

## O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DA BAHIA

Sophia Cardoso Rocha<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo pretende apresentar e avaliar a trajetória de elaboração do Plano Estadual de Cultura da Bahia, realizado entre os anos 2012 e 2013. A construção desse Plano, coordenado pela Secretaria de Cultura da Bahia, fez parte do “*Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura*”, parceria do Ministério da Cultura, da Universidade Federal de Santa Catarina e dos governos estaduais, no âmbito da implantação do Sistema Nacional de Cultura.

**Palavras-chave:** Planos de Cultura. Secretaria Estadual de Cultura da Bahia. Conferências de Cultura. Sistema Nacional de Cultura.

### THE ELABORATION'S PROCESS OF CULTURE'S STATE PLAN OF BAHIA

### ABSTRACT

This article aims to present and evaluate the course of elaboration of the Culture's State Plan of Bahia developed between 2012 and 2013. The elaboration's process of this Plan, coordinated by the Secretariat of Culture of Bahia, was part of the "Technical Support's Program for development of culture's state plans", partnership between the Ministry of Culture, Federal University of Santa Catarina and state's government, under the implementation of Culture's National System.

**Keywords:** Culture's Plans. Secretariat of Culture of Bahia. Culture's Conferences. Culture's National System.

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. e-mail: [sophiacrocha@gmail.com](mailto:sophiacrocha@gmail.com)

## **INTRODUÇÃO**

Em 2012, o Ministério da Cultura (MinC) divulgou o “Programa Nacional de Fortalecimento Institucional dos Órgãos Gestores de Cultura”, no âmbito da implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Três projetos integravam o Programa: (1) apoio à elaboração de planos estaduais e municipais de cultura; (2) apoio técnico das representações regionais do MinC para o desenvolvimento dos sistemas de cultura; e (3) apoio à formação de gestores de cultura do Nordeste.

O projeto relativo à elaboração de planos de cultura consistiu em uma parceria entre o MinC, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e órgãos públicos de cultura de Estados e municípios brasileiros. De acordo com a UFSC (2011), esse projeto foi fruto de um longo processo de discussão, iniciado no ano de aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC), em 2010, quando secretários e dirigentes de cultura alegavam a necessidade de ações de capacitação e assistência técnica para o desenvolvimento de seus respectivos planos, mediante apoio metodológico e técnico de universidades. O embasamento legal da solicitação estava na própria Lei do PNC (Lei nº 12.343/2010), que, no seu art. 3º, § 4º, afirma que o MinC poderá oferecer assistência técnica e financeira aos entes da federação que aderirem ao Plano.

Outro aspecto importante foi a indicação da primeira meta do PNC: “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados” (BRASIL, 2012). Considerando que Plano, Conselho e Fundo – o chamado “CPF da Cultura” – são considerados pelo MinC como os principais elementos do SNC, a realização de um projeto de assistência técnica para a elaboração de planos de cultura estava em consonância com a política em curso. Assim, em 2012, a UFBA ficou responsável por apoiar tecnicamente 20 municípios, enquanto a UFSC passou a acompanhar o Distrito Federal e 16 Estados, dentre os quais, a Bahia.

Este artigo, portanto, pretende descrever e analisar a trajetória da implementação desse projeto, a partir do relato da minha experiência, enquanto integrante da equipe de trabalho que conduziu esse processo na Bahia. Como procedimentos metodológicos foram utilizados a observação participante e a análise documental, feita a partir de fontes secundárias. O referencial teórico foi constituído de artigos, textos e livros publicados sobre o tema e assuntos correlatos.

## **1. IMPLANTAÇÃO DO PROJETO “APOIO À ELABORAÇÃO DE PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA” NA BAHIA**

Para desenvolver o projeto de apoio à construção do Plano Estadual de Cultura da Bahia (PEC), foi assinado, em março de 2012, um Termo de Compromisso entre a Secretaria Estadual de Cultura da Bahia (Secult), o MinC e a UFSC. De acordo com tal documento, caberia ao MinC indicar diretrizes gerais e supervisionar o plano de trabalho; à UFSC, dar condições técnicas aos Estados para o desenvolvimento das atividades de elaboração do plano; e à Secult, prover uma série de condições para a construção do mesmo (acolhimento de técnicos; disponibilização de apoio interno, acesso a documentos, instalações e equipamentos; garantia do processo de construção participativa etc.). A vigência do Termo de Compromisso foi de doze meses, prazo este que se mostrou insuficiente para a elaboração de um documento tão importante e complexo. Nesse sentido, a Secult resolveu dar continuidade ao projeto, ao longo do ano de 2013.

Para a condução desse trabalho foram contratados, conforme previa o Termo de Compromisso, dois técnicos externos à Secretaria: um coordenador e um analista técnico em gestão cultural.<sup>2</sup> Tais profissionais foram indicados pela Secult e selecionados pela UFSC, após análise e aprovação dos perfis e currículos. Além desses técnicos, o chamado “Núcleo Executivo Estadual” foi composto por um articulador estadual, funcionário da Secult responsável por coordenar o processo de construção do PEC.<sup>3</sup> Este Núcleo atuou durante dois anos, período em que contou com o apoio de vários dirigentes e técnicos da Secult, além da participação do Conselho Estadual de Cultura. Considerado como ação prioritária, por parte da gestão, o Plano teve acompanhamento direto do Secretário de Cultura Antônio Albino Canelas Rubim, o que contribuiu para a superação de uma série de obstáculos inerentes ao processo. Esse interesse por parte do Secretário foi fundamental para o andamento do projeto, pois, como o próprio Rubim (2013a) explica, um dos aspectos institucionais que precisam ser superados na Secult é a gestão excessivamente centralizada na pessoa do Secretário.

Além disso, outros fatores podem ser destacados como fundamentais para o projeto: a Lei nº 12.365 de 30 de novembro de 2011, que instituiu o Sistema Estadual de Cultura da Bahia (SEC), conhecida como Lei Orgânica da Cultura; a realização de conferências estaduais de cultura, especialmente a de 2011, cujo tema foi a elaboração de planos de cultura; e a participação do Conselho Estadual de Cultura, que acompanhou a construção do documento. Todos esses elementos fazem parte da política de fortalecimento da institucionalidade da cultura na Bahia, que, de acordo com Rubim (2013a),

---

<sup>2</sup> Na Bahia, fui indicada como coordenadora técnica e Henrique Andrade, como analista, ambos ex-funcionários da Secult.

<sup>3</sup> Essa função foi desenvolvida, inicialmente, por Antônio Diamantino, que trabalhava na assessoria do Secretário de Cultura e participou do projeto até abril de 2012. A partir deste mês, a função foi desempenhada por Benito Juncal, mudança que aproximou a Secult da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, onde Juncal havia trabalhado.

precisa ser apoiada na criação de novas instituições e legislações, bem como em outros elementos, a exemplo da qualificação da gestão e do aprimoramento de mecanismos de participação social. Nesse sentido, tanto o processo de elaboração do Plano, como o conteúdo do documento em si são potenciais articuladores desses aspectos.

## 2. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PEC

Um dos desafios iniciais do trabalho de elaboração do PEC foi garantir algum grau de independência em relação à metodologia proposta pela equipe da UFSC, já que era possível perceber que as condições de implantação do SNC variavam bastante de um Estado para o outro. Por exemplo, poucos Estados tinham publicado em lei o seu Sistema Estadual de Cultura, como a Bahia e o Acre. Em alguns, havia órgão gestor exclusivo para a cultura, em outros, ele integrava uma secretaria compartilhada com esporte, educação, turismo etc., ou ainda, era um órgão da administração indireta. A situação dos conselhos estaduais de cultura também mudava de um Estado para o outro, em alguns sendo paritários, em outros, não paritários, e sequer existindo em outros. Situação similar quanto aos mecanismos de financiamento – lei de incentivo e fundo de cultura – que não estavam regulamentados em todos os Estados.

As especificidades observadas em Estados e municípios devem ser objeto de preocupação constante de qualquer política que se proponha sistêmica e articuladora do federalismo cooperativista, como propõe o SNC. No Brasil, há “[...] preponderância de prerrogativas concentradas na União, de uma forma tão acentuada que induz os comportamentos políticos e administrativos dos demais entes [...]”, e na cultura essa centralização não deveria ocorrer, considerando, especialmente, o princípio da promoção da diversidade cultural (CUNHA; RIBEIRO, 2013, p. 34). Essa questão foi abordada por Barros e Machado (2013), ao analisarem a situação do Sistema de Cultura no Acre. Para os autores, há consonância entre a política cultural estadual e federal, porém:

[...] o processo político regional, na área da cultura, revela que, mais do que um alinhamento institucional e formal, a construção de um sistema federativo passa pelo fortalecimento e reconhecimento do Acre como estado brasileiro, o respeito à sua rica diversidade biocultural, e a consideração de seu modo de estabelecer diálogos e convergências entre seus diferentes fazedores de cultura. (2013, p. 70)

Nesse sentido, é importante avaliar se os sistemas de cultura que os entes federados estão desenvolvendo no país reproduzem *ipsis litteris* um modelo elaborado pelo MinC, que caracterizaria a centralidade da União, ou se estes criam outras possibilidades, a partir de suas próprias dinâmicas.

Retomando o processo de construção dos planos, a UFSC previa que as ações fossem desenvolvidas em quatro fases: (1) sensibilização e mobilização dos atores sociais chave e articulação de parceiros; (2) análise situacional da realidade do setor cultural; (3) prognóstico para o futuro do setor cultural; e (4) sistema de monitoramento e avaliação do plano estadual de cultura. O objetivo da primeira fase era fomentar processos participativos. Para tanto, previa-se a criação de um fórum estadual e de fóruns regionais. O trabalho envolveria capacitação dos participantes, levantamento de dados das regiões/territórios, trabalhos setoriais, realização de oficinas e seminários. Nesse sentido, verificou-se que como a Bahia havia realizado, ao longo do segundo semestre de 2011, a IV Conferência Estadual de Cultura (CEC) com o tema “Planejar é preciso: consolidação dos Planos de Cultura” era indispensável rever a conveniência de desenvolver todas as fases já descritas.

A IV CEC teve como objetivo a elaboração de propostas para compor planos de cultura municipais, setoriais, territoriais e estadual, a partir de discussões presenciais em: 305 municípios, 27 territórios de identidade, 17 encontros setoriais e 8 conferências livres. Aproximadamente 30 mil pessoas participaram desse processo, contemplando representantes da sociedade civil e do poder público. Além da expressiva quantidade de participantes, a Conferência abrangeu grande parte do Estado (73% dos municípios, 100% dos territórios de identidade), contou com processo de eleição de delegados para a etapa estadual, desenvolveu metodologia para a composição de diagnóstico, nas etapas setoriais e territoriais, e buscou eleger prioridades para o planejamento das políticas culturais.

Esse processo participativo que configura a conferência é fundamental na formulação de políticas públicas de cultura, que requer o debate público e o crivo social (RUBIM, 2007). Sobretudo porque a sociedade civil é considerada a quinta entidade pactuante do SNC, visto que além dos quatros entes federados – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – ela é convocada a participar do processo de gestão e promoção de políticas democráticas e permanentes (CUNHA; RIBEIRO, 2013). Por tudo isso, estava claro que a IV CEC deveria ser utilizada como uma das principais referências para o PEC, e que, instituir novas instâncias de discussão para indicar prioridades, significaria deslegitimá-la. Ainda assim, o projeto de elaboração do PEC foi apresentado em reuniões com o Conselho Estadual de Cultura,<sup>4</sup> com integrantes da Associação de Dirigentes Municipais de Cultura, com representantes de Pontos de Cultura da Bahia, com os Representantes Territoriais da Cultura (funcionários da Secult que atuavam nos territórios de identidade) e com o Núcleo de Dirigentes da

---

<sup>4</sup> Na época, composto exclusivamente por representantes da sociedade civil.

Secult, composto por funcionários em cargo máximo, nas superintendências, diretorias, assessorias e unidades vinculadas.<sup>5</sup>

A segunda fase da metodologia da UFSC era a de “análise situacional da realidade do setor cultural”. Em resumo, tratava-se de elaborar um diagnóstico que apresentasse a situação cultural na Bahia, com o intuito de auxiliar na indicação de prioridades para o PEC. Para tanto, a Secult contratou duas pessoas de apoio ao Núcleo Executivo.

A reunião de dados e informações contou, principalmente, com as seguintes fontes: as quatro conferências de cultura (diagnósticos e resultados); relatórios de gestão; dados do IBGE, do IPEA, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia e da Secretaria Estadual da Fazenda. A estrutura do diagnóstico seguiu a orientação do PNC, sendo o texto distribuído de acordo com as seguintes dimensões da cultura: (I) Simbólica, (II) Cidadã e (III) Econômica, e nos aspectos da (IV) Gestão cultural e da (V) Participação social. Apesar do reconhecimento da importância do diagnóstico, houve uma série de limitações que dificultaram a sua elaboração, parte dela resultante do atraso na organização do campo da cultura. É recente o interesse de organismos de pesquisas por elementos e práticas culturais. No âmbito federal, somente a partir dos anos 2000, o IBGE passou a publicar dados específicos sobre a cultura. A ausência de informações sistematizadas prejudica a formulação de políticas públicas, pois há o risco de não se atingirem as principais carências da área. Essa fragilidade acompanha a elaboração dos planos de cultura, de uma maneira geral. Ao analisar o PNC, Rubim (2008) ressalta que o seu diagnóstico era frágil e fragmentado, que não delimitava com precisão os problemas a serem enfrentados, e com isso, as prioridades ficavam abaladas. Nesse sentido, fomentar a criação, a manutenção e a atualização do Sistema Nacional e de Sistemas Estaduais de Informações e Indicadores Culturais é fundamental. Sabe-se da complexidade de implantar esses sistemas, que demandam definições conceituais, infraestruturas adequadas, compatibilidades tecnológicas etc. (BARROS; MACHADO, 2013), porém, trabalhar com poucos dados e com informações dispersas é um risco. Ainda assim, reconhecendo, por um lado, todas essas limitações e, por outro, a necessidade de formular o PEC, foi redigido um texto sucinto, claro e objetivo, contendo informações sobre a atual situação da cultura no Estado, destacando seus pontos positivos e negativos.

A terceira fase do projeto foi a de “prognóstico para o futuro do setor cultural” que, em resumo, deveria reunir um conjunto de estratégias para alcançar resultados almejados. Tal fase deveria

---

<sup>5</sup> Instituto do Patrimônio Artístico Cultural (IPAC), Fundação Cultural do Estado da Bahia (FUNCEB), Fundação Pedro Calmon (FPC) e Centro de Culturas Populares e Identitárias (CCPI).

produzir o plano em si, com as suas diretrizes, objetivos, estratégias, metas e ações, além de estabelecer prazos de execução, prever recursos disponíveis e necessários para sua implementação, bem como as fontes e mecanismos de financiamento. Tais itens eram condizentes com a estrutura prevista para o PEC, na Lei do Sistema Estadual de Cultura da Bahia que, por sua vez, previa que a Conferência Estadual de Cultura e o Plano Nacional de Cultura fossem levados em consideração, no momento de elaboração do documento.

O trabalho com as quatro conferências estaduais de cultura da Bahia consistiu, inicialmente, no levantamento de todas as propostas eleitas como prioritárias nas suas respectivas plenárias. O quadro a seguir apresenta um resumo das características de cada conferência.

**Quadro 01 – Comparativo das conferências estaduais de Cultura da Bahia.**

|                     | % de municípios baianos participantes | Quantidade de inscritos* (aprox.) | Eixos temáticos                                                                                                                                                                                                                                              | Quantidade de propostas - etapa estadual           |
|---------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>I CEC 2005</b>   | 5%                                    | 2 mil                             | (1) Gestão pública da cultura; (2) Economia da cultura; (3) Cultura é direito e cidadania; (4) Patrimônio cultural; (5) Comunicação é cultura.                                                                                                               | 47                                                 |
| <b>II CEC 2007</b>  | 93,5%                                 | 41 mil                            | (1) Audiovisual e Radiodifusão; (2) Culturas Digitais; (3) Expressões Artísticas; (4) Patrimônio Imaterial; (5) Patrimônio Material; (6) Pensamento e Memória; (7) Política e Gestão Cultural.                                                               | 394                                                |
| <b>III CEC 2009</b> | 88,4%                                 | 50 mil                            | (1) Produção Simbólica e Diversidade Cultural; (2) Cultura, Cidade e Cidadania; (3) Cultura e Desenvolvimento Sustentável; (4) Cultura e Economia Criativa; (5) Gestão e Institucionalidade da Cultura; (6) Sistemas de Informações e Indicadores Culturais. | 32 (16 para a etapa Estadual e 16 para a Nacional) |
| <b>IV CEC 2011</b>  | 73%                                   | 30 mil                            | (1) Expressões Artísticas; (2) Patrimônio e Memória; (3) Pensamento e Leitura; (4) Transversalidade da cultura; (5) Gestão da cultura; (6) Redes produtivas e Serviços criativos.                                                                            | 76                                                 |

\*Considerando o total de participantes, ao longo de todas as etapas das conferências.

Como pode ser observado, a variedade de eixos temáticos e a quantidade de propostas revelam que as conferências não seguiram a mesma metodologia. Isso dificultou a análise das demandas e a elaboração de um quadro temático comparativo, que permitisse observar as propostas mais recorrentes ou aquelas mais pontuais. Para resolver essas diferenças, optou-se por ter a última CEC como referência. Após a reorganização dos eixos temáticos, foi preciso analisar individualmente as demandas para verificar: o órgão/setor responsável pela sua execução; a consonância com os princípios da Lei do Sistema Estadual de Cultura; a compatibilidade com o PNC; e a competência da Secult para absorvê-las, já que existiam propostas dirigidas exclusivamente para o MinC, para os poderes locais/prefeituras, para o Poder Legislativo ou ainda para a própria sociedade civil. Verificou-se, também, se a demanda tratava de temas relacionados à cultura, já que, apesar do

reconhecimento de sua transversalidade, era preciso delimitar. Afinal, uma “política cultural que queira cumprir a sua parte tem de saber delimitar claramente seu universo de atuação, não querendo chamar a si a resolução de problemas que estão sob a responsabilidade de outros setores de governo” (BOTELHO, 2001, p.75). Além disso, foi preciso interpretar o conteúdo de várias propostas, já que seus textos eram confusos e, ao invés de apresentarem uma demanda específica, reuniam uma série de questões distintas entre si.

A existência desse emaranhado de propostas pode ser interpretada como uma vontade do poder público de contemplar a maior quantidade possível de ideias e de sujeitos culturais, bem como de evitar atritos entre estes, já que exigir a definição de prioridades para o campo da cultura poderia gerar conflitos. Além disso, uma atuação mais incisiva por parte da Secult na organização/redação das propostas – especialmente na II CEC, quando se iniciava o governo Jaques Wagner (2007-2014) –, poderia ser mal interpretada e prejudicar o discurso de democracia participativa que estava sendo desenvolvido pela gestão. Entretanto, essa postura “agregadora” terminou por dificultar a definição de prioridades da política cultural. No final das contas, foram tantas as demandas que se tornou impossível identificar o que realmente deveria ser efetivado, prioritariamente, por parte do Estado.

De maneira geral, a dinâmica de converter as demandas de conferências em diretrizes/estratégias da política cultural é um problema ainda não resolvido. As conferências indicam necessidades, desejos, anseios e ações para o campo cultural, mas não consideram aspectos fundamentais da gestão de políticas públicas, como projeção de recursos orçamentários, prazos, meios de acompanhamento e avaliação (VILUTIS, 2012). No âmbito federal, Zimbrão (2013) aponta que, se por um lado, os resultados das conferências vêm fomentando a iniciativa de proposições, nos poderes Executivo e Legislativo, por outro, não há métodos, dispositivos e mecanismos institucionalizados que assegurem às deliberações das Conferências Nacionais a formulação de políticas e leis. No caso da Bahia, uma das orientações da Secult para o PEC era que ele fosse um documento sucinto, que reunisse as principais questões a serem enfrentadas no período de dez anos e isso significava deixar de fora muitas propostas apresentadas nas conferências. O secretário Rubim ressaltou isso na V CEC, realizada em 2013, ao publicar em um dos textos do encontro que, apesar do PEC ter considerado os resultados das conferências, “Isto não significa, honestamente, que todas as propostas aprovadas nas conferências tenham sido ou possam ser implantadas. As demandas são muitas, diversas, algumas exigem recursos vultosos e outras são contraditórias, como é natural em um ambiente democrático” (RUBIM, 2013b, p.3).



O trabalho de interpretação, análise e compilação das propostas das conferências gerou um documento com 233 demandas prioritárias, que compôs o cenário de elaboração do Plano. Para chegar a esse estágio, o Núcleo Executivo contou com a participação do Conselho Estadual de Cultura<sup>6</sup> e consolidou um grupo de trabalho especificamente para esse fim. Este GT contou com representantes de vários setores da Secult, o que contribuiu para o equilíbrio dos temas abordados no PEC. Em relação a esse grupo, vale destacar que o fato de seus integrantes serem funcionários indicados por seus dirigentes favoreceu a inclusão de um olhar especialmente direcionado às condições de trabalho dessas pessoas (salário, plano de carreira, concurso público etc.), elementos que não apareceram nas conferências e que retratam a situação interna do órgão de cultura. Outro destaque do GT foi o processo de preenchimento de uma planilha em que cada setor deveria verificar as demandas compiladas das conferências e indicar o grau de gravidade, urgência e tendência de cada uma delas.<sup>7</sup> Ainda que essa planilha não tenha sido completamente preenchida, ela foi importante por revelar que várias ações prioritárias necessitam da atuação conjunta desses setores, a exemplo de projetos relacionados à memória de povos tradicionais, que aciona o IPAC, no âmbito do patrimônio imaterial, e o CCPI. A necessidade de fomentar esses diálogos configura-se como um dos desafios da Secult, já que o próprio Secretário Rubim (2013b) afirma que a Secretaria centralizada não se conecta com suas entidades vinculadas, inclusive estas foram criadas antes da própria Secult, possuindo grande autonomia institucional, daí a necessidade da “superação deste esgarçamento institucional e o desenvolvimento de políticas compartilhadas” (RUBIM, 2013b, p. 176). Além disso, a planilha mostrou que várias demandas ultrapassavam o campo de atuação direta da Secult, exigindo aproximação com outros órgãos públicos, a exemplo da indicação de oferta de banda larga, em todo o Estado, ou da ampliação da presença das produções audiovisuais do interior da Bahia na programação da TVE,<sup>8</sup> responsabilidade da Secretaria de Comunicação. A inclusão, no PEC, de ações de competência direta de outros órgãos governamentais pode ser entendida como uma estratégia da Secult para articular programas, pois “[...] a cultura, em sentido lato, exige a articulação política efetiva de todas as áreas da administração, uma vez que alcançar o plano do cotidiano requer o comprometimento e a atuação de todas elas de forma orquestrada, já que está se tratando, aqui, de qualidade de vida” (BOTELHO, 2001, p.75).

Após o tratamento das demandas das conferências, o Núcleo Executivo passou a analisar o Plano Nacional de Cultura, pois várias metas indicam a necessidade de adesão, por parte dos demais entes

---

<sup>6</sup> O CEC participou do processo de idealização da planilha.

<sup>7</sup> O método GUT gera uma matriz indicativa de “prioridade das estratégias, tomadas de decisão e solução de problemas de organizações/projetos”. Essa dinâmica foi resultado de uma parceria com a Secretaria de Planejamento, que se dispôs a apoiar a elaboração das diretrizes do Plano.

<sup>8</sup> O Instituto de Radiodifusão da Bahia era uma das unidades vinculadas à Secult, porém, a partir de 2011, migrou para a Secom.

federados, a exemplo da meta 2: “100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)” (BRASIL, 2012). Como não há uma indicação clara por parte do MinC de quais metas do PNC devam ser objeto de adesão, foi feita uma análise individual de cada uma delas, observando aquelas que poderiam ser contempladas ou que precisariam de adequações. Assim, por exemplo, a meta citada anteriormente, foi inserida no PEC nos seguintes termos:

Implantação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais como instrumento de acompanhamento, avaliação e aprimoramento da gestão e das políticas públicas de cultura, através das seguintes ações: a) cadastrar, mapear e sintetizar as informações culturais, a fim de orientar a coleta pelo Estado e Municípios de dados relacionados à gestão, formação, produção, difusão, circulação, fruição e reflexão de obras, atividades e expressões culturais; b) estabelecer parâmetros para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais. (BAHIA, 2014)

O cenário de trabalho do PEC obteve, portanto, três grandes fontes de informação: o extrato das demandas das conferências, as diretrizes/metasp do PNC, adaptadas ao cenário local, e o resultado do diagnóstico. Depois que todo esse material foi reunido, foram estabelecidos alguns critérios para a condução da redação do texto, tais como: 1 – limitar o número de ações, inserindo apenas aquelas consideradas fundamentais e imprescindíveis (lembrando que o PEC passará por processos periódicos de revisão); 2 – apresentar temas centrais e transversais. Os temas setoriais deveriam ser tratados nos seus respectivos planos; 3 – tratar de temas pertinentes a todo o Estado da Bahia, procurando produzir efeitos em escala, para beneficiar o maior número possível de pessoas. Questões específicas dos territórios deveriam ser abordadas nos respectivos planos; 4 – estar alinhado com as metas do PNC; e 5 – indicar ações transversais, ainda que não fossem da competência exclusiva da Secult.

Estabelecer esses critérios foi fundamental para a produção final do texto, pois deixou claro que não seria possível a absorção de 100% das demandas das conferências e nem de tudo o que estava apontado no diagnóstico.

### **3. FINALIZAÇÃO DO PEC E SEU PROCESSO DE APROVAÇÃO**

A minuta final do PEC Bahia ficou composta por 12 princípios, 19 objetivos, 7 diretrizes, 20 estratégias e 62 ações. Os princípios e objetivos foram estabelecidos em estrita consonância com a Lei do SEC, apenas adequando o que fosse necessário. Em relação às diretrizes, foram instituídas em sete capítulos: I – Do Estado e da participação social: fortalecer a institucionalidade da cultura e a participação da comunidade e da sociedade civil; II – Do fomento: ampliar o investimento em cultura

e aperfeiçoar os mecanismos de financiamento; III – Da diversidade: reconhecer, valorizar, proteger e promover as expressões culturais; IV – Do acesso: universalizar o acesso à cultura; V – Da economia da cultura: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento da Bahia; VI – Da formação: ampliar e qualificar a formação em cultura; e VII – Da transversalidade: fomentar a articulação da cultura com outras áreas. Sob cada uma dessas diretrizes foram reunidas estratégias e ações.

Assim como ocorreu com o PNC, o PEC também não apresentou as metas nesse primeiro momento. Um dos principais fatores para isso foi a questão do tempo, já que o documento precisava passar por uma consulta pública e pela aprovação do Conselho Estadual de Cultura, antes de seguir para a Procuradoria Geral do Estado, Casa Civil e, enfim, chegar na Assembleia Legislativa. Considerando que a consulta pública começaria em agosto de 2013 e que em 2014 haveria processo de eleição para o governo estadual, atrasar a elaboração do PEC para indicar suas metas poderia colocar a conclusão do projeto em risco, diante da incerteza das políticas a serem implementadas pela próxima gestão, afinal de contas “[...] a política pública ainda está vinculada a acordos político-partidários e pessoais, dificultando que se supere a prática instalada de atendimentos pontuais para a sua definição e o desmantelamento de seus quadros técnicos, permitindo a implementação de uma política pública de continuidade” (CALABRE, 2013, p. 218). Por isso, foi estabelecido no projeto de lei do PEC que as suas metas serão fixadas pela coordenação executiva (composta por membros indicados pela Secult, com a participação do Conselho Estadual de Cultura e representantes do setor cultural), e publicadas em 180 dias, a partir da entrada em vigor da Lei.

Essa decisão estratégica de inserir a meta posteriormente pode ter contribuído para acelerar o processo de encaminhamento do documento até a Assembleia, porém, provavelmente, dificultou o seu entendimento como instrumento de gestão, já que as metas são quantificáveis, mensuráveis. Sem elas, o Plano fica mais abstrato e de difícil visualização. Isso, no entanto, não foi questionado na consulta pública, feita de maneira virtual, por meio do site <http://www.consultapec.cultura.ba.gov.br/>, no período de 15/08 a 30/09/2013. O processo de participação no sistema era simples, bastando o usuário cadastrar seu nome e e-mail para, em seguida, sugerir alterações em todo o documento, indicando a exclusão, inclusão ou alteração do conteúdo. Ao todo foram registradas 133 contribuições, sendo que a diretriz “Estado e participação social” obteve o maior número de sugestões, 56, e a diretriz que trata da transversalidade, a menor, apenas sete. De maneira geral, na consulta pública houve mais comentários do que sugestões, além de desabafos e alguns relatos do que estava ocorrendo nos municípios. Não foi sugerida a exclusão de nenhum item. Das sugestões enviadas, seis foram, inicialmente, incluídas no PEC.

A etapa seguinte foi a de aprovação e deliberação do Plano no Conselho Estadual, conforme exigência do art. 10 da Lei do SEC. Assim, foi encaminhada previamente aos conselheiros a minuta comentada do PEC (destacando as contribuições da consulta pública) e o seu diagnóstico. A reunião entre Secult, Núcleo Executivo do Plano e Conselho ocorreu ao longo do dia 5 de novembro de 2013. No turno matutino, o Secretário de Cultura destacou a importância da aprovação do Plano e, no turno vespertino, o documento foi apresentado item por item, pelo Núcleo Executivo, destacando as contribuições da consulta pública. Da análise dos conselheiros, destaca-se que duas das propostas advindas da consulta pública, que indicavam: “6.1.5 Garantir formação periódica aos conselheiros de cultura” e “6.1.6 Garantir a formação dos membros que integram os Fundos de Cultura”, foram alteradas e passaram a ser redigidas nos seguintes termos: “6.1.5 Garantir assessoria técnica aos conselhos de cultura” e “6.1.6 Garantir assessoria técnica aos membros que integram os Fundos de Cultura”. A alteração deve-se ao fato dos conselheiros presentes entenderem não haver necessidade de formação, para membros de conselhos e de comissões do Fundo, já que consideram que para atuar em tais instâncias é imprescindível que a pessoa já possua formação, sendo necessária apenas uma assessoria técnica. Essa opinião diverge do que vem sendo proposto pelo MinC e pela Secult, que entendem que a formação dos conselheiros, especialmente no interior do Estado, merece ser fortalecida. Na publicação “Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura” (FERNANDES; RUBIM; RUBIM, 2010), Gustavo Vidigal, integrante da Secretaria Executiva do MinC, apontou a necessidade dos conselheiros de cultura terem acesso a atividades de formação, que abordem temas como direitos e deveres dos conselheiros, orçamento público, processos legais e estrutura administrativa do Estado etc. Neste mesmo texto, Rubim destaca a importância da formação ser permanente, para que os conselheiros possam cumprir a função de articular Estado e sociedade.

Apesar do Conselho ter aprovado o Plano na primeira sessão, o documento recebeu críticas especialmente relacionadas à fragilidade do diagnóstico e à falta de detalhamento do Plano, provavelmente pela ausência das metas.

O trâmite seguinte à aprovação do PEC no Conselho foi a elaboração de uma minuta de projeto de lei para apreciação da Procuradoria Geral do Estado e da Casa Civil. Após análise dessas instâncias, o Plano foi enviado, em caráter de urgência, para a Assembleia Legislativa, no início do mês de junho de 2014, para ser votado até o final de julho do mesmo ano.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da trajetória de construção do Plano Estadual de Cultura da Bahia é possível destacar alguns aspectos relacionados ao seu processo de elaboração: 1 – é preciso reconhecer e aproveitar o histórico das instituições envolvidas. As trajetórias e experiências vivenciadas na política cultural do Estado direcionam o trabalho. No caso da Bahia, destaca-se a ampla participação da sociedade civil nas conferências; 2 – os atores envolvidos no processo de elaboração do documento possuem ritmos próprios, ou seja, Núcleo Executivo do Plano, funcionários da Secult, Conselho de Cultura, Procuradoria Geral do Estado etc. possuem prioridades distintas, portanto, cada um possui seu tempo; 3 – o resultado final do trabalho não contemplará as expectativas de todos os atores/setores; 4 – trabalhar com questões transversais e interdisciplinares exigirá maior dedicação por parte da Secult, seja interna ou externamente; 5 – o tempo inicialmente previsto para a elaboração do Plano foi bastante curto, entretanto, a determinação de um prazo foi fundamental para que o documento fosse concretizado, ainda que com aspectos a serem melhorados; e 6 – o trabalho de elaboração do Plano possibilitou ao Núcleo Executivo o acesso privilegiado a informações sobre a cultura, no Estado, e à dinâmica de funcionamento da gestão pública.

Para além desses aspectos do processo de elaboração do Plano, essa experiência revelou que é inevitável observar, também, que o desenvolvimento de políticas culturais ainda possui um alto grau de dependência em relação ao gestor do órgão público de cultura, mesmo que articulados a processos democráticos de participação popular, como as conferências. A fragilidade institucional apresenta-se nessa centralidade, na desestruturação dos órgãos de cultura, no orçamento reduzido da pasta, na ausência de sistematização de informações, em insuficientes programas transversais, na precária oferta de processos de formação e qualificação de agentes culturais, na pouca aplicação de métodos de acompanhamento e avaliação de programas e projetos etc. Isso significa que, apesar dos avanços que a área da cultura obteve nos últimos anos, e a Bahia vivencia essa experiência, ainda há muito a ser feito. Essa fragilidade, verificada em municípios e Estados brasileiros, precisa ser considerada, especialmente quando se trata de elaborar políticas sistêmicas. Certamente, os problemas acima elencados são enfrentados de diferentes formas pelos entes federados que, por sua vez, devem dialogar com as especificidades locais. Por isso, é preciso pensar como essas singularidades são absorvidas dentro dos Sistemas de Cultura. O alinhamento entre Estados, municípios e União fortalece o pacto federativo, porém é preciso analisar, por exemplo, se determinado modelo de gestão, elaborado e disponibilizado pelo Ministério da Cultura, é condizente com a experiência de todos os entes. Caso o processo de indução seja tão forte que não permita a existência desses espaços, o SNC deixa de ser horizontal e colaborativo, como se propõe, para ser vertical e imperativo.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei Estadual Nº 12.365 de 30 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a Política Estadual de Cultura, institui o Sistema Estadual de Cultura, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cultura.ba.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Lei-12.365-de-30-11-2011-Lei-Org%C3%A2nica-da-Cultura.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Nº 20.864/2014. Aprova o Plano Estadual de Cultura da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Poder Legislativo, Salvador, BA, 3 jun. 2014. Seção 3. p. 9-14.

BARROS, J. M; MACHADO, F. O Acre e o Brasil: continuidades e singularidades nas políticas culturais. In: BARBALHO, A; BARROS, J. M; CALABRE, L. (Orgs.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 43-74.

BOTELHO, I. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 1-28, 2001.

BRASIL. **Proposta de emenda à Constituição nº 416, de 16 de junho de 2005**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290677>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.343, de 02 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.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF: 2012.

CALABRE, L; PARDO, A. L. Avanços e desafios do federalismo na cultura do Estado do Rio de Janeiro. In: BARBALHO, A; BARROS, J. M; CALABRE, L. (Orgs.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 201-222.

CUNHA FILHO, F. H; RIBEIRO, S. Federalismo brasileiro: significados para a cultura. In: BARBALHO, A; BARROS, J. M; CALABRE, L. (Orgs.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 13-41.

FERNANDES, T; RUBIM, A; RUBIM, I. (Orgs.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA; SECRETARIA DE CULTURA DA BAHIA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Termo de compromisso e assistência técnica**. Compromisso que entre si firmaram o Ministério da Cultura, por intermédio da secretaria de articulação institucional, o Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria de Cultura, e a Universidade Federal

de Santa Catarina para desenvolver o Projeto de apoio à elaboração dos planos estaduais de cultura. Brasília, DF: 2011.

\_\_\_\_\_. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Termo de referência MinC/UFSC**. Programa nacional de fortalecimento institucional dos órgãos estaduais/municipais de cultura. Projeto de apoio à elaboração dos planos estaduais de cultura. 2011. Disponível em: <[http://planosdecultura.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2012/02/termo\\_referencial.pdf](http://planosdecultura.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2012/02/termo_referencial.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2014.

RUBIM, A. Políticas culturais na Bahia contemporânea. In: BARBALHO, A; BARROS, J. M; CALABRE, L. (Orgs.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013a. p.159-178.

\_\_\_\_\_. **V Conferência Estadual de Cultura da Bahia**, 2013b. Disponível em: <<https://conferenciadecultura.files.wordpress.com/2013/06/texto-do-secreta1rio-de-cultura-da-bahia-albino-rubim-v-conferencia1.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Cultura em debate. **Políticas Culturais em Revista**, v. 01, n. 2, p. 59-72, 2008. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewArticle/3333>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, G. M. (Org.). **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: Edufba, 2007. p. 139-158.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Planos estaduais de cultura: estratégias metodológicas para um processo participativo. 2 ed. In: SEMINÁRIO DE PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA, 2.; 2012, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, 2012. p. 1-127.

VILUTIS, L. Planos municipais de cultura e participação social no fortalecimento de políticas culturais. **Políticas Culturais em Revista**, v. 5, n. 2, p. 135-150, 2012. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewArticle/6751>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

ZIMBRÃO, A. Conferências Nacionais de Cultura e seus desdobramentos em políticas públicas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS, 4.; 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013. p. 1-16.