

Módulo

1

VISÃO GERAL DO PROCESSO

Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância

Ficha técnica

Ministério da Cultura
Ministro
Sérgio Sá Leitão
Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional
Adão Cândido

Universidade Federal da Bahia
Reitor
João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-reitor
Paulo Cesar Miguez de Oliveira

Escola de Administração
Diretor
Horacio Nelson Hastenreiter Filho
Vice-diretor
João Martins Tude

Equipe de desenvolvimento do Projeto
Coordenador Geral
Ernani Coelho Neto

Coordenadores Técnicos
Eloise Dellagnelo
Horacio Hastenreiter Filho

Coordenadora de Articulação Institucional
Ângela Andrade

Coordenador de Avaliação e Monitoramento
José Márcio Barros

Conteudista
Módulo Visão Geral do Processo
José Márcio Barros

Orientadores de Tutoria
Daniele Canedo
Helena Kuerten Salles Uglione

2



Kátia Costa
Rosimeri Carvalho

Supervisão de Tutoria
Edivânia Lucia Araújo Santos Landim
Justina Tellechea

Designer Instrucional
Maria Carolina de Souza

Designer Gráfico
Valério Moreira Neto

Secretária Executiva
Lisandra Alcântara

Estagiários
Danilo Rocha
Vanessa Miranda

Universidades Parceiras

Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Ernani Coelho Neto e Horacio Hastenreiter
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Eloise Dellagnelo
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) – Daniele Canedo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Rosimeri Carvalho
Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – José Márcio Barros



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-compartilhamento pela mesma Licença 4.0 International. Para ver uma cópia desta licença, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



Sumário

Apresentação do Módulo.....	5
Introdução	5
Unidade I – O PLANO MUNICIPAL E O SNC, PREMISSAS E PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS ...	9
Premissas e princípios metodológicos	11
Entendendo as premissas.....	11
Entendendo os princípios.....	14
Para concluir	17
Unidade II – SENSIBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	18
Apresentação.....	18
Participação Social.....	18
Para concluir	23
Unidade III - VISÃO METODOLÓGICA DO PMC	24
Um desenho esquemático do processo.....	25
Para concluir	28
Autor do Módulo	28



Apresentação do Módulo

Nesse momento estamos introduzindo a nossa formação e por isso lembramos que para aproveitá-la é importante antes de começar este Módulo realizar a leitura do Guia de Acompanhamento da Formação. Nesse Guia você encontrará informações importantes sobre a dinâmica do curso. Agora, se você já teve acesso a essas informações é a hora certa de iniciar este módulo. Aqui vamos apresentar uma visão geral do processo de elaboração de um plano municipal de cultura.



Quais objetivos você deve conquistar neste Módulo?

- ✓ Apresentar a visão panorâmica de todo o percurso formativo;
- ✓ Abordar o Plano da Cultura como instrumento de planejamento das políticas públicas da cultura.

Introdução

Não há dúvida que vivemos grandes avanços no campo das políticas culturais em nosso país. A ampliação da perspectiva de atuação do Ministério da Cultura decorrente do conceito ampliado de cultura, a busca incessante pela democratização dos processos, o enfrentamento da questão do fomento e financiamento, o aprimoramento e ampliação dos espaços de participação social, são alguns dos destaques possíveis de serem elencados. Entretanto, constitui uma espécie de consenso entre aqueles que atuam no campo da cultura no Brasil, o reconhecimento de que ainda temos muito que fazer avançar, especialmente em função de um modelo insipiente de gestão pública da cultura que gera dificuldades para a efetiva garantia dos direitos culturais aos cidadãos brasileiros. Este quadro pode ser assim resumido:

a) vivemos em uma república federativa, que pressupõe relações de autonomia, mas também de cooperação e complementaridade entre os entes federados (união, estados e municípios), mas tais relações ainda se mostram frágeis;

b) nosso regime de governo é a democracia, que pressupõe participação da sociedade nas decisões que afetam a vida coletiva, porém, a despeito dos inúmeros avanços desde 1988 com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, ainda temos muito o que aprimorar;

c) se consideramos a importante e necessária alternância no poder como fundamento da prática democrática, temos que reconhecer, entretanto, o desafio que é equacionar a relação entre as políticas de governo (sazonais e vinculadas aos projetos políticos e ideológicos vencedores nos pleitos eleitorais) e as políticas públicas (mais permanentes, estáveis e supragovernamental);

d) como decorrência, o campo da cultura padece de pouca institucionalidade, entendida como ausência relativa de normas, direitos, deveres e compromissos claramente definidos e executados e de uma baixa capacidade de execução e efetividade, devido a processos de planejamento e decisões pouco compartilhados e acompanhados com os diversos e setores culturais.



Decorre dessa realidade de avanços, conquistas e desafios, outro consenso: o de que a constituição e consolidação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) se apresenta como condição, se não suficiente, mas certamente necessária para o processo de efetivação dos direitos culturais no Brasil. O SNC, como é mais conhecido entre nós, foi instituído em 12 de setembro de 2012, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34/2012 que acrescentou o artigo 216-A à Constituição Federal do Brasil, com a seguinte redação:

Fonte: Ministério da Cultura.

Art. 216-A. 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.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

I - Diversidade das expressões culturais;

II - Universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

III - Fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;

IV - Cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V - Integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

VI - Complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais;

VIII - Autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

IX - Transparência e compartilhamento das informações;

X - Democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

XI - Descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

XII - Ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

I - Órgãos gestores da cultura;

II - Conselhos de política cultural; III - conferências de cultura;

IV - Comissões intergestores; V - planos de cultura;

VI - Sistemas de financiamento à cultura;

VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; e

IX - Sistemas setoriais de cultura.

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

Como é possível perceber, o SNC institui um novo paradigma para as políticas públicas de cultura, centrado em princípios e mecanismos democráticos, dentre eles os Planos de Cultura, definidos como instrumentos de gestão. De acordo com as orientações normativas, os componentes obrigatórios, para que um município realize sua adesão ao SNC e para que o Acordo de Cooperação

Indicação de Vídeo

Qual o papel do estado? Que manifestações devem ser apoiadas? E as leis que regem o setor, são satisfatórias?

Conheça um pouco mais sobre o SNC, assistindo o vídeo disponível em:
<<https://www.youtube.com/watch?v=5WFu911baAs>>

7

Federativa com a União seja assinado são os seguintes:

I – Instância de Coordenação:

- a) Secretaria Municipal de Cultura ou órgão equivalente.

II - Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação:

- a) Conselho Municipal de Política Cultural;
- b) Conferência Municipal de Cultura.

III - Instrumentos de Gestão:

- a) Plano Municipal de Cultura;
- b) Sistema Municipal de Financiamento à Cultura.

Fique atento à definição

Os **planos** são instrumentos de planejamento de políticas públicas de cultura ao nível municipal. Possibilitam ampla participação social em sua elaboração e execução, e demandam articulação entre os entes federados e articulação com as demais instâncias e instrumentos de gestão pública.

Além de observar o que está disposto nas políticas nacionais e estaduais, para elaborar um plano é preciso pactuar premissas e princípios, de modo que o processo de planejamento seja respaldado pelo conjunto dos atores que dele participa e pela sociedade em geral.



Mas, como os planos das esferas municipais se articulam com a política estadual e nacional de cultura e quais os referenciais para o processo de planejar o desenvolvimento cultural?

Unidade I – O plano municipal e o SNC, premissas e princípios metodológicos

Construindo a teia do conhecimento para o PMC

Um Plano Municipal de Cultura é um instrumento que o poder público e a sociedade civil desenvolvem para organizar intervenções sobre uma realidade que se pretende mudar. Na atualidade das sociedades democráticas com a brasileira, a prática do planejamento público se constitui como um exercício de pactuação entre diferentes atores governamentais e não governamentais, ultrapassando as fronteiras formais que separam o Estado e a Sociedade Civil. Na área da cultura isso se torna ainda mais rico e complexo na medida em que envolve também a diversidade de visões de mundo presentes nas culturas tradicionais, nas perspectivas contemporâneas e as práticas emergentes.

Fique atento à definição

PMC: É um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de políticas, programas, projetos e ações culturais que possam garantir os direitos culturais, por meio da proteção e promoção da diversidade cultural existente no Brasil e do reconhecimento da importância econômica, política e cidadã do desenvolvimento cultural.

A Constituição Federal de 1988 é um marco nesse processo. Ela institucionaliza dois aspectos particularmente importantes: a cultura e a participação social nas políticas públicas como direitos de todo e qualquer cidadão brasileiro. A Constituição Cidadã, como é chamada, é decorrência das lutas pela democratização da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo que expressa o reconhecimento político formal de uma necessidade histórica é balizadora de referências para a ação do Estado, o que contribui para o aprimoramento de sua atuação.

Os próprios instrumentos formais de planejamento, tradicionalmente usados no país, se aperfeiçoaram a partir desse marco constitucional. Um bom exemplo são os orçamentos públicos, antes praticamente limitados a peças contábeis genéricas e desconectadas com a realidade vivida e buscada pelos cidadãos. A criação da exigência de programas articulados plurianuais que ultrapassam mandatos eletivos e a fixação de planos estratégicos para alguns setores fizeram avançar as práticas de gestão pública até os dias de hoje, quando se alastram experiências metodológicas mais aprimoradas e participativas.

Outra transformação que reforça a necessidade de elaboração de planos municipais de cultura, refere-se à maneira como a relação entre o desenvolvimento humano e o desenvolvimento da cultura passou a ser percebida, especialmente a partir do posicionamento de instituições internacionais como a Unesco.

Atenção

Um marco importante neste sentido é o **Relatório Nossa Diversidade Criadora**, título da obra de Javier Pérez de Cuéllar, lançada em 1995, que trata das novas perspectivas sobre as relações da cultura com o desenvolvimento. O relatório fornece subsídios valiosos para a ampliação da noção de desenvolvimento e o respeito à diversidade cultural. A partir de 2005, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, apresenta novos conceitos e proposições sobre essa relação. Tais formulações e experiências, consolidam uma espécie de “transbordamento da cultura” do seu campo específico, apontando para sua transversalidade, bem como para sua centralidade no desenvolvimento humano.

A noção de desenvolvimento vem sendo revisitada desde os anos 70 e ganha na contemporaneidade um enfoque multidimensional, colocando em discussão modelos de políticas públicas a partir de uma nova equação assentada na diversidade cultural. Uma diversidade que não mais pode ser entendida como simples mosaico de expressões inventariáveis e preserváveis e sim como produtos – diferentes, mas não desiguais – de relações humanas concretas; argamassa de uma nova lógica para o enfrentamento das desigualdades e, conseqüentemente, de novos modelos de desenvolvimento inclusivos e autossustentados. É a cultura deixando de ser vista como a “cereja do bolo” apenas disponível para alguns, passando a se constituir como ingrediente básico do próprio bolo desenvolvido por todos e para todos.

Tais questões serão mais bem trabalhadas no próximo Módulo. Mas o importante é percebermos que é neste cenário de transformações que a elaboração de Planos Municipais de Cultura se fundamenta. Além de condição para a efetivação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), um bom plano é composto por um conjunto de diretrizes e ações voltadas ao desenvolvimento da cultura que, por consequência, a coloca em lugar de destaque na perspectiva do desenvolvimento humano em bases locais.

O Plano Municipal de Cultura como integrante de um Sistema - Como referência organizativa da política nacional de cultura, o SNC incorpora experiências importantes de modelos federativos já implantados no País, impulsionados pela Constituição de 1988, como os das áreas de saúde, educação, meio ambiente e assistência social. Tanto na União, como nas esferas estadual e municipal, a organização sistêmica é utilizada em funções estratégicas como de planejamento, finanças e administração.

Como veremos mais à frente, o SNC expressa avanços em termos de conceitos no campo cultural e de prática de gestão pública compartilhada, traduzindo isto em sua concepção geral e em seus componentes estruturais. Você deve ter notado que o § 1º do artigo 206-A da nossa Constituição, define que “o Sistema Nacional de Cultura se fundamenta na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura”. Por outro lado, a primeira meta deste Plano é a institucionalização e implementação do próprio Sistema Nacional. Essa circularidade entre ambos, é decorrente da natureza dos modelos sistêmicos. Plano e sistema se autoreferenciam, assim como geram conexões externas à sua própria estrutura uma vez que não são fechados e restritos ao ambiente nos quais devem operar, no caso, a área cultural.

Podemos dizer que o Sistema é a estrutura organizacional, como um hardware flexível, composto por peças que se articulam e que possuem autonomia total ou relativa. Entretanto, para essa estrutura funcionar, é preciso uma agenda de ações, uma pauta de estratégias e um programa de princípios e objetivos, que seja comum e que, do ponto de vista do sistema, funcione como amálgama da articulação entre as suas partes. O Plano é como um software gerenciador do hardware. E é esse papel que cumprem os Planos no SNC: gerar os conteúdos programáticos para o próprio funcionamento do sistema. Retomando a metáfora, o hardware flexível é o SNC e seus correlatos estaduais e municipais e o software são os Planos sejam eles nacional, estadual e municipal de cultura. Estes se constituem, portanto, como instrumentos de políticas públicas da base federativa brasileira que sustentam e refletem a articulação programática do Sistema Nacional de Cultura.

Premissas e princípios metodológicos

Todo trabalho de planejamento é sustentado por premissas e princípios que orientam e dão sentido aos objetivos, estratégias e ações. Ambos são essenciais, na medida em que aportam qualidade ao processo de planejar.

As premissas e princípios para a elaboração de planos municipais de cultura decorrem do contexto do Sistema Nacional de Cultura e das práticas contemporâneas que embasam metodologias de planejamento.

Fique atento à definição

Premissas: são ideias que servem de base à realização do trabalho

Princípios: são regras que orientarão a conduta, o comportamento e a prática dos participantes na preparação do Plano.

Entendendo as premissas

De modo geral, podemos dizer que são 4 as premissas básicas de um Plano Municipal de Cultura:

1. O processo de elaboração do Plano deve ser participativo;

2. O processo de planejamento é simultaneamente político e técnico;

3. O Plano deve ser integrado e compor o planejamento do desenvolvimento municipal;

4. O Plano municipal deve ser alinhado aos planos nacional e estadual.

Vamos compreender melhor cada uma delas:

1. O processo de elaboração do Plano deve ser participativo

A participação social em políticas públicas não só é importante, como está assegurada pelos marcos legais brasileiros. Assim é que a elaboração de planos municipais, em todas as suas etapas, deve envolver o poder público e a sociedade.

A participação do poder público não se restringe aos dirigentes e técnicos do órgão gestor municipal da cultura. Ela deve contar com as representações de outros órgãos municipais de áreas correlatas como educação, meio-ambiente, saúde etc., além de representações de organismos estaduais e federais que atuam no município e organizações estratégicas para o desenvolvimento do município.



Como a versão final do documento será uma Lei aprovada na Câmara Municipal, é importante que os vereadores e as frentes parlamentares voltadas à cultura também estejam informados, acompanhem e opinem no processo. Isso certamente favorecerá a sua posterior aprovação.

A participação da sociedade civil na elaboração do plano pode ocorrer de diferentes maneiras e em diversos espaços: em instâncias colegiadas, consultas públicas, audiências públicas, conferências e ferramentas de mobilização e debate como oficinas, seminários, rodas

de conversa, etc. Dentre todos, destaca-se a importância de engajamento do Conselho Municipal de Políticas Culturais pela sua própria natureza institucional e pelo fato de constituir um dos componentes obrigatórios dos sistemas municipais. Neste sentido, os Conselhos devem ser, quando efetivos e democráticos, a instância privilegiada para coautoria do plano e sua validação antes de ser submetido à aprovação legislativa. Fóruns municipais especificamente convocados para a discussão e conferências municipais convocadas para a deliberação dos planos, são mecanismos complementares e substitutivos aos conselhos.

Quanto mais ampla e diversificada for a participação social no planejamento, maior será a legitimidade do plano, ou seja, mais amplamente reconhecido e valorizado será o documento final, o que contribui para o êxito de sua execução.

Essa premissa está associada ao princípio da legitimidade que veremos adiante.

2. O processo de planejamento é político e técnico

O processo de planejamento público se constitui como um exercício permanente de negociação, concertação e escolhas envolvendo diferentes instituições e grupos sociais, que apresentam visões e práticas diferentes e, por vezes, divergentes da realidade. Se entendemos o planejamento como um processo de construção de futuros a partir de uma visão compartilhada do presente e da definição de estratégias, ações e prioridades, um Plano Municipal de Cultura, além de resultar em um documento escrito e transformado em lei, é a expressão concreta de um pacto político construído entre atores sociais. Contudo, sua elaboração requer método ancorado em dados, fatos e alternativas viáveis que exigem equilíbrio entre a razão técnica e a realidade política. Quanto melhor a base técnica do Plano, maior é sua probabilidade de sustentação política. Por outro lado, quanto melhor o processo político de construção, maior a probabilidade de que suas definições técnicas se transformem em realidade.

Técnico e Político

O **planejamento é técnico** enquanto resultado do uso de metodologia, práticas, procedimentos, enfim, conhecimentos técnicos para organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo em questão. O **planejamento é, também, político**, porque consiste em escolhas, em tomadas de decisão sobre os caminhos a serem seguidos, na definição de objetivos e metas a serem alcançados. A

dimensão política do planejamento envolve, assim, interesses diversos e a negociação entre os diferentes atores, o que dá relevo à organização de arenas de participação mencionadas na premissa anterior.

3. O Plano deve ser integrado e compor o planejamento do desenvolvimento municipal

Políticas culturais consistentes podem se apresentar como qualificadoras do desenvolvimento local, na medida em que forem marcadas pela transversalidade e pela intersectorialidade, como veremos à frente. Neste sentido, um bom Plano Municipal de Cultura demanda diálogo com outras áreas de governança municipal. Tanto deve incorporar elementos presentes em outras políticas públicas municipais, quanto deve fornecer pontos da cultura para estas políticas. Tudo isso no sentido de assegurar desenvolvimento qualificado, inclusivo e autossustentado.

O PMC, portanto, é um Plano do e para município como um todo, e tem como objetivo dar centralidade à cultura no contexto do desenvolvimento local. Neste sentido, não pode ser confundido com um plano de ação do órgão gestor da cultura – embora este exerça a sua coordenação e inclua grande parte das ações em seu programa de trabalho – e nem é uma lista de desejos individuais e ou coletivos. O PMC é um instrumento de balizamento das políticas públicas de cultura, construído e pactuado coletivamente e que deve ser dobrado em planos territoriais e planos setoriais de cultura, contemplando especificidades dos territórios que integram o município e os diferentes setores e segmentos culturais.

4. O Plano municipal deve ser alinhado aos planos nacional e estadual

Como vimos na introdução, o Sistema Nacional de Cultura é um modelo de gestão para a promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre todos os entes da federação e a sociedade civil. Como função exercida por todas as esferas de governo e de forma concorrente, o desenvolvimento cultural requer uma abordagem que leve em conta os papéis dos diferentes níveis de administração pública, através de uma atuação integrada, que atenda às respectivas especificidades e respeite a autonomia federativa. Neste sentido, o Plano Nacional de Cultura, como o próprio nome diz, significa um conjunto de metas, ações e diretrizes da política de cultura para todo o Brasil. Apesar do papel central do Governo Federal na execução de suas 53 metas até 2020, ele não é de sua exclusiva responsabilidade e pressupõe o envolvimento e o compromisso de estados, municípios e Distrito Federal, e a articulação coerente com seus respectivos planos (estaduais e municipais).

No Módulo 2 (Políticas Públicas /SNC) você conhecerá as metas do Plano Nacional de Cultura, especialmente aquelas que têm relação direta com os municípios. Conhecerá também os compromissos federativos que o município celebra ao aderir ao Sistema Nacional de Cultura.

Entendendo os princípios

Apresentadas as premissas como condições prévias a serem assumidas pelos municípios, vejamos agora os cinco princípios norteadores dos planos de cultura, que também moldados à realidade de cada município. São eles:

14



Ministério da
Cultura



1. Protagonismo municipal;
2. Diálogo interinstitucional e social;
3. Legitimidade;
4. Visão sistêmica e territorial;
5. Transparência e objetividade.

1. Protagonismo municipal

Esse princípio decorre de outro princípio constitucional: a autonomia federativa que define que a União, o Estado e os Municípios devem estabelecer entre si relações de cooperação e complementaridade, porém, cada um possui autonomia em relação ao outro. Isso traz para o processo de construção do PMC uma complexidade adicional, que demanda a presença de uma liderança atuante, responsável pela coordenação dos trabalhos e pela articulação entre as instâncias, de modo a tornar esse processo exitoso. Esse papel é do Poder Executivo municipal, representado pelo órgão gestor de cultura, com as necessárias condições técnicas e abertura à participação do Conselho Municipal de Políticas Culturais, dos diversos setores culturais, instituições e cidadãos interessados. Deve obedecer a um conjunto de etapas e procedimentos que garantam a participação de atores sociais diversos e trânsito por distintas instâncias consultivas, deliberativas e de validação. Protagonismo municipal significa, também, que cabe ao município decidir sobre o conteúdo do plano. E essa decisão final cabe à Câmara Municipal, sendo a ativa participação dos vereadores uma condição importante durante a elaboração do plano. O Poder Legislativo é destaque como protagonista do planejamento, assim como a sociedade e o Executivo Municipal.

2. Diálogo interinstitucional e social

Esse princípio é decorrente da premissa de participação. Estabelecer instâncias e etapas de diálogo e pactuação para construção de consensos e prioridades deve ser a preocupação permanente ao longo da elaboração do PMC. Isso deve possibilitar um ambiente propício ao desenvolvimento de um processo dinâmico e democrático e que contemple os diversos aspectos e segmentos da cultura no âmbito do município.

Essas instâncias e etapas devem considerar o diálogo interinstitucional, ou seja, a interlocução permanente da área de cultura com as demais áreas do Poder Executivo municipal, com o Poder Legislativo e com outras esferas de governo. Isto fortalece a transversalidade, a intersetorialidade e a coerência com os Planos Nacional e Estadual, como veremos em outro princípio adiante.

Também devem considerar, como já dito, a participação efetiva da sociedade local em especial, mas não exclusivamente, da comunidade cultural. Para isso dois órgãos são particularmente importantes, pois, além de liderarem o processo em distintos papéis, atuam como espaços de mediação: o órgão gestor de cultura e o conselho municipal de política cultural.

3. Legitimidade

Esse princípio é decorrente da natureza do plano de cultura como plano de Estado. O processo de construção do PMC e o próprio documento produzido devem ter legitimidade, caracterizada por possuir legalidade formal, representatividade política e consistência técnica.

Por legalidade formal, entenda-se a preocupação de que todos os procedimentos realizados e as propostas construídas, estejam apoiados em instrumentos jurídicos vigentes, sejam leis, decretos, portarias ou outro instrumento previsto na legislação municipal. Além disso, deve-se garantir a instituição do PMC por lei específica, aprovada na Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito, tornando-o componente do arcabouço legal.

A construção de instâncias de participação é pré-requisito para que o PMC tenha representatividade política e, portanto, seja reconhecido pela população do Município. Neste sentido, mecanismos de escuta e participação social, somados à representação, são fundamentais. São uma espécie de via de mão dupla: representantes comprometidos com interesses dos representados e os representados controlando as ações dos representantes. Aqui, o Conselho de Cultura, se existente, assume um papel de protagonista.

Por fim, o PMC deve ter consistência técnica, ou seja, deve estar estruturado com método, com a linguagem adequada e guardando coerência entre suas partes. Para isto, a equipe responsável por apoiar sua elaboração deve reunir competência técnica para o bom desenvolvimento do trabalho.

4. Visão sistêmica e territorial

Esse princípio decorre da natureza da cultura no contexto do desenvolvimento local. No PMC, as propostas construídas devem ser imbuídas de uma visão sistêmica, ou seja, uma perspectiva que considere o conjunto das iniciativas da sociedade, a política cultural do município, e a sua interligação com outras políticas municipais, além de sua articulação com outras esferas de governo através dos Planos Nacional e Estadual de Cultura.

Outra atenção especial deve ser dada à heterogeneidade e às demandas para além dos segmentos culturais tomados isoladamente, contextualizando-os na ambiência territorial do município, à luz dos critérios de zoneamento adotados. Pensar um Plano que seja amplo e que abranja todos os segmentos e regiões demonstra o cuidado que instrumento contemple todos os munícipes e não apenas os grupos mais bem organizados e estruturados.

5. Transparência e objetividade

Esse princípio decorre das exigências de uma democracia participativa e do direito de acesso à informação pelos cidadãos. A transparência, entendida como acesso à informação, é fundamental para que haja reconhecimento do PMC pela sociedade e seus representantes, de modo que todos os produtos gerados e os resultados a alcançar sejam de amplo conhecimento. Assim, a divulgação de todas as etapas e o fácil acesso aos registros dos diversos eventos e dos documentos produzidos deve ser uma preocupação permanente.

Da mesma forma, todos os textos elaborados, especialmente o próprio PMC, devem primar pela objetividade, de modo que possibilite uma leitura clara e direta, permitindo uma ampla compreensão por todos. Uma escrita de fácil entendimento também é requisito para a transparência exigida.

Para concluir

Nesta Unidade tratamos da relação entre o plano municipal de cultura e os planos nacional e estadual, e de como esses instrumentos de planejamento em todo o País podem se conectar organicamente para um desenvolvimento cultural que seja simultaneamente sistêmico e voltado para as especificidades de cada localidade e região. Vimos, também, que é necessário pactuar premissas e princípios que atuem como balizadores do processo do planejamento para os participantes, para o poder público e para os cidadãos em geral. Na Unidade 2, vamos refletir um pouco mais sobre essa participação social no plano de cultura, compreendendo melhor a sensibilização e a mobilização democrática.



Unidade II – Sensibilização e participação democrática

Apresentação

Nessa Unidade, pretendemos estimular a sua reflexão a respeito da preparação do seu município para estruturar a participação social ampla na elaboração do plano cultural.

Participação Social

Participação social não ocorre sem motivação ou de uma hora para outra. Também não ocorre da mesma maneira ou ao mesmo tempo para pessoas ou grupos sociais diferentes. Estratégias de sensibilização e mobilização são chaves em processos participativos e nesta Unidade vamos tratar desses conceitos e de meios para envolver a sociedade na elaboração de planos municipais de cultura.

Já vimos que o planejamento não é tarefa apenas de técnicos e gestores. Deve ser executado integrando os sujeitos a quem se destina. O planejamento participativo contribui como estratégia de desenvolvimento de longo prazo, consolida o Estado democrático e fortalece a cidadania. Já incorporada na legislação brasileira, a participação social vem sendo cada vez mais praticada em várias áreas do setor público nacional.

A participação embasada em noções de cidadania e democracia compreende o sujeito político, seja ele individual ou coletivo, para além de seus direitos e deveres, como partícipe ativo no espaço público. A participação é assim concebida como uma construção histórica e social, um aprendizado continuado de cidadãos, suas representações e integrantes do Estado.

O entendimento de que o poder é vivido em outros contextos que não apenas o Congresso, a Câmara Municipal e a Assembleia Legislativa faz parte desse aprendizado. Colegiados, como os conselhos municipais de cultura, ganham relevância como espaços para a vivência da participação e da democracia, essenciais para consolidar domínios públicos de decisão e controle social.

Atrair a população para participar em processos de planejamento nem sempre é tarefa simples. Para a maioria das pessoas o engajamento não acontece espontaneamente. É preciso estimulá-lo, criar condições para que ele ocorra, circular informação para que as pessoas saibam como participar e, sobretudo, motivar para que façam parte de algo que tradicionalmente é

encarado como de responsabilidade de especialistas, técnicos e gestores. Em suma, é preciso sensibilizá-las e mobilizá-las para que elas, de alguma forma, se apropriem do processo e sintam-se parte dele e de seus resultados.

Embora a sensibilização e a mobilização caminhem juntas, não são equivalentes e exigem estratégias distintas. É preciso compreender suas especificidades e o papel que desempenham na elaboração do plano municipal de cultura. É isso que veremos a seguir.

1 - Sensibilização: sentir, refletir, compreender

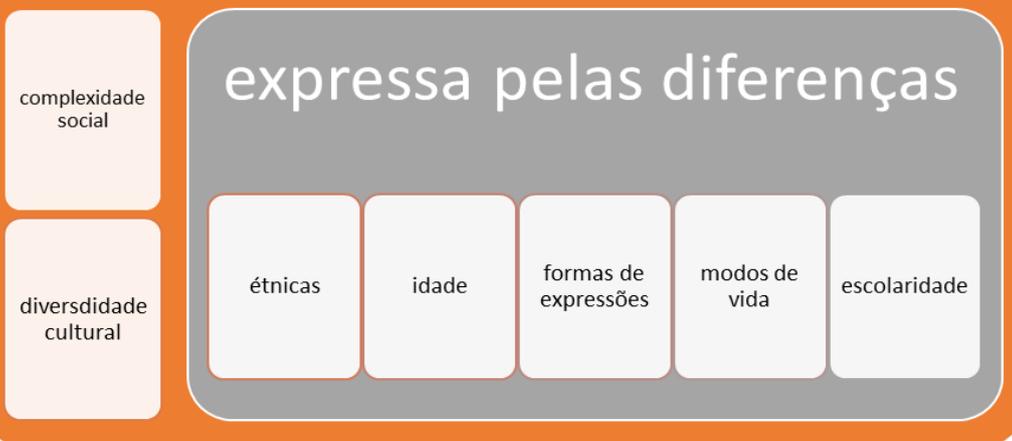
Sensibilizar é tocar as pessoas para a importância de algo que poderia estar despercebido, levá-las a sentir e pensar sobre esse algo que pode ser novo ou já existente. Isso independe se, uma vez sensibilizadas, as pessoas se mobilizam, se envolvem ou se comprometem com aquilo que as tocaram. O mais importante é que, uma vez sensibilizadas, compreendam a relevância, tácita ou explicitamente.

Toda a sociedade pode ser foco de estratégias de sensibilização, para as quais a comunicação é essencial. Uma vez sensibilizadas, as pessoas podem decidir se envolver e participar, em níveis e espaços diferenciados. Isso é uma escolha de cada um ou decorrência de um papel desempenhado que inclua uma representação coletiva.

Há quem associe a sensibilização apenas a um esforço de adesão a uma ideia, duvidando da possibilidade de abarcar conteúdo crítico, pedagógico ou reconhecimento dos opostos. Mas essa é uma concepção de sensibilização que pode ser caracterizada de “propagandística” como para consumo de um produto: quem não aderir, está fora, não é consumidor, não é cliente. Na esfera pública isso é muito diferente, pois o que está em jogo não é apenas a adesão, mas os direitos, os deveres, o desenvolvimento cultural. O cidadão é sujeito político e não um cliente do serviço público, mas não deixará de sê-lo se não estiver sensibilizado e convocado para participar.

Na elaboração de políticas públicas, sensibilizar implica oferecer informações e esclarecimentos sobre o tema, em criar espaços físicos e virtuais de veiculação de ideias e debates que propiciem a reflexão, enfim, destacar o tema na agenda política e demonstrar sua relevância para o futuro e o cotidiano dos cidadãos. As estratégias colocadas em ação no processo devem ser sensíveis à complexidade social e à diversidade cultural, expressa pelas diferenças étnicas, de idade, de formas de expressões, de modos de vida, de escolaridade etc.

Estratégias sensíveis a



Num plano municipal de cultura, a sensibilização objetiva divulgar o propósito do planejamento e gerar uma ambiência favorável para que as pessoas pensem a cultura no município, se sintam estimuladas a contribuir, a participar de alguma maneira. Isso influencia bastante no nível de comprometimento dos poderes públicos; gestores e parlamentares são mais incentivados a manter os apoios necessários.

A sensibilização é uma prática continuada; ela inicia, acompanha e permeia todas as etapas do planejamento. Para alcançar seus objetivos, algumas providências são exemplificadas a seguir:

- ✓ Conceber e manter uma sistemática de divulgação ampla e criativa que atinja diferentes públicos. Todos os meios de comunicação possíveis contribuem para aumentar o alcance do conhecimento público sobre o plano: páginas na internet, mensagens eletrônicas, redes sociais, rádios tradicionais e comunitárias, televisão, material impresso (folhetos, cartazes, outdoors, banners etc.), carros de som, dentre outros.
- ✓ Preparar multiplicadores, pessoas do poder público e da sociedade que já entendam da importância da iniciativa para que possam falar sobre o assunto com outras pessoas.
- ✓ Criar uma marca e um slogan como referências que possam ser rapidamente identificados e relacionados com o plano municipal de cultura.
- ✓ Realizar eventos públicos para iniciar ou concluir etapas importantes, tornando-os marcos de veiculação de informações sobre o processo de

elaboração e seus produtos. O início dos trabalhos, sua finalização, as submissões à consulta pública e a entrega do plano à Câmara de Vereadores são os mais emblemáticos.

- ✓ Manter canais interativos de relacionamento permanentemente abertos para receber e transmitir dados e informações, tirar dúvidas, prestar esclarecimentos, tratar críticas e sugestões de pessoas, grupos ou entidades. Se a Prefeitura possuir centrais de atendimento, utilizá-las como suporte.
- ✓ Descentralizar geograficamente as iniciativas de interação presenciais e eventos intermediários, de modo que a experiência da elaboração do plano possa ser vivenciada em várias regiões do município.
- ✓ Aproveitar eventos e ações culturais de referência no município para manter viva a lembrança de que há um planejamento participativo sendo realizado.

2 - Mobilização: construção compartilhada de objetivos comuns

Fique atento à definição

Mobilizar é colocar em movimento pessoas para uma ação conjunta, na busca de um objetivo comum.

Enquanto a sensibilização envolve despertar sentimentos, a mobilização implica em convocação e envolve emoção e razão. Porém, nas sociedades modernas, quase nunca se consegue envolver a todos para a construção de um instrumento de política pública. Isso implica que grupos e pessoas podem ser mobilizados por meio de diferentes estratégias, coerentes com seus diferentes relacionamentos com o campo da cultura do município, garantindo que as contribuições e apoio ao plano municipal de cultura sejam marcados por essa riqueza e diversidade.

Assim, podemos elencar alguns atores que podem ser mobilizados:

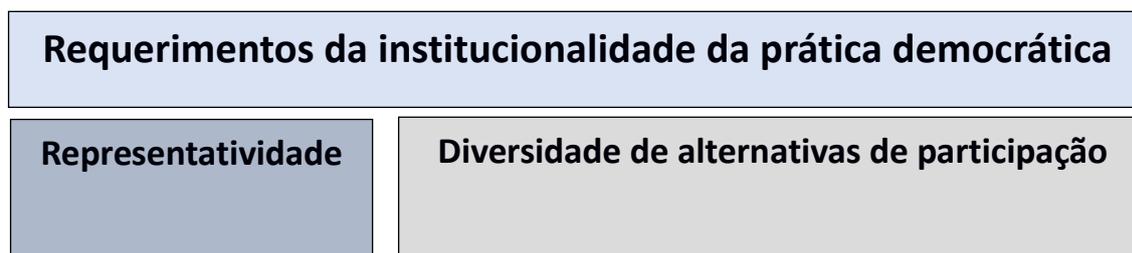
- ✓ Agentes, produtores, formadores e críticos culturais;
- ✓ Artistas, mestres culturais, artesãos;
- ✓ Profissionais e empresas fornecedores para a área cultural;

21

- ✓ Organizações de educação e ensino que envolve cultura;
- ✓ Organizações com ações de financiamento e fomento à cultura;
- ✓ Pessoas jurídicas em geral (com ou sem fins lucrativos), grupos e coletivos de cultura;
- ✓ Pessoas físicas e jurídicas de áreas que dialogam mais estreitamente com a cultura, como educação, comunicação, turismo, esporte, urbanismo, desenvolvimento rural, tecnologia e inovação etc.

Associando tais atores com os diversos segmentos culturais, bem como com os diferentes perfis da diversidade cultural local e aos recortes territoriais, a arena do plano revela-se rica e complexa. E isso demanda critérios para definir quem convocar, para quê e quando. Esse é um aspecto primordial na formação dos fóruns de participação, com o propósito de incentivar o comprometimento e manter a participação desses atores no processo de planejamento.

É aqui que se inserem requerimentos da institucionalidade da prática democrática: a representatividade e a diversidade de alternativas de participação.



Assim, é recomendável que a estratégia de mobilização para o PMC leve em conta:

- ✓ Meios para que os cidadãos em geral possam contribuir;
- ✓ Instância de validação do processo e seus resultados, culminando com o documento do plano antes do envio, pelo Prefeito, ao legislativo municipal;
- ✓ Instâncias intermediárias de proposição e discussão, preferencialmente regionalizadas;
- ✓ Os canais de representação formal instituídos, em especial a Câmara de Vereadores.

No contexto do Sistema Nacional de Cultura, como já abordado, o espaço privilegiado para a instância de validação é o Conselho Municipal de Políticas Culturais. Outros meios e instâncias específicos abrigam a participação social, como fóruns, encontros temáticos e regionais.

Sensibilização e mobilização para o planejamento participativo são práticas experimentadas em outras áreas. Os municípios que já elaboraram seus planos de cultura adotaram estratégias adequadas às suas próprias necessidades. São experiências que vale a pena você conhecer.

Questões para reflexão



Você acha que seu município está preparado para estruturar a participação social ampla na elaboração do plano de cultura?

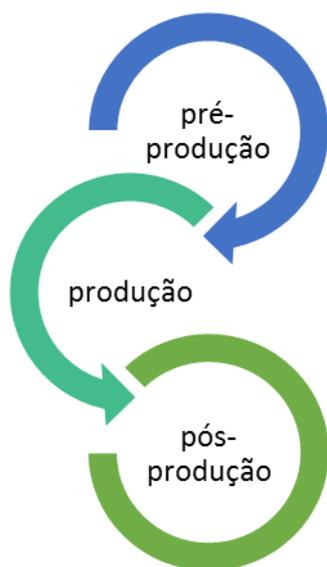
Para concluir

Nesta Unidade, pretendemos oferecer elementos para essa reflexão, de modo que ações de sensibilização e mobilização possam proporcionar sustentação ao processo de planejamento.

Na Unidade 3 trataremos mais diretamente do método do planejamento que iremos adotar nesta formação. Inicialmente você terá uma visão geral e, nos próximos Módulos, o detalhamento de cada etapa.

Unidade III - Visão metodológica do PMC

Planejar demanda método. Mais que isso: exige método adequado ao objeto do planejamento, aos sujeitos que operam o planejamento e aos sujeitos a quem se destina o planejamento. Nesta Unidade você conhecerá as principais etapas do método para elaboração do plano municipal de cultura que será utilizado nesta formação e que serão detalhadas nos módulos seguintes com sua experimentação prática.



Quem é da área cultural sabe que os eventos possuem três conjuntos de esforços: a pré-produção, a produção e a pós-produção. Pois bem, no nosso “evento” Plano Municipal de Cultura ocorre algo similar. Há o antes, o durante e o depois, só que **estaremos vivenciando um processo**, e não um evento. Nossa **pré-produção** equivale a uma fase de preparação para o planejamento, reunindo duas etapas:

1 - A capacitação conceitual de seus atores e mobilizadores sobre questões relacionadas às temáticas das políticas públicas e do SNC; da relação entre a cultura e suas dimensões simbólicas e o desenvolvimento, incluindo questões como a economia da cultura, a economia criativa e solidária; o planejamento público, o financiamento público e fontes de financiamento etc.

2 - As providências para que o processo participativo aconteça: a sensibilização; a mobilização; a formação da equipe técnica na Prefeitura; a formalização da instância de validação; a organização dos recursos e pactuação da dinâmica para o trabalho; a programação dos encontros de formulação, discussão e validação; a viabilização dos meios de comunicação com os cidadãos; a realização de evento inicial – marco público do começo dos trabalhos.

A **produção** corresponde ao processo de concepção. Consiste na elaboração propriamente dita do plano, seguindo as etapas que serão demonstradas adiante. Finalmente, a **pós-produção** pode ser relacionada ao que acontece após a aprovação do plano pela Câmara de Vereadores. Envolve os procedimentos para que o plano se incorpore aos programas de trabalho e orçamentos da administração municipal, seguindo-se daí sua execução, monitoramento e avaliação.

Um desenho esquemático do processo

Como dissemos, o PMC é um documento organizado como resultado de um processo de levantamento de informações, escutas, debates, escolhas e construção de consensos. As etapas constitutivas do processo serão detalhadas na próxima unidade. Aqui interessa deixar claro, qual é a estrutura básica de um plano composto por tópicos inter-relacionados e que depois comporão a lei que o aprovará. Podemos dizer que são cinco as dimensões que integram um plano:

- 1) **Análise da situação atual**, composta da caracterização do município, do diagnóstico cultural e da organização de informações e memória das consultas e deliberações já realizadas. As questões chave são:

	<p>Quem somos nós? Como estamos na área cultural? O que já construímos no campo das políticas culturais?</p>
--	---

Aqui refletimos sobre as características históricas e atuais do município, identificamos o estágio atual do desenvolvimento da cultura e mapeamos e organizamos a memória dos processos de participação e deliberação sobre a cultura local. Dessa análise são identificadas as principais características que moldam a cultura local, vocações, potencialidades, fragilidades e obstáculos. Você verá que esse primeiro exercício coletivo revelará visões diferentes da realidade dependendo do participante e isso compõe um rico mosaico para construir a visão do futuro. Descobrirá também, que o município pode já ter um conjunto de análises e proposições, fruto da realização de conferências, fóruns, consultas etc.

Nessa etapa você precisará organizar uma base de informações com os resultados de conferências municipais ou intermunicipais que incluam o município; resultados de conferências estaduais e federais; metas do Plano Nacional de Cultura e do Plano Estadual de Cultura; dados de instituições oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); proposições constantes de outros planos municipais, estaduais e federais de áreas que dialogam com a cultura; disposições legais aplicáveis; estudos e pesquisas produzidos sobre o município, etc. Todas essas informações comporão a base informacional do processo, de forma a permitir a qualificação constante das decisões e proposições.

- 2) **Projeção do futuro**, com a definição de diretrizes, prioridades e objetivos estratégicos. A questão chave é:



Essa é a etapa de conceber a visão estratégica para a cultura no município. Pensar o que se deseja ao fim dos próximos 10 anos, tempo de referência mínima para um planejamento de longo prazo. É o momento das grandes convergências e da construção coletiva dos objetivos a serem alcançados, bases essenciais para projetar resultados.

- 3) **Operacionalização do futuro**, envolvendo o estabelecimento de estratégias, metas e ações (projetos ou atividades), fixação de resultados e previsão de impactos. A questão chave é:



É a vez e a hora de alicerçar o caminho a ser percorrido com iniciativas concretas, novas ou já existentes, que possibilitem saber se os objetivos estão sendo atingidos. Aqui as propostas da sociedade serão destaque especial, pois, como já vimos muitas se caracterizam como ações e medidas a serem assumidas pela Prefeitura.

- 4) **Prazos e recursos**, com a estimativa de tempos de realização e orçamento incluindo identificação de fontes de recursos. As questões chave são:



As ações propostas para alcance das metas precisarão ter prazos projetados e serem orçadas para que a execução seja factível dentro da capacidade de mobilização de recursos pela Prefeitura para a década do plano, o que pode incluir várias fontes além do Tesouro municipal. Aqui você pode precisar do auxílio da equipe de orçamento e finanças e é recomendável envolvê-la desde o início para que compreenda a natureza dos projetos e atividades do plano de cultura.

5) **Monitoramento**, com definição de indicadores e elaboração de sistemática de acompanhamento e avaliação. A questão chave é:



Além de conceber indicadores de resultados você deverá esboçar um modelo para que as informações sejam geradas, tratadas e disseminadas, proporcionando condições para o controle gerencial e social. Avaliações periódicas sinalizarão onde o plano precisa ser ajustado ao longo do tempo para se adaptar a novos cenários. Essas etapas são concatenadas num processo lógico de análise e a elaboração de cada uma delas exige **retornos sistemáticos às anteriores para análise da coerência** entre os respectivos conteúdos.

A **análise da coerência interna do plano é uma atividade sistemática** e visa evitar lacunas, superposições e omissões que o prejudiquem como instrumento orientador da ação pública. De nada adiantará, por exemplo, fixar um objetivo se não há metas para alcançá-lo ou se houver metas frágeis cuja realização não implique no seu alcance.



ETAPAS DA ELABORAÇÃO DO PMC



Após a construção coletiva ou a validação de cada tópico do plano, estimule os participantes a fazerem o “caminho de volta” para avaliar se o produto gerado mantém coerência lógica com o que já foi feito. Se não mantiver, será preciso refazer o caminho introduzindo os ajustes necessários ou repactuar o produto gerado.

Para concluir

Agora você já sabe os passos básicos para preparação do processo de planejamento e do método que vamos adotar nos Planos Municipais de Cultura. Conhecer seus princípios e premissas, como tratar as informações necessárias, os requisitos de sensibilização e mobilização para obter um plano participativo e as etapas que serão seguidas. Temos um longo caminho e você já pode começar a trilhá-lo tomando todas as providências preliminares.

No Módulo 2 estaremos ao seu lado para desenvolver questões conceituais básicas que ajudarão na compreensão mais aprofundada dos elementos históricos, estruturais e conjunturais que interferem no PMC para posteriormente iniciarmos o processo de análise da situação atual do seu município. Pronto para cumprir essa primeira etapa?

Então, vamos em frente!

Autor do Módulo

José Márcio Barros

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1980), mestre em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas (1992) e doutor em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003). Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da PUC Minas, além de integrar o corpo docente do Curso de Comunicação Social. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), onde integra o corpo docente do Mestrado em Artes e coordena a Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Cultural, Diretor do Observatório da Diversidade Cultural (MG). Professor convidado do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordena o Programa Pensar e Agir com a Cultura e integra a Rede de Pesquisadores em Políticas Culturais. Atua na área da Antropologia Urbana e da Comunicação, com ênfase nas temáticas da identidade cultural, política cultural, cidade e cultura, gestão cultural, diversidade cultural e processos de mediação.



Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível

em: <https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/ind.asp>

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Disponível em:

<<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10913/636523/PLANO+DA+SECRETARIA+DA+ECONOMIA+CRIATIVA/81dd57b6-e43b-43ec-93cf-2a29be1dd071>>

BRASIL. Ministério da Cultura. **Resultados da II Conferência Nacional de Cultura**.

Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/IIICNCultura/resultados-ii-conferencia-nacional-de-cultura.pdf>>

BRASIL. Ministério da Cultura. **Resultados da III Conferência Nacional de Cultura**.

Disponível

em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/945028/Propostas+aprovadas+na+III+NC/d4021391-7293-4005-bb6c-043bfd79ead6>>

BRASIL. Ministério da Cultura. **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. Disponível

em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>

BRASIL. Ministério da Cultura. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. Disponível

em: <<http://pnc.culturadigital.br/biblioteca-de-documentos/>>

BRASIL. Ministério da Cultura. **Guia de orientação para os municípios**: perguntas e

respostas. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/biblioteca-de-documentos/>>

PÉREZ DE CUÉLLAR, Javier (Org.). **Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento Nossa Diversidade Criadora**. Campinas, SP: Papyrus; Brasília: Unesco, 1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Guia de orientação para a construção do Plano Municipal de Cultura**. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smc/usu_doc/guia_orientacao_pmc.pdf>

UNESCO. **Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Paris: Unesco, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>

