



POR QUE JOGAR ESSE JOGO?

Ernani Coelho Neto¹

EFEITO DOMINÓ

Imagine, por um momento, a seguinte situação. Quatro pessoas em volta de uma mesa quadrada. Sobre ela peças de um jogo de dominó. Duas duplas se preparam para disputar a partida. Um dos jogadores coloca na mesa, de forma ruidosa e agressiva, uma de suas sete peças. O jogo tem início. Tudo isso acontece sem que nenhuma palavra precise ser dita. Todos sabem como proceder e todos sabem o que esperar dos demais jogadores. Os momentos seguintes são barulhentos e agitados: movimentos caricatos, provocações inofensivas e demonstrações de irritação. Enfim, uma das duplas é declarada vencedora e se vangloria das suas habilidades. Os derrotados culpam-se uns aos outros ou denunciam artifícios e espertezas que penderam de forma injusta a balança para o outro lado.

Quem já teve pelo menos uma oportunidade de observar partidas como a descrita acima não teve dificuldade alguma em construir a imagem mental da cena. Rodadas de dominó, em que pese seu dinamismo e as muitas reviravoltas, são previsíveis no que diz respeito ao seu formato. Os limites e a estética do jogo mantêm as condutas dos jogadores dentro de certos parâmetros, restringindo e, ao mesmo tempo, estimulando comportamentos. Mesmo sobre as consequências, o dominó é um jogo amigável porque, se é verdade que não podemos antecipar os resultados nos momentos iniciais da disputa, no seu desenrolar, na medida em que mais peças vão se acumulando sobre a mesa, as expectativas sobre quem serão os vencedores tendem a se tornar mais realistas.

¹ Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Coordenador do Projeto MinC-Ufba entre 2012 e 2018. Vice-Coordenador do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social.
E-mail: ernanicn@gmail.com.

Vamos em frente com o exercício. Mantenha a imagem na sua mente. Acrescentaremos agora mais um personagem. Nesse caso um juiz com poderes especiais. Ele pode, apenas por sua vontade e sem a necessidade de se justificar, alterar as regras do jogo em qualquer momento da partida. Para ilustrar, imaginemos que após duas rodadas completas o nosso juiz introduza uma variação na forma como as novas peças podem ser combinadas: ao invés de juntar números iguais, como seria normal, a partir de um dado momento os jogadores devem juntar peças com uma unidade excedente em relação a que está na mesa. Assim, se há uma ponta com duas unidades, a peça seguinte necessariamente deverá ter três unidades. Após mais duas rodadas, quando os jogadores começam a se acostumar com a nova sistemática, nosso juiz introduz outra condição: agora ganhará o jogo aquela dupla que mantiver o maior número de peças em suas mãos quando a partida terminar. Imagine ainda que, cada vez com mais frequência, nosso juiz modificasse o regramento e, por conseguinte, os contornos familiares de uma partida de dominó. O que você acha que aconteceria? Como se sentiriam nossos jogadores? Quem seriam os vencedores?

Por sorte, o cenário descrito acima foi reproduzido muitas vezes em sala de aula com alunos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Assim, podemos relatar ocorrências típicas de situações como essas e apontar respostas realistas para todas as indagações. O que geralmente ocorre é que os jogadores, mesmos os mais experientes, ficam confusos e começam a hesitar na seleção de alternativas de ação para suas jogadas. As estratégias costumeiramente empregadas deixam de fazer sentido e os participantes não sabem como reagir adequadamente às escolhas de seus adversários. Alguns, inclusive, alegam não conseguir mais antecipar as consequências de suas escolhas. Não raro, alunos abandonam o jogo antes do final. Quando assim não procedem, mesmo quando é possível estabelecer um vencedor, o nível de protestos e inconformismo por parte dos perdedores é maior do que o esperado em condições normais. Até os vencedores tendem a ser menos efusivos, pois muitas vezes, não enxergam mais do que sorte como explicação para os seus êxitos.

Assim, voltando agora às questões levantadas anteriormente, podemos resumir as coisas da seguinte forma: cenários desse tipo desfavorecem a previsibilidade das ações coletivas e reduzem a validade e adequação das estimativas dos jogadores. Os participantes tendem a se sentir desorientados e muitos declaram desmotivados em continuar. Muitas vezes é mesmo difícil determinar quem são os vencedores. Quando alguém é assim declarado, os conflitos de percepção sobre a legitimidade da vitória são constantes.

A estranha partida de dominó que apresentamos nas linhas acima é uma metáfora útil para a discussão dos planos municipais de cultura, objeto da nossa discussão nesse capítulo. São muitos os paralelos para serem explorados. O planejamento da cultura nos municípios, como qualquer planejamento, é um procedimento fundamental do campo da gestão. Esta, por sua vez, pode ser entendida como uma forma de organizar o esforço coletivo mediante o uso de uma coleção de práticas e ferramentas. À semelhança do nosso jogo de dominó, o conjunto de práticas e ferramentas de gestão, para produzirem os efeitos esperados sobre a organização do trabalho coletivo, demandam um ambiente adequado, capaz de prover, pelo menos, algum nível de previsibilidade para os agentes envolvidos, um ambiente que determine minimamente quais são as “regras do jogo”.

A intenção com esse texto é discutir os planos municipais de cultura a partir do seu ambiente institucional (regras do jogo) e do exame das iniciativas conjuntas da Escola de Administração da UFBA e do Ministério da Cultura² na difusão da metodologia dos planos entre os entes municipais. Os argumentos que apresentamos estão ancorados em duas premissas e uma constatação. A primeira premissa é que o Sistema Nacional de Cultura corresponde ao ambiente institucional mais importante para a difusão e qualificação dos planos de cultura e, por conseguinte, da administração pública da cultura no Brasil. Ele corresponde, no nosso exemplo do dominó, ao conjunto de normas e regras que torna compreensível e útil esse tipo de ação administrativa. Como consequência, a difusão e a aplicação da lógica de planejamento entre a administração pública da cultura dependem diretamente da qualidade e da adequação dessas regras. Igualmente, o funcionamento inadequado do SNC, a semelhança da partida de dominó em que o juiz modifica os parâmetros, reduz a capacidade dos atores envolvidos de produzir benefícios coletivos.

A segunda premissa é que a forma como compreendemos e pensamos a área da administração, em particular a administração pública, afeta a capacidade real das entidades governamentais em entregar serviços e políticas públicas no campo cultural. Essa noção está colocada em Zan (2014) que, apenas como ilustração, lembra como a difusão da doutrina da *New Public Management* nos anos 1990 alterou profundamente o padrão e as práticas de gestão do patrimônio cultural no mundo inteiro. Portanto, é necessário refletir sobre a política cultural em dois planos: um primeiro plano da política que existe para lidar com problemas no âmbito da cultura

² O Ministério da Cultura foi transformado na Secretaria Especial da Cultura, órgão ligado ao atual Ministério da Cidadania, em janeiro de 2019.

e um segundo plano que trata da política administrativa, aquela que estabelece as condições de operação das demais.

A constatação que completa a lista é a seguinte: mesmo quando se considera o avanço institucional que o Sistema Nacional de Cultura introduziu, ainda que de forma desigual, na organização governamental dos entes federados no campo da cultura, estamos distantes do patamar de resposta administrativa desejável e compatível com a riqueza cultural do Brasil, com o tamanho do desafio que a democratização dos direitos culturais representa num país repleto de carências e problemas sociais e, também, com a tarefa de implicar o potencial cultural brasileiro no processo de desenvolvimento nacional.

Escolhemos para a nossa discussão um caminho que percorre por mais três assuntos. Primeiro, na próxima seção tratamos da noção de instituição e de contexto institucional, destacando o papel do SNC. Logo depois, tratamos mais diretamente da temática dos planos municipais de cultura, desta vez, apontando problemas e desafios no processo de assimilação dessa metodologia entre os gestores públicos municipais. Por fim, descrevemos brevemente os principais aspectos das iniciativas de assistência técnica e de capacitação conduzidas pela Escola de Administração da UFBA e seus parceiros que, com o financiamento do Ministério da Cultura, atuam na área desde 2012.

LIVRO DE REGRAS

Quando conversamos sobre a realidade da administração pública no Brasil, duas imagens antagônicas costumam ser evocadas. Por um lado, há a referência à burocracia governamental como cara e pouco eficiente – às vezes detentora de privilégios injustificáveis. Por outro lado, há a o discurso da escassez e da dificuldade que ressalta a falta de pessoal qualificado, as restrições orçamentárias, os marcos legais limitantes, as estruturas organizacionais desajustadas. A verdade é que ambas as perspectivas são generalizações e não podem ser aplicadas indiscriminadamente a toda e qualquer situação. As estruturas governamentais são complexas, a cada caso corresponde uma distribuição particular dos aspectos citados acima.

Seja como for, parece-nos que o caso da gestão pública da cultura se enquadra melhor no discurso da escassez do que no discurso do privilégio. Geralmente, as

condições reais para a gestão cultural em todas as esferas de governo são bastante limitadas. A cultura, na lista de carências e problemas sociais, ocupa um espaço menor da agenda dos governantes e isso, como seria de se esperar, afeta a capacidade das entidades estatais de produzir políticas públicas adequadas e qualificadas para ampliar o acesso aos direitos culturais. O resultado é que, como salienta Rubim (2007), a maior parte da história das políticas públicas de cultura no Brasil é marcada, entre outras coisas, pela ausência e a pela instabilidade.

Além de condições operacionais precárias, os problemas das políticas culturais historicamente se manifestam na forma como organizamos seu espaço de gestão, o que podemos chamar de arranjo institucional da gestão da cultura. Como se sabe, os modelos de gestão não operam no vazio. Eles gravitam em torno de doutrinas, sistemas de crenças, esquemas de preferências e de prioridades, disputas de legitimidade, processos de difusão de práticas e procedimentos, leis e regras administrativas. Em outras palavras, o uso de ferramentas e métodos associados ao campo da administração e os estilos de gestão adotados por uma comunidade de gestores são condicionados por um conjunto de fenômenos que, sob certas condições, são denominados de *instituições* (GUILLÉN, 1994).

Há abordagens e apropriações diferentes para o conceito. Uma perspectiva interessante pode ser encontrada em Heinrich (2016) que, partindo de uma agenda de pesquisa associada ao campo da evolução cultural, enquadra as instituições como um pacote complexo de normas sociais que, por pressões adaptativas, criam formas sociais que estimulam a cooperação e a sociabilidade em grupos maiores e redes sociais.

Um conjunto de abordagens reconhecidas pelo rótulo da teoria neo-institucionalista emprega a perspectiva das instituições como chave conceitual na investigação do funcionamento e da dinâmica das organizações. Um pressuposto importante nessa perspectiva, em contradição com visões que destacam a busca da eficiência na competição por recursos, é que as organizações são moldadas através de processos de imitação, pressão e difusão, pelo ambiente institucional que as envolve (DONALDSON, 1995). Dependendo da força que exerce, esse ambiente afeta e regula a dinâmica interna e as relações externas em maior ou menor intensidade (CORNALISSEN *et al.*, 2015). As instituições estão sempre em movimento num processo dinâmico e nunca finalizado que envolve a construção e desconstrução de estruturas, normas, rituais, objetivos, processos, estratégias, entre outros elementos. Nessas abordagens, a adaptação entre organizações e seus ambientes institucionais

é uma variável prioritária, fortemente correlacionada com as suas possibilidades de sobrevivência (YUGUN *et al.*, 2011).

Os pensadores institucionalistas e neo-institucionalistas no campo da economia, de maneira geral tratam as instituições como um conjunto de regras formais e informais que regulam a interação entre os atores sociais. Tais regras se materializam nas estruturas e nas relações na forma de restrições ou oportunidades, que, por sua vez, afetam a distribuição de incentivos para a cooperação ou para o conflito (FIANI, 2011).

Não é incomum encontrar na literatura especializada a permuta entre os termos organização e instituição. Kangas e Vestheim (2010) analisando o caso das organizações culturais, adotam a seguinte distinção: as instituições remetem aos aspectos mais abstratos enquanto as organizações são suas materializações empíricas e sociais. O mesmo autor ressalta a permanência como uma característica distintiva das instituições.

Não pretendemos nos alongar no quadro teórico, nem aprofundar conceitos mais do que o necessário. O que já expomos é suficiente para orientar os argumentos reunidos nesse trabalho. Usaremos a noção de instituição e, especialmente, de ambiente institucional para tentar endereçar o problema da difusão da lógica de planejamento da cultura entre os municipais brasileiros. O ponto que advogamos é bem simples: a qualificação das políticas públicas de cultura depende de um ambiente institucional benigno no que diz respeito ao uso e difusão das práticas de gestão, um ambiente que sustente incentivos para que os gestores de cultura adotem – não apenas no plano da formalidade – estruturas, ferramentas e condutas que aprimorem as iniciativas públicas no campo da cultura. Nesse processo, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) ocupa um lugar de destaque.

O início do SNC remonta ao ano de 2003. Ele foi concebido para incorporar a lógica sistêmica, então já presente em outros setores da administração pública brasileira, na articulação entre as instâncias de governo que operam políticas e iniciativas no campo da cultura. Em teoria, o arranjo permitiria uma divisão mais coerente das responsabilidades entre os níveis de atuação governamental e a gestão compartilhada das políticas públicas no setor (BRASIL, 2011). Ainda em construção, o SNC é descrito com frequência como um instrumento de colaboração entre os diversos níveis de atuação estatal, promovendo e estimulando a qualificação da gestão pública da cultura e, também, a participação da sociedade no processo de formulação e seleção das políticas públicas de cultura (ver por exemplo LIMA; SEMENSATO, 2015).

O Sistema Nacional de Cultura surge, em boa medida, como uma tentativa de resposta a uma patologia antiga e bem conhecida: um conjunto de problemas da gestão pública da cultura no Brasil. Na sua gênese, o significado administrativo do SNC consiste num esforço para a reconfiguração da ação do estado e da sociedade no setor cultural de forma a superar o improviso, a inconstância e a falta de participação popular que tradicionalmente acompanharam a construção de políticas públicas do setor. Nesse sentido, no que diz respeito à administração pública da cultura, o SNC é o ambiente institucional mais importante a ser considerado.

Como sabemos, a adesão dos entes federados ao SNC é voluntária. Entretanto, uma vez formalizada, ela implica no compromisso com marcos legais específicos e com a construção de instrumentos de gestão e instâncias de governança que estruturam de forma concreta a administração da cultura, consolidem as políticas na área e, ao mesmo tempo, ampliem a presença da sociedade civil na sua formulação. Os sistemas municipais de cultura são partes integrantes do SNC e devem ser instituídos por meio de lei aprovada pelo poder legislativo local, prevendo em sua estrutura um Conselho de Políticas Culturais, um órgão gestor para a cultura na estrutura administrativa do executivo municipal, um fundo de cultura, um plano de cultura e uma agenda regular de conferências.

Naturalmente, o ambiente institucional que o SNC representa ainda não está devidamente consolidado. Percorrendo sua história, verificamos que houve ciclos de avanços e outros de estagnação. O grau de estruturação entre os entes federados é desigual. E mesmo considerando que todos os governos estaduais brasileiros e muitos municípios tenham aderido ao Sistema, poucos entes federados instituíram todos os seus componentes e elementos, enquanto outros avançaram apenas em alguns deles. Mas, ao analisarmos o quadro como um todo, o maior desafio para o desenvolvimento do arranjo institucional da cultura está no nível municipal.

Em primeiro lugar, porque entre os entes federados, ainda que isso não deva ser entendido como verdade para todos os casos, os municípios são os menos preparados e equipados para lidar com as demandas do campo cultural, ainda que sejam sempre diretamente pressionados para oferecer iniciativas dessa natureza. Em segundo lugar, pelo enorme número de municípios que compõe o universo federativo brasileiro, considerando-se ainda que 45% do seu total tem uma população de até 10.000 habitantes. Em terceiro lugar, pela diferença de condições e problemas que cada município enfrenta. Em quarto lugar, pela diversidade de realidades culturais

que podem ser encontradas num país de dimensões continentais e com a influência de tantos povos diferentes na sua formação como é o caso do Brasil.

Os limites e desafios dos municípios se manifestam de forma mais aguda quando os confrontamos com a necessidade de planejamento do setor de cultura. O plano de cultura é um dos instrumentos de gestão previstos nos dispositivos legais do SNC. Seu papel não se restringe a formalidade. O planejamento é um ato fundamental do processo de gestão. Sua finalidade primeira é permitir um olhar de longo prazo aos atores envolvidos. Planejar significa aprimorar os processos decisórios e de participação na gestão pública da cultura. Com o devido esforço e compromisso, é possível confrontar a situação atual com o futuro desejado e, com isso, mobilizar as forças necessárias para a transformar a realidade.

Ainda que necessariamente impreciso e sujeito a mudanças de cenários, sem um plano que articule uma visão viável e alcançável do que se pretende construir, a ação da sociedade em geral, e do estado em particular, mesmo quando legítima, se torna pontual, errática e efêmera. Sem o plano municipal de cultura, as conferências se tornam coleções de demandas, os fundos ficam desprovidos de propósito, os conselhos orbitam em torno dos conflitos do dia-a-dia e se afundam na rotina, gestores agem apagando incêndios e sem saber ao certo para que serve seu esforço e empenho.

O TABULEIRO

A difusão da lógica de planejamento da cultura entre os municípios brasileiros é uma empreitada e tanto. Há dois elementos relacionados ao ato de planejar que limitam a velocidade e condicionam possibilidade de adoção do instrumento. Em primeiro lugar, o planejamento é uma atividade que exige o domínio de conhecimento específico por parte de seus formuladores. O processo, para ser coerente, demanda o emprego de metodologias e protocolos. Assim, os municípios precisam contar com um corpo técnico treinado e apto a realizar o trabalho, caso contrário, corre-se o risco de comprometer os resultados da iniciativa. Muitos planos de cultura acabam se tornando, por essa razão, peças irrealistas, uma coleção de reivindicações mal articuladas que dificilmente se concretizarão. O problema é que, como sabemos, a distribuição nos municípios brasileiros de gente qualificada nesse campo é bastante desigual.

Um segundo aspecto, talvez mais aflitivo, diz respeito ao espaço para o uso de instrumentos da técnica administrativa entre os gestores públicos da cultura. É preciso lembrar que o planejamento não é um fim em si mesmo. Planejamos para sistematizar problemas e opções, para estabelecer prioridades, para fazer o uso mais justo e adequado dos recursos disponíveis, para balizar o relacionamento dos governos com a sociedade, para reduzir o imprevisto e a incerteza nas políticas públicas. Contudo, cada um desses elementos só pode ser alcançado caso os gestores públicos incorporem a lógica do planejamento ao seu processo decisório. A dificuldade aqui é que, mesmo quando existe um planejamento formal, muitos gestores operam e decidem como se na verdade não o houvesse. Nesse particular, temos pelo menos um obstáculo a superar. Ele diz respeito ao que podemos qualificar como um hábito ou costume de encarar os planos apenas como um elemento formal que precisa ser elaborado para atender a algum tipo de exigência legal ou organizacional.

Situações como essas exigem a reorganização do tabuleiro, o espaço onde o jogo é jogado. Como citamos anteriormente, a forma como interpretamos as práticas e abordagens administrativas afetam as nossas atitudes em relação a elas. Há um trabalho urgente a ser iniciado que corresponde à construção de uma perspectiva adequada acerca da atividade de planejamento no campo da cultura. Kahneman (2012), um dos fundadores da área da economia comportamental, demonstrou em vários experimentos que a forma como enquadrados os problemas alteram nossas escolhas. Precisamos de um esforço de reenquadramento para difundir uma gestão pública da cultura mais consistente.

O desenho do novo tabuleiro para a gestão pública da cultura no Brasil infelizmente não é simples nem se resolve atuando sobre apenas uma causa ou problema. A virada que precisamos para consolidar uma mentalidade de planejamento entre os agentes culturais é estrutural e envolve o ajuste de muitas variáveis. Podemos aqui destacar pelo menos quatro delas: (a) consolidação do SNC; (b) difusão do conhecimento técnico; (c) fontes de financiamento; (d) esforços de comunicação.

Sobre o item (a) pense no SNC como um pacote. O plano de cultura está entre os seus elementos. Para onde deslocamos o pacote, levamos junto as partes. Assim, quanto maior o número de adesões de entes federados, maior o compromisso agregado para a difusão da lógica de planejamento. Mas, também, o plano é caracterizado no SNC como um instrumento de gestão. Portanto ele é, ao mesmo tempo, uma ferramenta para a operação adequada do sistema. Há, claramente, uma interdependência entre o todo e a parte (nesse caso o plano). O SNC consolidado favorece a adoção

da lógica de planejamento, esse movimento, por sua vez, aprimora as condições de funcionamento do próprio sistema e amplia o seu potencial de expansão.

A expansão do SNC é um passo importante. Contudo, a atividade de planejamento demanda um terreno fértil para florescer. É disso que trata a variável (b) da lista que apresentamos anteriormente. Como já tivemos a oportunidade de argumentar, uma condição nesse sentido é a existência de uma comunidade de apoio capaz de assimilar processos e procedimentos técnicos. Na verdade, não há barreiras intransponíveis para aprender o necessário. Muitos municípios têm a massa crítica para implementar planos em muitas áreas. Apenas acontece que no campo da cultura esse conhecimento é menos difundido. Talvez pela forma negativa que muitas vezes as técnicas de administração são identificadas por muitos operadores do campo cultural. O fato é que será preciso nos próximos anos ampliar os esforços para que a agenda do planejamento e a capacidade técnica que ela demanda se difundam entre os municípios brasileiros.

O item (c) da nossa lista está aí para lembrar que modificar o quadro descrito até aqui demandará recursos financeiros. Nos últimos anos o Ministério da Cultura (MinC) tem financiado programas com a parceria de universidades públicas para capacitar gestores públicos e interessados da sociedade civil nas práticas de planejamento. A conjuntura econômica dos anos recentes prejudicou a continuidade dessas iniciativas e não está claro que será possível para o MinC investir em novas rodadas de capacitação em um futuro próximo. Se assim for, teremos que encontrar um novo modelo de financiamento para formação da base humana necessária. Um modelo que envolva mais atores, que seja mais descentralizado e que seja capaz de mobilizar um número maior de fontes orçamentárias.

Agora, observe com atenção o que nos reserva o item (d) da lista de variáveis. Para alcançarmos com velocidade a consolidação do SNC, a construção de uma comunidade de apoio para os planos de cultura e a mobilização de novas fontes de financiamento, precisaremos conquistar a razão e a imaginação de contingentes bem mais expressivos em relação ao que podemos contar atualmente. A agenda do planejamento cultural está restrita a uma bolha e ainda não conseguiu se tornar legítima na perspectiva de públicos importantes e influentes no universo cultural e, menos ainda, entre demais representantes da sociedade. Um aspecto que certamente contribui para essa situação é a pouca informação disseminada sobre o assunto. Sabemos que qualquer processo de mudança institucional implica esforços conscientes e persistentes de comunicação. Será preciso produzir e distribuir as

informações e argumentos para que os públicos e grupos relevantes percebam a importância do tema, a urgência que ele requer e, ao final, se engajem no processo.

PRIMEIRAS PARTIDAS

Se for verdade que há muito trabalho a fazer para que a lógica de planejamento se torne habitual na administração pública da cultura, também é verdade que, aos poucos, experiências encorajadoras se acumulam. Alguns municípios estão mobilizando suas próprias capacidades para elaborar seus planos. Em outros casos, instâncias como conselhos de políticas culturais têm pressionado as autoridades para colocar o plano de cultura entre as prioridades. No entanto, nos últimos anos, tem sido no ambiente das universidades públicas, com o financiamento do MinC, que as iniciativas mais destacadas de capacitação e assistência técnica têm se desenvolvido. No restante dessa seção, resumiremos alguns desses casos.

A lei que aborda o Plano Nacional de Cultura (PNC) prevê a assistência técnica a estados e municípios, estabelecendo como responsabilidade da União estimular que as demais esferas se capacitem para o exercício de suas responsabilidades, a partir de um planejamento adequado e alinhado às diretrizes nacionais.

A partir de 2012, o Ministério da Cultura, através da então Secretaria de Articulação Institucional (SAI), fomentou, via termos de cooperação, o desenvolvimento de dois importantes projetos: o Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, conduzido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e o Projeto de Assistência Técnica para Elaboração de Planos Municipais de Cultura, a cargo da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

O projeto MinC-UFBA teve, em seu primeiro momento, realizado entre 2012 e 2013, o atendimento direto a 20 municípios brasileiros, dentre capitais e cidades de regiões metropolitanas. Essa etapa possibilitou ao MinC conhecer mais de perto as dificuldades e carências acerca da construção de políticas públicas de cultura no âmbito municipal, além de disseminar conteúdos teórico-conceituais que passaram a compor a formação para a elaboração de planos municipais de cultura.

No segundo momento, 2014-2016, desenvolveu-se um trabalho de formação a distância (EaD), no qual foi possível obter um ganho de escala de aproximadamente 1565%,

considerando os 333 municípios que foram atendidos no ambiente EaD. Na primeira edição EaD, foram registradas 1003 inscrições de todas as representações regionais do MinC, ausente apenas o estado do Amapá. Dessas, foram validadas 873 inscrições de 439 municípios, entre representantes do poder público (gestores e servidores) e sociedade civil, incluindo membros de conselhos municipais de política cultural e lideranças da sociedade civil. Destaca-se a realização de Encontros Regionais, nos quais os participantes expuseram e debateram as dificuldades, necessidades e desafios enfrentados pelos municípios para a construção de Políticas Públicas de Cultura.

Em 2014-2016 foram obtidos os seguintes resultados: participação de 549 gestores e agentes culturais; capilaridade da formação, com participação de 333 municípios, representando 25 estados da Federação; assistência técnica aos 333 municípios para elaboração dos Planos Municipais de Cultura; desenvolvimento de ferramenta tecnológica, mediante a criação de um sistema para preenchimento de minutas de planos; realização de nove encontros presenciais ocorridos nas representações regionais do MinC, reunindo 166 gestores de 96 municípios, com os objetivos de avaliar o estágio de desenvolvimento dos PMCs, discutir o processo formativo e aprofundar as orientações metodológicas para a elaboração dos Planos de Cultura.

Cabe destacar, ainda, que a experiência acumulada ao longo desse período permitiu o desenvolvimento de um processo de reformulação da metodologia, que envolveu toda a equipe gestora do projeto, como também foram convidados outros profissionais com expertise no campo da formação em gestão e políticas culturais, representantes de reconhecidas universidades públicas, a saber: Universidade do Estado de Minas Gerais; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Resultados positivos, tanto no que se refere aos alcançados pelo projeto, quanto pela articulação interinstitucional com as universidades, acima referidas, para realização de uma nova edição, cujo diferencial consistiu no funcionamento em rede colaborativa de aprendizagem e de suporte técnico especializado para assessoramento aos municípios na elaboração de PMCs.

Na 2ª edição EaD, projetou-se atender cerca de 400 municípios, envolvendo todas as regiões brasileiras, estimando a participação de 1.200 pessoas. O público-alvo foi formado por gestores públicos da cultura e conselheiros municipais de cultura representantes da sociedade civil, professores e/ou pesquisadores de grupos de

ensino, extensão e/ou pesquisa de instituições públicas estaduais e/ou federais de ensino superior, bem como professores e/ou instrutores de instituições públicas e/ou privadas que desenvolvam ações de fomento, ensino e/ou capacitação cultural.

Com essa estratégia buscou-se promover uma maior descentralização na aplicação da metodologia, estimulando a constituição de uma rede de multiplicadores, associada a um amplo envolvimento dos diferentes atores, agentes e instituições, cuja apropriação foi fundamental para garantir a expansão de um processo democrático e horizontal na construção desse importante documento de planejamento público.

A 2ª edição da formação EaD (2017) deu continuidade às iniciativas anteriores no sentido de contribuir para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura, cujo objetivo maior é promover a democratização da cultura, o respeito à diversidade e aos direitos culturais, e o fortalecimento da Política Nacional de Cultura, observando-se os princípios da autonomia federativa.

O projeto, desta vez realizado conjuntamente pelas Universidades Federais da Bahia e de Santa Catarina, haja vista as mesmas terem sido precursoras do projeto de apoio e assistência técnica para elaboração de Planos de Cultura desde 2012, contemplou uma gestão compartilhada, com integração da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, a Universidade do Estado de Minas Gerais e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Vale sublinhar que todas as decisões sobre o processo formativo, a exemplo da avaliação dos participantes e seleção dos tutores, foram tomadas em conjunto pelas citadas universidades, por meio de reuniões quinzenais virtuais e três encontros presenciais realizados antes, durante e ao final da formação. O formato de gestão, somado aos novos atores universitários e institucionais capacitados por este projeto impulsionou a criação de uma rede capaz de assessorar os poderes públicos municipais na formulação e implantação das políticas culturais.

Em síntese foram alcançados os seguintes resultados na última oferta da Formação EaD em planos municipais de cultura:

- Inscrição de 1072 participantes distribuídos da seguinte forma: 524 municípios de 25 estados da federação, com exceção apenas do Acre e 61 instituições públicas e privadas;

- Assistência técnica para realização dos exercícios de elaboração dos PMCs aos 496 municípios que interagiram no ambiente virtual, com ganho de escala de aproximadamente 149%, quando comparado com o número de 333 municípios atendidos na edição anterior;
- Sensibilização sobre a abordagem de Planos Municipais de Cultura para 138 candidatos que participaram do processo de seleção de tutoria EaD, e capacitação integral sobre a metodologia de elaboração de Planos Municipais de Cultura para os 34 tutores que efetivamente integraram o quadro da Formação EaD;
- Certificação de 376 participantes, divididos da seguinte forma: 274 receberam certificado com a carga horária total da formação (Módulos Conceituais + Módulos de Planos) – 252 horas; 92 receberam certificado com a carga horária parcial (Apenas Módulos Conceituais) – 100 horas; 10 receberam certificado com a carga horária parcial (Apenas Módulos de Planos) – 152 horas;
- Desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para prática de exercício para elaboração de planos e registro de experiências exitosas ou não na área cultural;
- Realização de 19 encontros regionais presenciais, reunindo 402 representantes de 227 municípios e 30 instituições no I Encontro e 166 representantes de 94 municípios e 18 instituições no II Encontro;
- Produção e distribuição da publicação “Planos Municipais de Cultura – Guia de Elaboração” na versão impressa e virtual;
- Monitoramento sobre o estágio de desenvolvimento de PMCs de municípios que participaram de edições anteriores do projeto, por meio de aplicação de pesquisa virtual;
- Criação de um site para difusão de informações e materiais didáticos produzidos nas três edições do projeto;
- Expansão do número de núcleos universitários formadores e instituições parceiras multiplicadoras, a partir da atuação em rede colaborativa formada por alunos, técnicos, gestores, professores e pesquisadores e da transferência da metodologia e das ferramentas tecnológicas.

LANCES FINAIS

Agora que chegamos ao final da nossa exposição, que trilhamos o percurso definido na seção inicial deste trabalho, gostaríamos de, ao mesmo tempo, resumir e ressaltar alguns pontos. Uma forma simples de fazer isso talvez seja a de estruturar nossa mensagem em perguntas que valorizem os elementos mais importantes da discussão. É bem possível que a primeira delas seja a mais óbvia também: Afinal, como devemos compreender os Planos Municipais de Cultura?

Bem, os PMCs são entidades duais, ao mesmo tempo ferramenta e estrutura, regra e peça no nosso jogo. Mas, na prática, representam nada mais do que um jeito organizado de escolher um futuro que coletivamente elegemos e de decidir sobre o que devemos abrir mão para construí-lo, já que não existem escolhas sem custos. Planejar é, igualmente, uma tentativa de fazer algo no presente para alterar alguma coisa que acontecerá mais à frente. Planejar a cultura no contexto do município é escolher onde e como o poder público local vai concentrar esforços para que a sociedade possa desenvolver suas potencialidades criativas e ter acesso aos direitos culturais.

A segunda pergunta poderia ser a seguinte: Para que servem mesmo os Planos Municipais de Cultura? Os planos servem para mobilizar pessoas e recursos e, através de um caminho definido, estimular processos de cooperação, tratar e acomodar conflitos, aumentar a clareza sobre os problemas e estabelecer um consenso mínimo sobre o que deve ser feito. Planejar serve para reduzir a incerteza, para melhorar o aproveitamento dos recursos disponíveis, para tornar as regras do jogo mais claras para todos, serve para garantir aos encarregados de tocar as demandas culturais do município e de que suas decisões estão na direção adequada, serve para que o imprevisto não dilua o efeito das políticas culturais.

E, por fim: Por que queremos os Planos Municipais de Cultura? Queremos porque a cultura brasileira é algo precioso demais para ser tratada com desleixo ou negligência, queremos porque a cultura é também uma entidade delicada que reclama cuidado, queremos porque criar as condições de circulação dos bens culturais que a sociedade demanda depende de muito tempo e esforço, mas desmantelar tudo pode ser feito num piscar de olhos.

Então, precisamos jogar esse jogo, você não acha?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

CORNELISSEN, Joseph *et al.* Putting communication front and center in institutional theory and analysis. **Academy of Management Review**, Dallas, v. 40, n. 1, p. 10–27, 2015.

DONALDSON, Lex. **American anti-management theories of organization: a critique of paradigm proliferation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Eselvier-Campus, 2011.

GUILLEN, Mauro F. **Models of management: work, authority, and organization in a comparative perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

HENRICH, Joseph. **The secret of our success: how culture is driven human evolution, domesticating our species, and making us smarter**. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Editora Objetiva: Rio de Janeiro, 2012.

KANGAS, Anita; VESTHEIM, Geir. Institutionalism, Cultural Institutions and Cultural Policy in the Nordic Countries. **Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift**, Oslo, v.13, n. 2, p. 267-286, 2010.

LIMA, Débora Rebello; SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo. O Sistema Nacional de Cultura e seu desenho cooperativo. **PragMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, Niterói, Ano 5, n. 9, abr/set 2015.

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

UYGUN *et al.* A model for measuring institutionalization level of SMEs. **TOJSAT – The Online Journal of Science and Technology**, Adapazarı, v. 3, n. 4, out. 2013.

ZAN, Luca (Org.). **La gestione del patrimonio culturale**: una prospettiva internazionale. Bologna: il Mulino, 2014.