

Políticas públicas culturais e participação

Eneida Braga Rocha de Lemos*

Ena Elvira Colnago**

Resumo: O presente artigo busca apresentar e descrever o processo de construção do Plano Nacional Setorial de Museus – PNSM como um estudo de caso de uma experiência de concepção e implementação de uma política pública cultural de forma participativa e democrática. Nesses termos, vale destacar o diferencial do PNSM como uma ferramenta de empoderamento social, uma vez que o plano é um mapeamento de oportunidades de estratégias de intervenção no setor endereçada a todos os atores públicos e privados representantes do campo museal, ao invés de um rol de demandas do setor museal ao poder público.

Palavras-chave: política pública, planejamento, empoderamento social.

Introdução

O objetivo desse artigo é apresentar a experiência do Instituto Brasileiro de Museus com relação ao processo de construção do Plano Nacional Setorial de Museus – PNSM, chamando atenção para o seu caráter participativo e democrático.

* Eneida Braga Rocha de Lemos é diretora do Departamento de Difusão, Fomento e Economia dos Museus (DDFEM) do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). E-mail: eneida@museus.gov.br

** Ena Elvira Colnago é coordenadora da Coordenação de Difusão e Desenvolvimento de Parcerias (CDDP/DDFEM) do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). E-mail: ena.colnago@museus.gov.br

Na realidade, o processo de construção do PNSM sintetiza o esforço do governo e do setor empreendido nos últimos anos para articular, promover, desenvolver e fortalecer o campo museal no país. Dessa forma, traz consigo uma bagagem de conhecimento, de capacidade de mobilização do setor e de reflexão estratégica sobre políticas públicas para a área.

Esse movimento, inclusive, estava alinhado com o movimento do segmento da cultura em prol do Plano Nacional de Cultura – PNC. Em 2003, quando foi dado início ao complexo percurso de construção coletiva do PNC, foi lançada a Política Nacional de Museus – PNM, que também foi resultado da mobilização dos diferentes segmentos que compõem a área museal no Brasil, por meio de reuniões, distribuição de textos-base para as discussões; e debates entre setores das esferas públicas, associações de classe, entidades privadas, entre outros.

O Plano Nacional de Cultura e a Política Nacional de Museus seguiriam seus percursos, atualizando os debates na área cultural e museal e consolidando seus respectivos ambientes de institucionalidade. Em 2010, para a realização da II Conferência Nacional de Cultura - CNC previu-se, em acordo com o seu Regimento Interno, que os diferentes setores da cultura se reunissem em pré-conferências setoriais para debater e apresentar propostas a 5 eixos temáticos¹ da II CNC. Destaque-se que o Regimento Interno da II CNC também trata, em seu artigo 1º, inciso IX, dos planos setoriais culturais.

Art. 1º A II Conferência Nacional de Cultura terá os seguintes objetivos:

IX - Propor estratégias para a implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Cultura e recomendar metodologias de participação, diretrizes e conceitos para subsidiar a elaboração dos Planos Municipais, Estaduais, Regionais e Setoriais de Cultura.

¹ Os (5) eixos temáticos da II CNC receberam a denominação de eixos estruturantes no Regimento Interno do 4º FNM, denominação essa assumida por esse artigo.

Dessa forma, o PNSM é decorrente da II CNC é decorrência do Plano Nacional de Cultura e da II Conferência Nacional de Cultura – II CNC, bem como de seu conjunto de reuniões setoriais, particularmente, a I Pré-Conferência de Museus e Memórias. É com base nesse contexto que o processo de construção do PNSM será apresentado.

A base para a construção de espaços de reflexão

O papel do Estado como gestor público deve ser o de agregar os diversos segmentos, possibilitando a complementação de sua ação. Ressalta-se a ação de complementação e não de substituição das tarefas que o Estado não pode abster-se de executar, principalmente no que diz respeito à garantia de direitos do cidadão.

Políticas públicas consistentes e coerentes são o primeiro elemento para o sucesso da participação e devem ter como essência a confiança entre os atores envolvidos. Em uma sociedade relacional como a brasileira a participação é elemento da dinâmica cultural.

O trabalho com bens simbólicos, bens de representação coletivos, faz dos museus elementos de articulação social, propiciando um campo fértil para ações participativas no desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

No Brasil, existem pouco mais de 3 mil museus, entre públicos e privados, federais, estaduais e municipais que refletem tanto a diversidade de nosso país, quanto as diferenças regionais existentes.

O campo museológico brasileiro, desde o ano de 2003, encontra-se num período de fortalecimento, tendo o processo participativo como principal elemento de estruturação de suas políticas públicas.

O exercício da reflexão sobre a política voltada para o setor museal tem início com a construção coletiva da Política Nacional de Museus – PNM, lançada em 2003. A PNM estabeleceu os princípios norteadores e os eixos programáticos para atuação de gestores públicos e privados no âmbito do campo museal e permitiu abrir espaço para um amplo debate sobre o papel da museologia contemporânea. Debate este que se

manteve vivo e atualizado nas edições do Fórum Nacional de Museus². O resultado desses exercícios de reflexão foi o desenvolvimento de uma massa crítica de gestores públicos e privados que passaram a ver o setor museal de uma forma mais estratégica: passa-se a dar atenção especial aos problemas estruturais; a ter uma visão sistêmica dos mesmos, identificando suas inter-relações regionais e setoriais; e a propor demandas que visem a trazer respostas concretas a problemas estruturais.

Como desdobramentos o setor museológico já havia conquistado novos instrumentos de institucionalização, construídos de igual forma participativa: O Sistema Brasileiro de Museus (Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004) e o Estatuto de Museus (Lei nº 11.904 de janeiro de 2009). Por si só, o texto final do Decreto que institui o Sistema Brasileiro de Museus demonstra seu caráter participativo. Ele conta com um Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Museus, onde está garantida a representação do governo federal – Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério da Defesa, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Turismo – sistemas estaduais e municipais de museus; museus privados; associações – Conselho Federal de Museologia, Associação Brasileira de Museologia, Comitê Brasileiro do ICOM – ecomuseus e museus comunitários, numa clara composição democrática e de inclusão política e social do cidadão no processo decisório.

O Estatuto de Museus, em sua fase de elaboração, foi objeto de consulta pública por meio virtual e depois consolidado pelo Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Museus. Após consolidado, foi apresentado à Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, que acolheu a proposta, e após a tramitação foi promulgada a Lei nº 11.904, de janeiro de 2009.

² O Fórum Nacional de Museus teve sua primeira edição em 2004, com o tema “A Imaginação Museal: os caminhos da democracia”, a segunda e a terceira edição, em 2006 e 2008, respectivamente, com os temas: “O futuro se constrói hoje” (2ª edição) e “Museus como agentes de mudança social e desenvolvimento” (3ª edição).

O caráter democrático e participativo das políticas públicas culturais: a experiência do Plano Nacional Setorial de Museus

A Lei nº 12.343/2010 instituiu o Plano Nacional de Cultura – PNC e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC. A referida lei, por sua vez, deixa claro o caráter democrático e participativo do PNC, especialmente em seus artigos 1º, 2º, respectivamente princípios e objetivos, e artigo 3º, que trata de diferentes formas de participação nas atividades de formulação/revisão, implementação e monitoramento do referido plano.

O Plano Nacional Setorial de Museus – PNSM comunga desses valores democráticos e participativos adotados pelo PNC. Além disso, fica claro a observância desses valores em relação ao processo de construção do PNSM bem como, obviamente, na sua interface com o processo de construção do PNC. Dito isso, o PNSM, como o primeiro plano nacional setorial cultural lançado, representa o primeiro passo no processo de consolidação desse modelo de planejamento democrático e participativo, ao mesmo tempo em que lança luz para os desafios, oportunidades e vantagens do referido modelo aplicado ao setor museal.

II Conferência Nacional de Cultura e as pré-conferências setoriais culturais: primeiro passo para instituição do processo de construção do PNSM

O processo de construção do PNSM tem início com o evento da pré-conferência do setor museal que, assim como as demais pré-conferências setoriais de cultura, compuseram etapa preparatória de um evento maior, a II Conferência Nacional de Cultura – CNC, realizada em março de 2010. De acordo com o Regimento Interno da II CNC³, artigos 37 e 38, as pré-conferências setoriais de cultura representam espaços para discussão dos planos setoriais específicos e para eleição de representantes no Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC.

³ A Portaria nº 46/2009 convoca a II Conferência Nacional de Cultura e torna pública a aprovação do seu Regimento Interno.

Como parte da preparação para a II CNC, foi realizada, em fevereiro de 2010 no Rio de Janeiro, a Pré-Conferência de Museus e Memórias, com a participação de representantes de 26 unidades da Federação⁴, a fim de subsidiar o processo de construção de um plano setorial voltado para o setor museal. Nesse sentido, esse encontro permitiu que se avançasse na concepção de um plano de atuação voltado para o setor museal. Como resultado da Pré-Conferência de Museus e Memórias, foram estabelecidas 5 propostas relativas aos 5 eixos estruturantes da II CNC.

Eixos Estruturantes II CNC: propostas oriundas da Pré-Conferência de Museus e Memórias

Eixo I – Produção simbólica e diversidade cultural:

- Assegurar o registro e a valorização da memória dos diferentes grupos sociais, fortalecendo e garantindo a manutenção dos museus, espaços e centros culturais, com ênfase em comunidades menos favorecidas.

Eixo II – Cultura, cidade e cidadania:

- Ampliar, qualificar e melhorar o investimento nos quadros de profissionais da ação educativa e do serviço sociocultural dos museus e demais espaços de memória.

Eixo III – Cultura e desenvolvimento sustentável:

- Promover políticas públicas que garantam a gestão museal e o acesso a mecanismos de fomento e financiamento direcionados para a diversidade e o patrimônio cultural, os direitos humanos e a cidadania, integrando a economia, a museologia, a educação, a arte, o turismo e a ciência e tecnologia, visando ao desenvolvimento local e regional, bem como à sustentabilidade cultural e ambiental.

Eixo IV – Cultura e economia criativa:

- Fomentar a relação museu-comunidade, considerando a função social dos museus, produzindo novas perspectivas de geração de renda pautadas em produtos e serviços que aproveitem potencialidades, saberes e fazeres. Nesse sentido, criando Fundo Setorial de Museus em âmbito Federal, Estadual, Municipal e Distrital voltado para entidades governamentais e não governamentais, a fim de garantir a sustentabilidade

⁴ Ressalte-se a ausência de representantes do Distrito Federal.

de seus planos museológicos plurianuais e destacando a manutenção dessas instituições.

Eixo V – Gestão e institucionalidade da cultura:

- Garantir a continuidade da Política Nacional de Museus e a implantação do Estatuto de Museus, respeitando a diversidade regional, com a ampliação dos investimentos na área.

As propostas oriundas da Pré-Conferência de Museus e Memórias foram incorporadas na íntegra ao resultado final da II CNC. Registre-se que a CNC e as Conferências setoriais passam a ter *status* legal, de acordo com o art. 14 da Lei 12.343, e a constituir um espaço formal para o “debate de estratégias e o estabelecimento da cooperação entre os agentes públicos e a sociedade civil para a implementação do Plano Nacional de Cultura – PNC”.

IV Fórum Nacional de Museus: a estratégia adotada para o processo de construção do PNSM

A 4ª edição do Fórum Nacional de Museus – FNM, “Direito à Memória, Direito a Museus”, ocorrida em Brasília, no período de 12 a 17 de julho de 2010, representa a culminância do processo de construção da Política Nacional de Museus, bem como de sua efetiva integração ao Plano Nacional de Cultura. E, assim como a II CNC, o IV FNM contou com o seu regimento interno com o objetivo de guiar os debates do evento a partir de uma metodologia específica para a elaboração das propostas ao PNSM.

Deve-se destacar, nessa estratégia de construção do PNSM, a escolha do evento do 4º Fórum Nacional de Museus para sediar o debate e a construção de propostas do referido plano. Isso porque o evento do Fórum Nacional de Museus já havia se consolidado como um espaço de reflexão sobre a política pública voltada para o setor museal, Política Nacional de Museus – PNM, e como uma ferramenta de mobilização do campo museal, profissionais da área de museologia e áreas afins, estudantes, acadêmicos, formadores de opinião na área, entre outros.

O maior desafio, contando com a mobilização do setor museal, foi fazer com que todo o conhecimento adquirido – em termos de desafios, experiências, resultados efetivos, frustrações, projeção no futuro, horizontes – pudesse se transmutar em uma agenda política do setor museal com propostas que avançassem em objetividade e concretude, inclusive com o estabelecimento de metas e prazo. A esse desafio o Instituto Brasileiro de Museus buscou responder com a metodologia para a construção do PNSM, constante do Regimento Interno do 4º FNM.

Assim, de acordo com a metodologia do processo de construção do PNSM, o debate organizou-se em 4 etapas. A primeira, que antecedeu o 4º FNM, foi formada pelas plenárias estaduais⁵, realizadas no período de 1º de maio a 28 de junho de 2010. Nessas plenárias estaduais, foram mobilizados representantes da área museológica, da sociedade civil e do poder público, e compreenderam a etapa preparatória dos debates das propostas que se seguiram no evento do FNM. As demais etapas – minifóruns setoriais, miniplenárias e a plenária nacional – ocorreram durante a realização do 4º FNM e constituíram a estrutura dos debates que elegeram as propostas prioritárias e elencaram as demais propostas que fazem parte do PNSM.

Na realidade, o Regimento Interno do 4º FNM estabeleceu as diferentes etapas de debate – plenárias estaduais, miniplenárias, minifóruns setoriais e plenária –, assim como a sua estrutura. Assim, as plenárias estaduais, miniplenárias e plenária têm como estrutura de debate os 5 eixos estruturantes da II CNC enquanto os minifóruns têm como estrutura de debate 9 eixos setoriais, definidos pelo referido Regimento Interno.

Eixos estruturantes e setoriais IV Fórum Nacional de Museus.

- Eixos estruturantes (II CNC)

- I. Produção simbólica e diversidade cultural
- II. Cultura, cidade e cidadania
- III. Cultura e desenvolvimento sustentável

⁵ Ressalta-se a ausência de plenárias estaduais no Distrito Federal, Espírito Santos, Goiás e Tocantins.

- IV. Cultura e economia criativa
- V. Gestão e institucionalidade da cultura

Eixos setoriais

- I. Museus de arte
- II. Museus de história
- III. Museus de culturas militares
- IV. Museus de ciências e tecnologia
- V. Museus etnográficos
- VI. Museus arqueológicos⁶
- VII. Museus comunitários e ecomuseus
- VIII. Museus da imagem e do som e de novas tecnologias
- IX. Arquivos e bibliotecas de museus

No primeiro caso, a linha condutora dos debates tem um enfoque estruturante com vistas a estimular os participantes a trabalharem com uma visão de futuro mais geral sobre o setor museal. Nesse caso, fica evidente a interface do processo de construção do PNC e do PNSM, especialmente porque a visão estratégica do setor museal reflete as 05 propostas referentes aos 05 eixos estruturantes da II CNC, tendo ganhado densidade propositiva na sequência do trabalho oportunizada pelo 4º FNM.

No segundo caso, a linha condutora dos debates tem um enfoque setorial com vistas a promover uma reflexão dos participantes sobre as especificidades das dinâmicas de determinados setores de museus (eixos setoriais), a partir de determinados temas transversais, e sobre as condições necessárias para que os museus, em cada setor, possam não apenas cumprir plenamente as suas funções, como preparar-se para atuar e contribuir efetivamente para o processo de transformação a que o setor museal se propõe. Registre-se que o referido processo de transformação está orientado pelas

⁶ Museus etnográficos e museus arqueológicos constituíam, de acordo com o Regimento Interno do 4º FNM, um único eixo setorial. A separação em dois eixos de discussão se deu no início dos trabalhos desse minifórum setorial por deliberação do próprio grupo.

visões de futuro desenhadas pelo setor museal, as quais estão expressas nas propostas dos 05 eixos estruturantes que constituem o PNSM e balizam o PNC.

Ademais, os debates deveriam gerar como resultados um agenda política do setor museal com densidade propositiva. Dessa forma, conforme estabelecido pelo Regimento Interno do 4º FNM, as propostas deveriam ser constituídas de diretrizes, estratégias, ações e metas, quantitativas e temporais. O estabelecimento de um formato para as propostas, com base nas quais as contribuições seriam apresentadas, teve um efeito didático sobre os participantes ao induzi-los a refletir sobre os problemas ou mesmo sobre situações sobre as quais se espera que haja algum tipo de ingerência bem como sobre as oportunidades de intervenção e suas estratégias. Nesses termos, o PNSM transforma-se em uma ferramenta de empoderamento social: revela e se revela em um mapa de oportunidades de estratégias de intervenção.

Registre-se que, embora seja possível identificar uma ou outra proposta constante do PNSM com a identificação de um ente responsável pela sua viabilização, em geral o Ibram, como órgão responsável pela coordenação da política pública voltada para o setor museal, o PNSM não pode ser identificado com um rol de demandas do setor cultural junto ao poder público. Ao contrário, o PNSM reflete um conjunto de oportunidades de estratégias de intervenção a ser viabilizado pelo setor e para o setor museal.

O PNSM apresenta-se composto por 140 propostas de intervenção, diretrizes que são detalhadas em estratégias, ações e metas. Desse conjunto, 24 diretrizes são estabelecidas como prioritárias no âmbito do PNSM: são as diretrizes relativas aos 5 eixos estruturantes da II CNC que balizam o PNC.

Diretrizes prioritárias do PNSM: propostas eleitas na plenária do IV Fórum Nacional de Museus

I. Eixo Produção simbólica e diversidade cultural:

- Assegurar fomento para pesquisas que contemplem a produção simbólica, a diversidade cultural no espaço museológico e para o desenvolvimento de ações educativo-culturais e formação na área dos museus.
- Estabelecer contínua interlocução cultural de caráter fronteiriço entre os países sul-americanos, valorizando as manifestações artísticas, históricas e sociais, levando em conta realidades locais de formação e desenvolvimento para reflexão, intercâmbio de experiências e divulgação de ações de preservação.
- Estabelecer e ampliar políticas culturais voltadas para o campo museológico nas esferas municipal, estadual e federal que atendam às demandas de estruturação e formação em museus, por meio de convênios e parcerias com instituições públicas, privadas e comunitárias.
- Fomentar e aprofundar teórica e metodologicamente a pesquisa sobre a documentação e o acervo museológicos.
- Promover e garantir a identificação e o registro de memórias, manifestações culturais, saberes e fazeres dos diferentes segmentos sociais priorizando pequenas comunidades com ênfase na cultura étnica e popular e comunidades indígenas, afro-descendentes, valorizando o patrimônio imaterial brasileiro.

II. Cultura, cidade e cidadania:

- Estabelecer uma política de acessibilidade universal para museus e centros culturais.
- Estabelecer o espaço do museu como mecanismo dinâmico de referência cultural para as cidades, como um bem simbólico necessário para a afirmação de identidades, valorizando a memória e os saberes, promovendo a integração das comunidades locais.

- Fomentar a relação museu-comunidade, através do incentivo à criação de museus dedicados à memória comunitária.
- Ampliar e fortalecer a função social dos museus reconhecendo e identificando a relação entre coleções, comunidade, cidade, rede de pesquisa e cooperação técnica, fortalecendo a manifestação das identidades.
- Desenvolver programas de apoio à revitalização e adequação de uso de espaços públicos ociosos para que sejam utilizados por programas museais.

III. Cultura e desenvolvimento sustentável:

- Garantir a transformação dos sítios paleontológicos e arqueológicos em museus de território, como forma de preservá-los e propiciar a geração de renda para as comunidades do entorno – aprovada na plenária do 4º FNM.
- Estimular o desenvolvimento do turismo sustentável por meio do reconhecimento, valorização e fortalecimento da identidade cultural local, incluindo a capacitação de pessoal para o atendimento ao turista, adaptação dos espaços museais e de memória, de forma a atender aos visitantes, inclusive portadores de deficiência, contribuindo para o desenvolvimento e a inclusão social e econômica da comunidade.
- Fortalecer, ampliar e democratizar as formas de obtenção de recursos e instituir os mecanismos legais necessários para o uso dos recursos próprios obtidos por meio de bilheteria, doações e serviços prestados.
- Promover políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal, direcionadas às ações museais que garantam o fomento de ações de divulgação, valorização, preservação e difusão dos diferentes tipos de manifestações culturais, associando estas ações à sustentabilidade cultural, ambiental e econômica.
- Assegurar que os museus e espaços de memória sejam importantes ferramentas de educação, conscientização e ações transversais de desenvolvimento cultural, social e econômico, regional e local.

IV. Cultura e economia criativa:

- Criar Fundos Setoriais de Museus em âmbito federal, estadual, distrital e municipal para fomentar a relação museu-comunidade, produzindo novas perspectivas de geração de renda para comunidade e receita para os museus, pautadas em produtos e serviços que aproveitem potencialidades, saberes e fazeres.
- Assegurar a participação de associações junto aos museus e espaços de memória de modo a garantir a sustentabilidade destas instituições.
- Ampliar as políticas de editais da área de museus, adequando-as às diversidades regionais, possibilitando maior descentralização dos recursos, estabelecendo o reconhecimento do “custo amazônico”.
- Ampliar parcerias entre os museus e o setor turístico, propiciando a inclusão, o respeito e a valorização da diversidade cultural.
- Conscientizar e divulgar a função do museu como agente ativo da cadeia produtiva da cultura, capaz de gerar e estimular a capacidade criativa de futuras gerações.

V. Gestão e institucionalidade da cultura:

- Fortalecer o Sistema Brasileiro de Museus, consolidando-o como sistema de participação social na gestão da política pública para museus, integrado com o Sistema Nacional de Cultura.
- Promover a criação de redes de integração dos museus com a participação do poder público, com o objetivo de fortalecer e ampliar o campo de ação dos mecanismos de desenvolvimento museológico.
- Fomentar a capacitação de profissionais que atuam em museus nas áreas técnicas e administrativas e de outros agentes locais para a modernização e revitalização dos museus.
- Fortalecer as políticas públicas para museus em âmbito municipal, estadual e distrital.

O PNSM, como parte integrante do PNC, adequa-se às exigências legais deste último. De acordo com a Lei nº 12.343/2010, em seu art. 11, o PNC deverá ser revisto periodicamente, “tendo como objetivo a atualização e o aperfeiçoamento de suas diretrizes e metas”. A primeira revisão, ainda de acordo com o art. 11, está prevista para ser realizada em 2014, 4 anos após a promulgação da referida lei.

Conclusão

Uma vez aprovado o Plano Nacional Setorial de Museus, em plenária no 4º FNM, o desafio que se apresenta está relacionado ao processo de consolidação do PNSM como ferramenta de empoderamento social. As estratégias a serem adotadas pelo Ibram com relação aos processos de implantação e monitoramento do PNSM podem contribuir de forma significativa, nesse sentido, ao envolver a efetiva participação do setor museal.

Especialmente em relação ao processo de monitoramento, o Ibram está envolvido com o desenvolvimento da metodologia de monitoramento do PNSM. Pela proposta, está previsto envolvimento dos sistemas estaduais de museus e das redes setoriais de museus como partícipes do processo de monitoramento do PNSM, contribuindo com o acompanhamento das metas de acordo com as suas especificidades. Registre-se que, no caso das redes setoriais de museus, busca-se estimular a atuação dos grupos de trabalho instituído no 2º Fórum Nacional de Museus (2006), com o objetivo de estimular e fomentar a atuação em rede dos museus. No 4º FNM, em 2010, esses grupos de trabalho atuaram na forma de minifóruns, com o objetivo de debater e construir propostas para o PNSM.

Por essa proposta, ainda, o Ibram dá mais um passo no sentido de fortalecer um sistema integrado de gestão da PNSM com estrutura e capacidade suficiente para promover o debate de estratégias e o estabelecimento de parcerias entre os agentes públicos e da sociedade civil para a implantação do referido plano.