de mobilização e participação social chamado Diálogo Aberto, e através dele, em sete anos, com 304 encontros presenciais e aproximadamente 16 mil participantes, elaborou o futuro plano. Sem apoio do Ministério da Cultura nem técnicos contratados para a execução das ações, criou um formato próprio para desenvolver o PMC. A ampla mobilização se deu pela necessidade de aproximar-se da classe artística e dos agentes culturais, já que o diálogo era inexistente e insuficiente há muitas gestões municipais.

São Vicente participou da capacitação técnica oferecida pelo Ministério da Cultura, e a equipe formada no próprio município, juntamente com uma Comissão específica de coordenação do trabalho, que uniu Poder Público e Sociedade Civil, priorizou as relações e a ampliação do diálogo, a participação social e o fortalecimento do Conselho Municipal de Políticas Culturais. Seguiram as orientações técnicas e materiais informativos amplamente divulgados pelo Ministério da Cultura, entretanto, a aplicação desses conteúdos foi de acordo com as necessidades e características do município.

A Prefeitura de São Caetano do Sul, que naquele momento aplicava um projeto considerado referência, recebeu aporte financeiro e auxílio técnico de profissionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA)¹³, custeados pelo Ministério da Cultura, que auxiliaram em todo o processo de elaboração do documento. O formato padronizado oferecido foi utilizado no município, e, em alguns momentos, membros do poder público e/ou sociedade civil questionavam as metodologias, apontando que as especificidades da cidade deviam ser respeitadas e que um formato padronizado não deveria ser imposto apenas para atender às necessidades do Ministério da Cultura. Assim como afirma Sérgio Azevedo, “o plano era da cidade, e não do Ministério”.

Um dos principais fatores que levaram estados e municípios a desenvolverem seus planos de cultura, assim como mencionado no item 1.3, foi o incentivo e a difusão do tema realizado pelo Ministério da Cultura.

13 A Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) por meio de acordo de cooperação com Ministério da Cultura, ofereceu cursos de formação e assessoramento técnico em alguns municípios para a elaboração de planos municipais de cultura, como parte do Programa de Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura.

São Vicente e São Caetano do Sul iniciaram suas ações após esse incentivo, num período, entre 2010 e 2012, em que o Sistema Nacional de Cultura era pauta prioritária do Ministério da Cultura.

Já Mogi das Cruzes, registra sua primeira tentativa de viabilizar um plano decenal cultural na gestão do Conselho Municipal de Cultura ainda em 2006, ou seja, desvinculando-se das agendas do ministério. Entretanto, a retomada da discussão foi após a adesão do município por meio de Termo de Cooperação assinado em 25 de março de 2013 junto ao Ministério da Cultura, visando o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura. Com o termo assinado, a pauta do PMC voltou a ser discutida.

Um dos primeiros questionamentos levantados com os entrevistados tratou de averiguar os principais desafios encontrados no período de elaboração dos planos municipais.

No município de Mogi das Cruzes é uníssona a fala de que uma das maiores dificuldades foi transformar os desejos e anseios propostos no longo período de escuta e mobilização social em possibilidades de políticas públicas. Priscila Nicoliche¹⁴ nos coloca que grande parte dos participantes apresentava demandas mais individualizadas ou necessidades específicas de algum segmento ou localidade. A falta de conhecimento dos participantes dos programas e ações existentes fez com que houvesse uma ausência de propostas mais consistentes ou que pensassem o setor da cultura de forma mais abrangente, para além das linguagens artísticas.

Havia também que levantar os documentos, dados e informações, não apenas aquelas ligadas ao setor cultural, mas de outras secretarias e órgãos municipais, cujo acesso nem sempre era rápido ou estava disponível.

Na cidade de São Vicente, Lincoln Spada¹⁵ menciona que a participação social no início do processo estava enfraquecida devido à falta de diálogo entre sociedade civil e poder público. Havia ainda um esvaziamento e enfraquecimento do Conselho Municipal de Políticas Culturais.

O Secretário de Cultura, Fábio Lopez¹⁶, informa que, no período de elaboração do PMC, havia um distanciamento da gestão pública no direcionamento dos trabalhos, e que o resultado dessa inércia foi a criação de

14 Entrevista concedida por Priscila Nicoliche, Presidente do Conselho Municipal de Cultura e representante do segmento Dança em 21 de abril de 2020.

15 Entrevista concedida por Lincoln Spada, membro da Comissão de Elaboração do Plano de São Vicente, em 3 de março de 2020.

16 Entrevista concedida por Fábio Lopez, secretário de Cultura de São Vicente e diretor executivo da Associação de Dirigentes Municipais de Cultura, em 10 de abril de 2020.

um plano capaz de atender à classe artística, porém com metas e ações difíceis de alcançar devido às realidades orçamentárias do município.

Em São Caetano do Sul, Sérgio Azevedo¹⁷ menciona o período de elaboração como uma das principais dificuldades. O plano foi elaborado entre fevereiro e outubro de 2012, período eleitoral, e por isso havia uma desconfiança por parte dos artistas, produtores e agentes culturais se aquela não seria apenas uma ação “eleitoreira”. Diz ainda que os governos daquele período, tanto aquele que estava à frente da administração pública quanto o outro que pleiteava a vaga no processo eleitoral, manifestavam certa desconfiança dos resultados do futuro plano, entendendo que este poderia criar fragilidades na gestão pública caso o documento aprovado fosse inexecutável ou criasse expectativas orçamentárias fora da realidade.

Sérgio Azevedo menciona ainda como um dos fatores que tiveram de ser superados, assim como nos demais municípios, a falta de registros históricos, informações compiladas e organizadas de gestões anteriores.

Quando consultamos sobre a relevância de um planejamento estratégico decenal para os municípios, a fala do secretário João Manoel da Costa Neto¹⁸, de São Caetano do Sul, traduz o pensamento de todos os entrevistados: “um importante instrumento norteador das políticas públicas de cultura (...) cujo principal aspecto é a construção democrática e coletiva por meio da participação cidadã da sociedade civil”.

Independente de seus períodos e tempo de implementação, todos os PMC apresentam impactos positivos nas gestões culturais locais. Para Mateus Sartori, Secretário de Cultura e Turismo de Mogi das Cruzes (2013–2020), o plano ainda recente conseguiu dar garantias na execução de políticas existentes e fortalecer ações que estavam em fase de implantação, como, por exemplo, dar início aos processos licitatórios para a construção de dois novos equipamentos culturais, além de atualizações nas legislações vigentes, a desburocratização de editais e processos seletivos, dentre outras ações. Ressalta ainda a importância da atuação do Conselho Municipal de Cultura em todo o processo.

Lincoln Spada e o Secretário Fábio Lopez, ambos de São Vicente, consideram que o plano foi o vetor de aproximação e diálogo entre o poder público e sociedade civil, fortaleceu o Conselho Municipal de Políticas

17 Entrevista concedida por Sérgio Azevedo, membro da Comissão de Elaboração do Plano de São Caetano do Sul, em 25 de abril de 2020.

18 Entrevista concedida por João Manoel da Costa Neto, secretário de Cultura de São Caetano do Sul e tesoureiro da Associação de Dirigentes Municipais de Cultura, em 22 de abril de 2020.

Culturais e garantiu minimamente a continuidade de ações e programas existentes.

Contudo, o secretário Fábio Lopez ressalta que “o PMC dá garantias para executar a política cultural, afinal de contas é Lei”, mas considera que o plano precisa de ajustes para adequar-se à realidade atual. Justifica ainda que a cidade sofreu com a instabilidade devido à alternância de governos, além da falta da participação efetiva do poder público na elaboração do plano, fazendo com que algumas ações fossem descontinuadas. Porém, ressalta que, por meio do PMC, a gestão atual tem conseguido manter grande parte do que foi planejado e que a Secretaria de Cultura tem se dedicado “com bastante empenho para alcançar as metas previstas no plano cultural vigente”.

Importante para essa pesquisa foi observar a relação entre o PMC aprovado e a sociedade civil. Os entrevistados apresentaram análises também individualizadas para cada município.

Sérgio Azevedo e o secretário João Manoel de São Caetano do Sul dizem que a classe artística local considera que o plano possui um potencial de transformação na política cultural local, mas sua aplicabilidade está atrelada ao trabalho em conjunto entre poder público e sociedade civil. Já aqueles que não participaram do processo de elaboração, tendem a afirmar, também devido a algumas descontinuidades de ações locais, que o plano é inexecutável ou não acreditam que este auxiliará na gestão cultural do município.

Em São Vicente, ambos os entrevistados colocam que aqueles que se aproximaram do processo de elaboração e da gestão pública possuem um melhor entendimento e aceitação do documento. Todavia, muitos são desesperançosos e desconfiam de ações postas em papel, mesmo possuindo força de lei.

Na cidade de Mogi das Cruzes, o secretário Mateus Sartori segue a mesma linha apontada pelos secretários de São Vicente e São Caetano do Sul. Reconhece que aqueles que participaram do processo de elaboração ou possuem relação mais próxima com a gestão pública tendem a conhecer e monitorar o plano aprovado, além de acreditarem na potencialidade do instrumento legal.

Já Priscila Nicoliche tem a impressão de que, “em sua maioria, artistas produtores, não fazem ideia da importância do documento (PMC) e, portanto, pouco farão uso dele como um instrumento de construção e fortalecimento de Políticas Públicas e criação de oportunidades de desenvolvimento pessoal, coletivos (ou de coletivos) ou ainda como tudo isso pode

vir a ser um movimento de desenvolvimento da cidade onde estamos inseridos como trabalhadores da cultura”.

Para finalizar, todos foram questionados se o PMC dá garantias no fortalecimento, na continuidade e na execução de políticas públicas mais efetivas e duradouras para a gestão cultural municipal.

Apesar do momento político atual, em que Governo Federal tende a criminalizar o setor cultural e seus trabalhadores, os entrevistados da cidade de São Vicente, Lincoln Spada e o secretário municipal Fábio Lopez, se mostram otimistas quanto à força existente no plano municipal em fortalecer a gestão cultural local. “Por ser um instrumento aprovado por meio de lei, cabe não apenas à administração pública sua execução”, afirma Lopez. Apesar do otimismo em relação ao Plano Cultural, afirmam que há muitas leis que não são cumpridas e que, para que haja esse cumprimento se alcancem os resultados esperados, é de extrema importância o fortalecimento das instâncias locais, como a relação entre poder público e sociedade civil, bem como do Conselho Municipal de Políticas Culturais, processo este construído no período de elaboração do PMC de São Vicente.

Em São Caetano do Sul, o secretário João Manoel também se mostra otimista quanto às garantias possíveis por meio da implementação do PMC. Afirma que “um aspecto importante, adotado no plano municipal aprovado, foi [fazer] constar os programas por suas definições, e não por nomenclaturas, acreditando que com isso, em uma eventual troca de governo, estes seriam menos atacados”, evitando assim estar atrelados a partidos ou programas de governos específicos.

Sérgio Azevedo inicia dizendo que “após a aprovação do PMC, foi esquecido e faltou cobrança da sociedade civil, pois o que o qualifica e o coloca em destaque na gestão pública são as pessoas, a vontade delas de fazer acontecer”.

Entretanto, considera-se um entusiasta, acreditando que o PMC possibilita garantir as ações nele previstas, porém defende que, para que isso seja possível, “dependerá de outros planejamentos que o afetam diretamente, como, por exemplo as leis orçamentárias e demais planos estratégicos municipais, como, por exemplo, os planos da educação, assistência social, saúde e outros”.

Em Mogi das Cruzes, Priscila Nicoliche também acredita no PMC como um instrumento de gestão a longo prazo e que este poderá garantir minimamente as continuidades na gestão cultural bem como o fortalecimento das ações culturais existentes.

“Nossa realidade política atual é muito melhor do que a maioria dos municípios que tenho conhecimento. Tem seguido na contramão do pensamento (ou da falta de pensamento) e total falta de ação do Governo Federal, por exemplo. Política Cultural é feita por agentes políticos”, diz Nicoliche. Entretanto, afirma estar temerosa com uma eventual troca de gestão e, caso ela ocorra, se haverá organização e mobilização por parte da sociedade civil com força capaz de pressionar e exigir o cumprimento das ações previstas no PMC.

Tendo estado à frente da gestão cultural do município de Mogi das Cruzes entre 2013 e 2020, Mateus Sartori, secretário de Cultura e Turismo de Mogi das Cruzes, acredita na força existente do PMC aprovado. Reconhece que o planejamento decenal é exequível, prático e objetivo. Contempla as necessidades urgentes, possibilita ampliar o que se tem e sonhar com aquilo que se busca, de forma planejada e a longo prazo. Ele entende que nenhum planejamento seria capaz de cravar em seu tempo todas as soluções para o “agora” e o futuro, ainda mais quando se trata de planejar uma trajetória tão mutável e subjetiva como é a da cultura, e que, diante disso, ao PMC caberá adequar-se ao tempo e aos anseios, ou seja, suas metas precisam caminhar ao lado das possibilidades e dos sonhos.

O secretário considera ainda que, assim como toda e qualquer cidade brasileira, em Mogi a descontinuidade de ações, programas e projetos está presente nas gestões públicas e que não caberá apenas ao PMC de um município, mesmo que aprovado por lei, dar as devidas garantias nele previstas. Cabe à sociedade civil, aos artistas, produtores, “fazedores” de arte e pessoas ligadas ao setor cultural, monitorar as ações norteadoras presentes no planejamento decenal.

CONCLUSÃO

O PMC, assim como qualquer outra forma de planejamento, tornou-se uma ferramenta administrativa que nos possibilita perceber a realidade e estabelecer um “marco zero” para as futuras medições de resultados, permitindo-nos avaliar os caminhos já percorridos e os que ainda serão descobertos e utilizados. Nos provoca a construir um referencial de futuro, ou seja, onde se pretende estar ao longo dos dez anos de gestão e, claro, a cada período, reavaliar todo o processo para qual o plano se destina.

Face ao que foi exposto até este momento, a pesquisa nos leva a afirmar que os PMC, bem como as instâncias de diálogo entre poder público e sociedade civil, são essenciais para que as gestões e políticas públicas culturais se mantenham fortalecidas e continuadas.

Em momentos como o vivido atualmente, em que o presidente Jair Bolsonaro busca criminalizar a cultura, os processos democráticos e a liberdade de expressão, e esse posicionamento tende a influenciar as gestões nos estados e municípios, os PMC dão garantias mínimas às políticas públicas culturais existentes ou àquela que se almeja alcançar. Cria normativas e novos caminhos que fortalecem todo o sistema da gestão cultural do município: da fruição ao acesso, da produção à continuidade das ações.

Um setor que movimenta 4% do PIB, que emprega, entre formais e informais, aproximadamente 5 milhões de pessoas, ou seja, quase 6% de toda a mão de obra brasileira, precisa ocupar um lugar de centralidade na política.

A Cultura não pode estar dissociada da educação, da saúde e/ou da área econômica, tratando-a como inimiga ou algo menor. Confundindo e limitando-a apenas às atividades culturais e artísticas. Ela subsidia e é subsidiada por todos os setores administrativos numa gestão pública e, assim como ocorre em qualquer área, com um planejamento adequado poderá oferecer muitos resultados positivos.

Quando essas potencialidades do setor forem reconhecidas e valorizadas nas administrações públicas das diferentes esferas administrativas, estaremos vivendo em um país mais livre, humano e democrático.

REFERÊNCIAS

- BARROS, José Marcio; COSTA, Kátia (org.). *Planos municipais de cultura: reflexões e experiências*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.
- BOTELHO, Isaura. “Dimensões da Cultura e Políticas Culturais”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 2, pp. 73-83, abr. 2001.
- BRASIL – Casa Civil. “Emenda Constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc71.htm>.
- CHAUI, Marilena de Souza. “Reflexos da cidadania. Discurso de posse na Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo”. São Paulo: Laboratório Gráfico do Centro Cultural São Paulo, 1989.
- _____. *Cidadania Cultural: direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- COELHO, José Teixeira. *A cultura e seu contrário*. Cultura, arte e política pós-2001. São Paulo: Iluminuras / Itaú Cultural, 2008.
- _____. (org.). *A cultura pela cidade*. São Paulo: Iluminuras / Itaú Cultural, 2008. Col. Os Livros do Observatório Itaú Cultural.
- _____. “O novo papel dos direitos culturais: Entrevista com Farida Shaheed, da ONU”. *Revista Observatório Itaú Cultural: Direitos Culturais: um novo papel*, São Paulo, n. 11, pp. 15-26, jan.-abr. 2011.

- GARCÍA CANCLINI, Néstor. “Imaginários culturais da cidade: conhecimento / espetáculo / desconhecimento”. In: COELHO, J. T. (org.). *A cultura pela cidade*. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2008, pp. 15-32.
- HARVEY, David. “O direito à cidade”. *Esquerda*, 23 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.esquerda.net/artigo/o-direito-à-cidade-por-david-harvey/30344>>. Acesso em: 21 fev. 2022.
- IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv36016.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2022
- MAIA, Tatyana de Amaral. *Os cardeais da cultura nacional: o Conselho Federal de Cultura na ditadura civil-militar (1967-1975)*. São Paulo: Itaú Cultural / Iluminuras, 2012.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. “Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios”. *Galáxia*, São Paulo, n. 13, pp. 101-113, jun. 2007.