

Planejar e Participar: a área da cultura e processos de formação de Estado

Pedro Gondim Davis^a

A partir do estudo etnográfico da elaboração do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte, pretende-se chamar a atenção para dois movimentos entendidos como simultâneos e mutuamente implicados: a invenção de uma nova área da cultura e o avanço de um determinado conjunto de tecnologias de governo sobre essa mesma área. Focando nos ideais compartilhados de planejamento e de participação, tratados como duas condições para a sistematização das políticas culturais, são apresentados os modos práticos e discursivos através dos quais saberes e rotinas são replicados, projetados e reproduzidos. Ressalta-se ainda que, mesmo com o questionamento do equilíbrio satisfatório entre participação e planejamento, o arranjo conformado para o desenvolvimento do processo em questão é capaz de produzir uma rede de sentido eficaz o bastante para que a crença na ampliação de um certo modelo de Estado brasileiro (materializado dessa vez na área da cultura) não seja decisivamente abalada.

Área da cultura; Participação; Planejamento; Antropologia do Estado.

Ao longo do ano de 2012 acompanhei a elaboração de um Plano Municipal de Cultura (PMC) para e na cidade de Belo Horizonte (Minas Gerais – Brasil). Partindo de um cenário em que um determinado arranjo já estava conformado, ao modo do desembarce de um

a. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ (PPGAS/MN/UFRJ). E-mail: pedrogondimpedro@gmail.com.

novelo pude identificar os caminhos cruzados que contribuíram para que essa agenda fosse estabelecida dentro da Fundação Municipal de Cultura (FMC) da capital mineira. O presente artigo se volta para uma compreensão que extrapola o Plano em si, evitando se fechar sobre a avaliação crítica do seu conteúdo. O foco, portanto, repousa na compreensão das condições (externas e anteriores) que o atravessaram e nos efeitos, nas práticas e nos saberes que esse processo projeta, replica e nos permite vislumbrar.¹

O dia-a-dia da pesquisa decretou que os esforços investigativos precisariam exceder o eixo espaço-temporal com o qual eu deveria lidar (primeiramente concebido como se localizando tão somente no tempo presente e no espaço geográfico, político e imaginário de Belo Horizonte), evidenciando assim o caráter multinível do processo abordado. A natureza mesma do objeto bem como os desafios inerentes à sua investigação foram determinantes para essas idas e vindas, estabelecendo, inclusive, aquilo que Cris Shore & Susan Wright identificam como uma “reconceitualização radical do ‘campo [de pesquisa]””, uma vez que ele deixa de ser associado a “comunidades locais discretas ou áreas geográficas delimitadas” e passa a ser identificado a “espaços sociais e políticos articulados através de relações de poder e sistemas de governança” (1997:14). Posta a constatação de que o campo (e também o objeto) deixou de ser identificado aos espaços que tradicionalmente se convencionou reconhecer como tal na antropologia, encara-se de imediato o desafio de “conceitualizar o objeto e de definir o campo de pesquisa” (Shore & Wright 2011:11). Ambos os movimentos, no entanto, estão imbricados, já que na medida em que se vai determinando o objeto vai se definindo o campo e vice versa.

Desse esforço emergiram alternativas metodológicas para avançar na pesquisa, como a noção de etnografia multi-localizada (Marcus 1998) ou de etnografia não-localizada (Feldman 2011) – que assumem a impossibilidade de se estudar determinados processos a partir da observação participante feita em uma só localidade, reforçando tanto a necessidade de deslocamento por parte de pesquisador quanto da identificação de

“discursos que possibilitam, organizam e efetivamente integram distintas práticas políticas [e sociais] para além de uma localidade” (Feldman 2011:32). Por outro lado, ao se assumir de saída que a produção de conhecimento antropológico acerca de processos de elaboração de políticas públicas exige uma etnografia móvel, abarcando múltiplos espaços de investigação, há também de se destacar que eles determinam novos tipos de dados (ou fontes de dados) a serem considerados. Susan Wright destaca a adoção de uma “noção expandida do que se constitui como dado”; que podem incluir “documentos de agências internacionais, governamentais e não governamentais (ONG’s), televisão, rádio, artigos de jornais, relatórios de reuniões e registros textuais de debates parlamentares” (2011:28-9). É a partir dessas premissas metodológicas e analíticas que o estudo da elaboração do PMC é tomado aqui como objeto de investigação (e de interesse).

Conceitualmente, o desafio posto é o da produção de uma “história do presente” (Wright & Reinhold 2011). Nesse caso, trata-se de atentar para dois movimentos simultâneos e mutuamente implicados: a invenção de uma nova área da cultura no Brasil; e o avanço de um determinado conjunto de práticas da administração pública sobre essa mesma área. Os dados apresentados destacam a conformação de um consenso marcado pela noção de carência, que se apresenta como uma das principais justificativas para a marcha da sistematização das políticas públicas de cultura. Esta marcha, por sua vez, não se limita a fundar os parâmetros normativos para a criação de estruturas administrativas referentes às políticas culturais; mas, sobretudo, a difundir ideais, princípios, conceitos, rotinas, disciplinas e práticas cotidianas. Lançando mão das concepções de planejamento e de participação, recorrentemente acionadas no universo pesquisado, demonstro de que maneira alguns desses ideais são socialmente estabelecidos e como eles implicam em potentes efeitos de realidade – mesmo que nem sempre seja possível observar a realização plena desses ideais no plano das práticas.

À guisa de conclusão, sugiro que ao estender as análises para além do meu foco etnográfico específico, a (dita) área da cultura no Brasil

contemporâneo, é possível divisar um conjunto de crenças e de expectativas concernentes à atuação e ao formato daquilo que conformaria um certo ideal de Estado brasileiro – democrático, racional, participativo, técnico e apolítico.

Antes de avançar, vale destacar algumas precisões conceituais. A locução políticas culturais, recorrente nesse artigo, é usada enquanto categoria nativa, ou seja, tem como fonte as falas dos meus interlocutores e os documentos pesquisados. Nesses contextos, o seu significado se associa à ideia de políticas públicas para a cultura (podendo também ser grafadas desse modo, ou ainda como políticas de cultura), e pressupõem uma concepção fundamentada em noções instrumentais e racionalistas daquilo que se entende como política pública, a partir dos quais elas são pensadas como “a projeção de metas que incluem valores e práticas: o processo de geração de políticas se constitui na formulação, promulgação e aplicação de identificações, demandas e expectativas” (Laswell & Kaplan 1950, *apud* Harrison 1987, *apud* Souza Lima & Castro 2008:351). Já a noção de área da cultura designa aqui uma dentre outras esferas (temas, assuntos, atividades) concebidas enquanto parte integrante das estruturas administrativas do poder público em seus distintos níveis e, conseqüentemente, passível de intervenção governamental. Essa compreensão se assenta sobre a observância de bases materiais e estruturas administrativas consistentes, como uma organização ministerial (e de secretariados, a nível estadual e municipal) com orçamentos e autonomia para gerenciar recursos, em um quadro fixo de funcionários, em políticas específicas, em programas governamentais (sazonais e permanentes), em legislação particular e na presença de textos exclusivos em Leis Orgânicas e na Constituição Federal (CF). Outro fato que colabora para a conformação de um entendimento compartilhado do que seja essa área da cultura (e da sua efetiva existência) é o fato de ela ser tomada como um campo de estudo específico por um determinado grupo de intelectuais.²

O discurso oficial e o quadro geral encontrado em BH

Os Planos de Cultura são tomados como um elemento fundamental para o processo de institucionalização das políticas públicas de cultura no país em seus três níveis administrativos, municipal, estadual e federal. Eles têm por objetivo planejar e implementar as políticas em ciclos de 10 anos, devendo ser elaborados pelos respectivos órgãos de cultura juntamente dos seus Conselhos de Política Cultural. De acordo com o entendimento nativo constituído (observados tanto em publicações e documentos oficiais quanto em falas, conversas e entrevistas com atores diretamente ligados aos seus desenvolvimentos), eles se configuram como um passo essencial para que as políticas públicas de cultura sejam tratadas como políticas de Estado³ – uma vez que, depois de concluídos, devem ser votados pelos poderes legislativos dos âmbitos aos quais dizem respeito, ganhando o status de lei, garantindo assim sua estabilidade jurídica e, conseqüentemente, a (suposta) continuidade das ações estabelecidas. Concebido como uma plataforma, ou ainda como uma ‘carta de navegação’ que norteará ‘os rumos e a execução’ das políticas públicas de cultura em distintos níveis, os Planos de Cultura, contudo, estão referenciados em um universo mais amplo (*Guia de Orientação para Construção de Plano Municipal de Cultura 2012:3-4*).

Tratado como um ‘modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura’, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) é descrito como um “novo paradigma de gestão pública da cultura no Brasil”, que tem como objetivo geral:

“formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais” (*Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura 2011:42-3*).

O SNC tem como principal horizonte a efetivação de uma política cultural pautada pelo ideal dos direitos culturais – já previsto na Cons-

tituição Federal (CF) de 1988 e tendo o seu histórico lastreado por debates cultivados no plano internacional, fundamentalmente nas resoluções, convenções e tratados da Organização das Nações Unidas (ONU), mais especialmente da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Mas, apesar de estarem previstos na CF e de, aos poucos, terem sido esclarecidos os entendimentos sobre os seus significados, isso não garantiu na prática que, desde 1988, os direitos culturais viessem sendo respeitados. Contudo, destaca-se que, desde 2003, ano da transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, eles foram a principal inspiração para nortear a atuação do Ministério da Cultura (MinC). Pensadas desde então a partir de uma concepção tridimensional da cultura (dimensão simbólica, dimensão cidadã e dimensão econômica), que tinham os direitos culturais por alicerce, as políticas culturais buscavam “responder aos novos desafios enfrentados pela cultura no mundo contemporâneo”.

A partir de uma leitura que – principalmente no período de transição citado acima, mas não só – identificava a política cultural como uma área repleta de carências (“estrutura administrativa precária, orçamentos insuficientes, baixa capilaridade no tecido político e social do país e pequena participação nas principais decisões de governo” [*ibidem*: 40]), idealizou-se o SNC como o caminho a ser percorrido a fim de se obter maior centralidade e institucionalidade para tais políticas. Soma-se ao diagnóstico que atestava o estado de privação no qual se encontravam as políticas culturais no país – uma face marcada pela negatividade, portanto – uma dimensão positiva (e propositiva) acerca da ação do Estado nessa área. De acordo com Gilberto Gil, ministro da cultura entre 2003 e 2008, o critério que seria utilizado para ditar a sua gestão à frente do MinC seria a abrangência (*ibidem*:33). Portanto, a proposta do SNC se justificava diante de um quadro que apresentava a fragilidade institucional por um lado e o desejo de efetivação de uma noção ampla de cultura e de política cultural, por outro.

Apesar do entendimento de que a política cultural avançou enormemente ao longo dos dois mandatos do ex-presidente Lula ser um dado recorrentemente encontrado, quando o olhar se fecha sobre o SNC nota-se que as questões formuladas em 2009 não diferem muito daquele diagnóstico datado de 2002-2003 citado acima. Temas recorrentes como a falta de estrutura e de recursos e a necessidade de aumento da participação (tanto nos processos de tomada de decisão quanto na atuação da população exercendo a função de controle social) continuaram presente nos discursos. Por outro lado, também era formulada então a compreensão de que a partir de uma série de ações empreendidas desde 2003, o que se tinha em 2009 era um panorama favorável para a implementação do Sistema.⁴

Voltando à Belo Horizonte, no ano de 2012, um assunto em especial mobilizava a sua Fundação Municipal de Cultura. A partir de um convênio firmado entre o Ministério da Cultura, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), mais especificamente com a sua Escola de Administração (EA/UFBA), através da articulação do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Cultura das Capitais e das Regiões Metropolitanas⁵, foram indicadas pelos gestores públicos de cultura da capital mineira duas especialistas que, sob a coordenação da universidade federal baiana, seriam responsáveis por prover auxílio/acompanhamento técnico no nível local para que a cidade formulasse o seu Plano Municipal de Cultura. A organização desse arranjo era nomeada de Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas. A razão de Belo Horizonte ser um dos municípios do país contemplados com tal consultoria nos remete a um processo de escolha anterior, em que, a partir de uma decisão constituída no âmbito da articulação do já citado Fórum, foram definidas as cidades que comporiam esse lote e os termos do projeto de assistência técnica a ser executado pela EA/UFBA - e financiado e supervisionado pelo MinC.

O ano de 2012 também se destaca por um importante acontecimento na esfera das chamadas políticas culturais em Belo Horizonte.

Foi esse o ano em que se inauguraram os trabalhos do Conselho Municipal de Cultura (COMUC), empossado nos últimos dias de dezembro de 2011. Com suas atividades ordinárias iniciadas em 2012, logo ficou claro que em seus primeiros meses de atuação o Conselho teria como principal atribuição dividir com a FMC a responsabilidade pela formulação do PMC – posto que, nascido sob a égide da participação, ele conformava o principal instrumento de representação da sociedade civil para a promoção de diálogo entre ela e o poder público. De composição paritária e possuindo caráter consultivo e deliberativo, o Conselho é integrado por quinze representantes do poder público e quinze da sociedade civil. Os assentos destinados à sociedade civil contemplam duas seções, uma territorial e a outra setorial – sendo que a primeira delas reserva vagas a cada uma das nove regiões administrativas nas quais a cidade de Belo Horizonte é dividida, e a segunda destina representatividade a seis setores artísticos/culturais (artes visuais; audiovisual; artes cênicas; literatura, livro e leitura; música; e manifestações de cultura popular). Os representantes do poder público (indicados pela administração municipal) estavam distribuídos entre sete representantes da própria Fundação Municipal de Cultura e outros oito representantes de distintas secretarias municipais.

Cultivando uma nova área da cultura

O processo de sistematização das políticas públicas de cultura que vem sendo colocado em curso nos últimos anos no Brasil tem como uma de suas principais finalidades fazer com que as políticas culturais deixem de ser tratadas como políticas de governo e passem a figurar como políticas de Estado (que, segundo o entendimento nativo compartilhado, englobam concepções descritas como organicidade, estabilidade, transparência e racionalidade). Dois princípios se apresentam como condições para os encaminhamentos desse processo, a saber, o planejamento e a participação popular. Nesse sentido, o acompanhamento da elaboração do Plano Municipal de Cultura se revela uma

janela privilegiada para a visada da relação cotidiana entre esses dois importantes pilares para a criação de uma organização sistêmica da política cultural – uma vez que o PMC encarna de maneira paradigmática ambos os eixos apontados. Por um lado ele visa reunir o norte e as ações a serem perseguidas e executadas no âmbito das políticas de cultura do município nos próximos dez anos, sendo construído a partir da consultoria de uma Escola de Administração, responsável por prover o acompanhamento técnico e a metodologia que informa a condução dos trabalhos. Por outro, grande parte do seu desenvolvimento teria como arena principal e indispensável o Conselho Municipal de Cultura, que deveria desempenhar um papel que extrapolasse a mera tarefa de apreciação e validação do Plano pronto – além de contemplar outros regimes ou níveis de participação, como as Conferências e as Consultas Públicas, por exemplo.

Porém, para que medidas e ações (ou políticas públicas) específicas sejam sugeridas, formuladas ou mesmo demandadas por determinados grupos é necessário que também ocorra um processo paralelo responsável tanto por constituir uma área compreendida como passível de intervenção governamental quanto por identificá-la enquanto uma área que necessite dessa intervenção. A efetivação de um Sistema Nacional de Cultura depende da adesão aos seus propósitos e formatos por parte dos outros entes federativos da União, ou seja, estados e municípios. Para que os estados e os municípios estejam aptos a aderir ao SNC, eles devem primeiro conformar os seus próprios sistemas; sendo que a criação desses sistemas depende da observância de uma série de elementos que, mais do que estruturas estáticas que compõem os diferentes quadros das administrações municipais ou estaduais, são responsáveis por abrigar, projetar e replicar práticas e rotinas específicas. Aos estados e municípios que se visam se alinhar ao SNC, além da presença de uma Secretaria de Cultura (ou órgão equivalente) e de um Sistema de Financiamento à Cultura (com Fundo de Cultura, que implica no repasse direto de recursos do poder público aos projetos contemplados), é exigido, por exemplo, que se organizem Conferên-

cias de Cultura, que haja um Conselho de Política Cultural atuante e que se elabore um Plano de Cultura – sendo que os três últimos elementos citados podem ser formulados simultaneamente sob a égide da participação popular quanto do planejamento.

Logo, acompanhamos uma dinâmica responsável em muitos casos por efetivamente criar essa área (uma vez que, em função da adequação aos modos de operar estipulados, toda uma estrutura organizacional é erguida e colocada em fluxo). Porém, o procedimento de invenção de uma esfera formulada enquanto autônoma não pode ser entendido a partir da criação de um conjunto de estruturas administrativas, apenas. Timothy Mitchell, apoiado em noções foucaultianas, demonstra como práticas disciplinares e técnicas de governo operam dentro de “arranjos práticos específicos” sendo responsáveis por criar “efeitos de agência e autonomia parcial, com consequências concretas” (1999:176). Sendo assim, não se trata tão somente do surgimento de um conjunto de estruturas administrativas *per se* (como Secretarias de Cultura, Conselhos, Fundos de Cultura etc.), mas da rotinização de práticas que perpassam esses arranjos, gerando como consequência o poderoso efeito que faz com que tais estruturas pareçam que passem existir enquanto algo autônomo, homogêneo, coerente, racional e interligado.

Simultaneamente, observa-se a reiteração dos discursos que formulam a área da cultura como um universo repleto de carências. Essa recorrência não se limita aos dois momentos destacados acima (período de transição entre os governos de FHC e Lula; e no ano de 2009, quando o SNC voltou a figurar como uma das ações prioritárias do MinC). Esse é um dado que foi observado por mim ao longo de toda a minha pesquisa de campo, tendo sido uma constante não apenas nos discursos dos conselheiros que integravam os assentos destinados a sociedade civil no COMUC, por exemplo, como também em falas (em situações formais ou informais) de gestores públicos de cultura da capital mineira (ocupassem eles cargos técnicos ou de indicação política). O que se observa é a consolidação da convicção de que essa área

da cultura opera em um estado de escassez permanente e histórico, podendo ser estendido para todos os níveis que a conformam. Trata-se de uma área carente por definição. Falta estrutura física, faltam técnicos, faltam recursos, faltam políticas, falta apoio, falta incentivo. Uma das consequências que o compartilhamento desse entendimento proporcionava, além da convicção de que esta era uma esfera autônoma e passível (e, mais do que isso, necessitada) de intervenção governamental, era uma espécie de resignação diante dos encaminhamentos de alguns procedimentos que, apesar de contrariar as expectativas (sobretudo, no caso de BH, no tocante à efetivação da participação popular) dos atores envolvidos no processo (tanto conselheiros quanto gestores públicos, dependendo da situação), resultavam na certeza de que a oportunidade não poderia ser desperdiçada – situação refletida na ideia do ‘antes isso do que nada’.

Recorrendo ao ‘óbvio’: planejar e participar

É possível que haja distintas alternativas visando a garantia da implementação de um conjunto de ações para a área da cultura no Brasil. Nesse caso, o melhor caminho oferecido a fim de que se superem os ‘modos antigos’ de atuação política (no sentido de *politics*)⁶ na área da cultura, pode ser sintetizado na noção de sistematização.

A criação de um Sistema Nacional de Cultura é tratada como a emergência de um modelo dentro (e a partir) do qual toda a nova lógica das políticas culturais passará a operar. Todavia, como se sabe, o dito processo de sistematização de políticas públicas é algo que já possui uma trajetória específica e bastante conhecida no Brasil. Tal modelo é avaliado como bem-sucedido em áreas como a da saúde e a da assistência social, experiências que são explicitamente evocadas como inspiração para a área da cultura. Nesse sentido, pode-se determinar que o que se propõe não é algo que seja novo em si, mas sim algo que seja novo para a área cultura. Ou seja, a área da cultura torna-se mais um canal para a ampliação do alcance de determinadas tecnologias de governo.

Consequentemente, o que presenciamos é uma curiosa dinâmica entre via/meio e destino/fim, na qual se percebe uma relação constante de dupla determinação. Conformam-se um destino (a área da cultura) que, através da sua gestão (formulada enquanto necessária), passa a funcionar como *locus* para a transmissão e a replicação de determinadas técnicas de governo (sistematização das políticas). Portanto, mais do que inaugurar marcos de gestão e de produção de políticas que emergem da área da cultura em si (com as suas particularidades), o processo de sistematização das políticas culturais está determinando de maneira ordenada a criação de (mais) um novo reino para a atuação continuada do poder público, através do qual é difundido e reforçado um certo ideal de Estado brasileiro.

Nos termos de David Mosse, pode-se dizer que o que se observa é o compartilhamento de uma “‘história aceitável’ que media diferenças e encobre contradições para que relações sejam sustentadas” (2005:158). Ainda na esteira de suas reflexões, no horizonte dentro dos quais os projetos se inserem (projetos para o desenvolvimento, no seu caso), existe um processo amplo e cotidiano responsável pela produção de sentido e pelo enquadramento de interpretações. Logo, o sucesso não depende meramente dos resultados alcançados pelo projeto, mas também da forma através da quais interpretações específicas são socialmente elaboradas e sustentadas. Portanto, “não se trata apenas daquilo que um projeto faz, mas também de como e para quem o projeto fala, e de quem pode ser passível de acreditar nele” (Mosse 2005:158).⁷ A replicação de um modelo (de certa forma já previamente consensuado) de organização sistêmica de políticas públicas que visa estabelecer um conjunto de ações ‘permanentes’ e ‘racionais’, que seja independente dos ‘desmandos personalistas’ de governantes específicos, que seja fruto da ‘participação popular’ e passível de controle social constante depende, portanto, do estabelecimento de uma trama coerente de instituições, práticas, rotinas e representações capazes de sustentar tais ideais. No caso do meu estudo, dediquei especial atenção a duas dessas ‘instituições’ e às práticas, às rotinas e às intercessões concernentes a elas.

Um dos elementos-chave na constituição desse arranjo é o COMUC. Condição *sine qua non* para a tarefa de elaboração do PMC, o espaço do Conselho era sempre colocado com uma das principais arenas para o desenvolvimento dos trabalhos, devendo atuar de forma a desempenhar um papel que extrapolasse a mera tarefa de apreciação e validação do Plano pronto. Sendo assim, durante o período em que pude acompanhar o andamento da elaboração do PMC, os conselheiros ficaram responsáveis, por exemplo, por reunir suas bases e coletar as suas propostas para o Plano, por integrar comissões designadas para trabalhar em cima dessas propostas e por ocupar assentos no Núcleo Executivo Municipal – formado por gestores da FMC e pelas consultoras da EA/UFBA que atuavam em Belo Horizonte. As rotinas estabelecidas por seus integrantes (como a regularidade dos encontros, a conformação de comissões temáticas e os encontros fora dos momentos de reunião), bem como a observância de práticas recorrentes e ritualizadas (modo de condução das reuniões, linguagem utilizadas, votações e respeito ao regimento interno), tinha como consequência a sustentação e a replicação de uma representação previamente constituída: a de que a elaboração do PMC se tratava de um processo eminentemente participativo, sendo que essa participação deveria ser largamente materializada no e através do COMUC.

Por outro lado, a sustentação das representações relativas ao eixo do planejamento está para além do fato auto referenciado de estarmos tratando de um Plano de Cultura, apesar de contemplá-lo. Quando dos meus primeiros esforços investigativos, uma das perguntas que me fez avançar dizia respeito não ao arranjo específico dentro do qual, eu suponha, operava a elaboração de um Plano Municipal de Cultura – ou seja, órgão responsável pela política cultural do município, conselho de cultura, política nacional de cultura, MinC etc. –, mas a um elemento que, a princípio, poderia ser pensado como estrangeiro a esse conjunto. Logo, por que e como a Escola de Administração da UFBA era uma instância diretamente implicada nesse processo foram umas das questões as quais eu inicialmente me ative quando do começo da pesquisa.⁸

É importante destacar que a EA/UFBA foi mais do que a responsável por prestar a consultoria aos municípios que integraram o projeto. No caso, ela representou o ‘braço técnico’ de um processo que, a princípio, estaria ligado apenas às prefeituras municipais e ao Ministério da Cultura. Ilustração máxima daquilo que na nossa tradição identificamos como o espaço responsável pela produção de conhecimento racional, técnico e científico, a Universidade (de Administração, não custa lembrar) foi responsável por prover o selo técnico-científico a algo que, caso fosse conduzido apenas pelo MinC, poderia ser acusado de se tratar de um projeto de caráter político – no sentido de ser uma política de governo e não uma política de Estado, tal qual formuladas pelos atores junto aos quais pesquisei (ver nota 3).

Assim como no caso do par Conselho/participação, a sustentação do caráter de planejamento também respeitava um regime cotidiano e regular de atividades e de saberes atualizados na presença da UFBA dentro desse arranjo – responsável não apenas por replicar práticas e modos de ação, mas também por estabelecer, consolidar e compartilhar a coesa rede de representações e de expertises necessária para a própria existência do Projeto. Através da atuação permanente de consultoras que durante todo o projeto acompanhavam no nível local a condução do trabalho no dia-a-dia, garantia-se a efetividade e a materialização do caráter técnico do processo. Além disso, um Núcleo Central do Projeto coordenava os trabalhos desde Salvador, fazendo visitas recorrentes às capitais contempladas com a consultoria e prestando esclarecimentos via e-mail, telefone ou *Skype*. Ao longo do ano de 2012 também foram organizados três seminários e foram elaborados e distribuídos três *Guias de Orientação para a Construção do Plano Municipal de Cultura*.⁹

A partir da explicitação das premissas e dos princípios que regem o processo de elaboração do PMC (expostas nos guias citados na nota anterior), observa-se o modo como, no plano dos discursos, sobretudo, vão sendo construídas, transmitidas e reforçadas as representações acerca dos conceitos que não só orientam a elaboração dos Planos de

Cultura, mas criam a própria ideia do que seja um Plano de Cultura.¹⁰ É interessante notar que todos os elementos destacados nas cartilhas e nos guias da EA/UFBA já estavam de certa forma presentes no documento relativo ao SNC (a saber, *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura 2011*). Contudo, retomados, reorganizados e disponibilizados sob o crivo da consultoria universitária, eles migraram do universo político para o universo técnico/científico.¹¹ Se, antes de conformado o arranjo apresentado, a referência para se pensar a elaboração dos Planos Municipais de Cultura era uma publicação do Ministério da Cultura, no qual, além do texto que concebia conceitualmente o projeto de criação do SNC, eram apresentadas os Projetos de Lei, os Decretos, os Projetos de Emendas Constitucionais e os relatórios de deputados – ou seja, elementos que são imediatamente identificados com as atividades ou com o universo político (no sentido de *politics*, ver nota 6) –, agora eles estavam disponibilizados através de outros meios. Logo, o que temos são Guias de Orientação e Cartilhas, que são operadas por Analistas Técnicos e Consultores, que possuem formações específicas e que contemplam saberes e modos de ação que serão colocados em prática através de determinações metodológicas previamente estabelecidas.

Acerca da atuação da EA/UFBA vale destacar ainda que, junto dos procedimentos cotidianos e dos saberes especializados responsáveis por ratificar e sustentar um modelo interpretativo coerente e compartilhado acerca daquilo que seria o ideal para as políticas da área da cultura, há também a presença marcante de uma dimensão pedagógica – representada pelos e através dos Guias, que podem ser pensados como a condensação das ditas novas maneiras do Estado na área da cultura (espécies de cartilhas contendo o bê-á-bá da formulação de políticas públicas e de planejamento aplicadas a esta área). Os roteiros, as dicas e os modelos serviram permanentemente como os principais instrumentos de enquadre para a condução dos trabalhos do COMUC, constantemente acessados e retomados tanto por gestores quanto por conselheiros.

Equalizando o planejamento e a participação na prática

Deixando um pouco de lado a construção do frame interpretativo capaz de autorizar (e até mesmo exigir) determinado arranjo institucional e práticas de trabalho específicas no caso abordado, há também outra possibilidade de análise: a verificação etnográfica dos modos como essas representações e esses saberes se atualizaram na prática. Portanto, quando repousamos o olhar sobre os desdobramentos cotidianos do processo de elaboração do PMC observados no contexto da cidade de Belo Horizonte, algumas questões ganham relevância. Uma das principais delas é consequência do fato de eu ter tomado o COMUC como a minha principal via de acesso à construção do PMC¹², e diz respeito aos distintos tempos que são confrontados quando está em curso um processo de constituição de políticas públicas que tem como pilares, simultaneamente, a participação e o planejamento.

Ao COMUC eram reservados cuidados e dispensadas preocupações que o corroboravam como elemento primordial e condicionante para a elaboração do PMC, como já destacado. Contudo, uma vez que o PMC tinha sua construção regida por normas advindas de um ideal de planejamento, a participação, paralelamente, passou a ser pautada também por esses parâmetros. Uma hipótese aventada é a de que, quando o planejamento (definido nos guias e cartilhas elaborados e utilizados pela EA/UFBA como um “processo antecipado de decisões sobre um futuro desejado”) se encontra com o âmbito restritivo da administração pública (referente, sobretudo, aos procedimentos de responsabilização, às leis de responsabilidade, à observância dos tempos de vigência de contratos, aos prazos para a utilização de recursos do orçamento e à adequação aos seus ciclos particulares – como os eleitorais, por exemplo), conforma-se o que, por ora, vou chamar de tempo administrativo. Na prática, esse tempo administrativo diverge drasticamente do tempo da participação. No caso estudado, a falta de tempo para a realização das tarefas exigidas para a montagem do PMC foi uma das principais reclamações que pude perceber ao longo do

período em que acompanhei as reuniões do Conselho. Analisando esse dado recorrente, duas ponderações podem ser feitas.

Em primeiro lugar, é possível apontar um entendimento de que, havendo o tempo necessário¹³, a participação pode vir a cumprir o seu fim último, que seria o de gerar consenso (no sentido de alcançar uma articulação ideal entre os variados segmentos sociais e, a partir daí, a construção de significados ou soluções compartilhadas). Por outro lado, o dado da falta de tempo aponta também para o repertório de soluções que dele decorre. Em relação à elaboração do PMC de Belo Horizonte, uma das principais soluções adotadas foi a de catalisar determinadas etapas do processo a partir da atuação de esferas específicas, representada, nesse caso, pela ‘equipe técnica’. Essa esfera teve importância fundamental para o processo acompanhado, porém não estava prevista nas cartilhas de orientação e sequer se configurava enquanto uma instância específica quando do começo das atividades – para ser irônico, não era algo planejado.

A ‘equipe técnica’ surgiu no momento em que a condução do processo de elaboração do PMC estava se reestruturando, pois havia ocorrido uma troca de presidente na FMC. Daí em diante, essa foi uma esfera que passou a ser frequentemente citada nas reuniões do COMUC, sempre se remetendo ao espaço no qual, a partir da ‘competência’ e da ‘neutralidade técnica’ as propostas oriundas da sociedade civil eram sistematizadas, lidas ou interpretadas, para que, posteriormente, os produtos gerados desse processo fossem debatidos e apreciados pelo COMUC – que, em oposição, era entendido enquanto a esfera política do processo. O que se observa na prática é que essas situações acabam por contrariar, mesmo que em parte, a preponderância que, no plano dos discursos (materializado nas cartilhas, nas falas e nos documentos oficiais), é destinada à participação, uma vez que partes importantes do processo de geração (ou de desestabilização) de consensos passaram a se dar dentro de circuitos alheios àqueles que são identificados como participativos.

Logo, o que podemos notar é que apesar de estarmos presenciando o avanço de um discurso e de um conjunto de representações acer-

ca da equalização entre planejamento e participação no âmbito da formulação das políticas públicas de cultura, quando estes ideais são atualizados no plano das práticas, acabam por gerar situações contraditórias que, em certa medida, inviabilizam a unidade e a coerência que os seus formuladores pretendem que eles sustentem.¹⁴

Considerações Finais

O processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte serviu-me como estudo de caso para tentar demonstrar etnograficamente as maneiras através das quais tem se dado a marcha cotidiana de um determinado conjunto de práticas, de discursos e de representações – identificados aqui como responsáveis pela criação não apenas de uma nova área da cultura no Brasil, mas também dos modos através dos quais ela se torna passível de intervenção governamental. Ao focar minha análise na elaboração do PMC, busquei, através dele, chamar a atenção para o avanço de um determinado conjunto de rotinas e de saberes sobre uma área específica (‘carente’) de intervenção governamental: a área da cultura. À feição da sugestão de Cris Shore & Susan Wright, o PMC foi utilizado tal qual uma “janela [para] processos políticos [e sociais] nos quais atores, agentes, conceitos e tecnologias interagem em diferentes lugares, criando ou consolidando novas racionalidades de governança e regimes de conhecimento e poder” (2011:2).

Além da explicitação desses procedimentos, a intenção aqui também foi a de destacar o fato de que as necessidades e as exigências das quais derivaram o arranjo institucional específico responsável por conduzir o projeto estudado foram lastreados em conceitos e em representações constituídas e sustentadas socialmente, que ilustrariam um processo mais amplo de transformação política e de sistema de governança. Em relação ao caso etnográfico por mim contemplado, nada melhor do que o apoio técnico da Escola de Administração de uma grande Universidade Federal para validar uma concepção de administração pública que preza o planejamento e a racionalidade das

suas ações. Ademais, nada como submeter cada um dos passos necessários para a elaboração do Plano Municipal de Cultura à apreciação e à validação por parte do Conselho Municipal de Cultura a fim de se alcançar a ‘efetiva participação popular’ no processo de formulação de um instrumento que ajudará a determinar as políticas culturais do município pelos próximos dez anos.

Por outro lado, quando há a preocupação de voltar o olhar sobre a efetuação das representações e dos ideais constituídos, é possível apontar aspectos conflituosos entre esses dois planos distintos de análise. No presente artigo enfatizei um desses pontos – exatamente aquele que espera articular planejamento e participação de maneira plenamente harmônica. O estudo etnográfico de processos concernentes ao âmbito da administração pública ou ao trabalho designado como técnico (usualmente avaliados tão somente em termos de indicadores, metas ou de objetivos) nos permite vislumbrar cenários que, por vezes, permanecem ocultos – sendo um deles a constatação de que os ideais previamente estabelecidos no plano das representações ou dos discursos muito frequentemente não são realizados na prática.

Nota-se, contudo, em função das rotinas e das práticas cotidianas observadas (como as reuniões do Conselho, os seminários técnicos, a realização de Conferências, a elaboração passo-a-passo do PMC), o compartilhamento da compreensão de que está se encaminhando na direção de um Estado cada vez participativo, racionalizado, democrático e singular e, contraditoriamente, técnico e apolítico. Os possíveis fracassos nesse percurso, por sua vez, são vinculados a questões pontuais e específicas, sem maiores relações figadais com os modelos e os ideais que estão sendo colocados em curso. Tratados como pequenos desvios ou falhas casuais, as impossibilidades de se cumprir o planejamento e as ‘frustrações participativas’ (os dois pilares sobre os quais se assenta o modelo projetado) são usualmente associados a motivos conjecturais (como a falta de tempo, por exemplo), não sendo capazes, contudo, de interromperem a crença na produção de uma nova área da cultura e, no limite, de um novo modelo de Estado.

Notas

¹ Proposta similar àquela apresentada no artigo ‘*Studying Trough’: a strategy for studying political transformation. Or sex, lies and British politics* (Wright & Reinhold 2011), escrito a partir do trabalho de Sue Reinhold intitulado *Local conflict and ideology struggle: ‘positive images’ and Sectional 28* (não publicado). Ali as autoras destacam que “o objeto desse estudo não foi a população gay ela mesma, ou a ‘comunidade gay’ no contexto das políticas que a afetava; antes, o ponto era mostrar como ‘o gay’ ganhou notoriedade, como seus significados foram negociados e como isso funcionou como um símbolo nas disputas políticas na Grã-Bretanha dos anos 80” (2011: 88). A inspiração em tal concepção reside no fato de que em ambas as pesquisas o que está em jogo primordialmente não é a análise ou a descrição do (suposto) objeto/comunidade/processo em si, mas sim das práticas e dos saberes que, mutuamente, o determinam e deles emergem.

² Por exemplo: quando consultamos coletâneas ou publicações com a pretensão de promoverem retomadas relativas ao estudo do tema, é comum notarmos a referência aos anos 1930 como um ponto de inflexão relativo ao tratamento dado pelo governo brasileiro no que diz respeito às políticas culturais (sobretudo em razão de ações empreendidas por Getúlio Vargas). Segundo Lia Calabre (2007), foi durante o governo de Getúlio Vargas que foram postas em prática aquilo que se pode chamar de as primeiras políticas culturais no Brasil (: 88). Nesse período foi criada uma série de instituições, fato que, a partir dessa abordagem, corrobora o pioneirismo da gestão Vargas em termos da atuação sistemática por parte do Estado brasileiro na esfera da cultura. Dentre elas deve-se destacar o SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), instituição emblemática da política cultural no país até o final dos anos 1960 (Rubim 2007:16-7).

³ A noção de política de Estado é usualmente confrontada com a ideia de política de governo. De acordo com o entendimento nativo, enquanto a primeira se remete aos ideais de continuidade, de organicidade, de estabilidade; a segunda é descrita como ações que, apesar de empreendidas pela administração pública, têm a sua continuidade (ou a sua ruptura) sujeita aos ciclos eleitorais, uma vez que são associadas a governos/governantes/partidos específicos. Adiante ficará mais clara a operacionalização e a relevância dessa oposição no presente contexto.

⁴ Para mais detalhes e para a explicitação das razões que justificava tal leitura do então contexto, ver Davis (2013:55-56).

⁵ Estabelecido oficialmente sob tal formato institucional em 2005, o Fórum é um espaço de articulação política visando o fortalecimento das políticas culturais no plano municipal (com foco, evidentemente, nas capitais dos estados e suas regiões metropolitanas).

⁶ No artigo *Política(s) Pública(s)* (2008), Antonio Carlos de Souza Lima & João Paulo Macedo e Castro abordam a distinção entre os termos *policy(ies)* e *politics*. Enquanto o último conceito faz referência à “atividade, arte ou ciência do governo, de governar e em especial quando isso se aplica a entidades territoriais soberanas, juridicamente definidas, mais concretamente a Estados Nacionais, implicando na administração e controle de seus assuntos internos e externos por uma associação

política” (2008: 357), as *policies* “são concebidas como um ‘plano de ação para guiar decisões e ações’” (2008: 351) – ou seja, tal qual são entendidas as políticas públicas no senso comum intelectual. Os autores ainda chegam a problematizar a própria noção de políticas públicas, afirmando que estudá-las “do ângulo da antropologia social implica, em de saída, se suspender a ideia de *público* como qualificativo para os fins das ações de Estado que melhor poderiam se descritas enquanto *políticas governamentais*, [que] devem ser entendidas como planos, ações e tecnologias de governo formuladas não só desde organizações administrativas de Estados Nacionais, mas também a partir de diferentes modalidades de organizações não-redutíveis àquelas que estão definidas em termos jurídicos e administrativos enquanto partícipes de administrações públicas nacionais” (2008: 369).

⁷ Apesar de ter como foco específico projetos voltados para o desenvolvimento, considero que as reflexões de Mosse sejam úteis para a análise do caso abordado aqui, uma vez que também tomo como objeto de reflexão um projeto.

⁸ Apesar da disponibilização de auxílio por parte da União para que os entes federados se adequem às exigências relativas à sistematização das políticas culturais no país ser uma ação prevista nos marcos legais do projeto, a consultoria prestada pela EA/UFBA para que Belo Horizonte (e outros 19 municípios do país) recebesse o apoio técnico para a elaboração do seu Plano de Cultura possui uma trajetória particular. Não tenho o objetivo de retomar aqui essa trajetória, o que não resultaria em grandes ganhos para a argumentação do presente artigo. Para mais detalhes, ver Davis (2013).

⁹ Os seminários foram realizados em Brasília (o primeiro) e em Salvador (os dois restantes). O primeiro evento teve caráter inaugural, marcando a abertura do Projeto. Nele foi apresentada a metodologia que seria utilizada e foi entregue o *Guia de Orientação para Construção de Plano Municipal de Cultura* – documento que disponibilizava de maneira detalhada o passo-a-passo da tarefa a ser realizada. O segundo seminário teve como objetivo promover o alinhamento técnico das equipes que estavam desenvolvendo os seus trabalhos. As oficinas e as orientações que foram prestadas nesse encontro tiveram como base o *Guia de Orientação 2 – Dicas e exemplos de Conteúdos e Formatos para construção de Plano Municipal de Cultura*, e o *Guia de Orientação 3 – Modelo de Gestão do Plano*. O terceiro seminário teve por objetivo a apresentação dos resultados finais de cada uma das cidades, o balanço do projeto e a marcação do seu encerramento. Nesse caso, nenhuma apostila ou guia foi entregue ou utilizada.

¹⁰ João Paulo Macedo e Castro (2002), com as formulações foucaultianas acerca das ‘formações discursivas’ em mente, indica que ao “pensar o desenvolvimento como discurso [...] foi possível refletir sobre o desenvolvimento como uma forma de identificação e construção do ‘outro’, do ‘nativo’, do ‘pobre’, do ‘subdesenvolvido’” (2002:232). No caso analisado, mais do que a “construção do ‘outro’”, ou da construção do grupo, da comunidade ou da população que será o alvo das ações de governo, o que se observa é a construção do próprio PMC enquanto “um instrumento de planejamento estratégico”.

¹¹ Ainda que se assuma que uma das premissas do processo de elaboração do PMC seja o seu caráter ‘técnico e político’, o entendimento conformado ali é o de que a esfera política é o espaço onde interesses divergentes são debatidos a fim de que se

obtenha um resultado consensual (o Plano resultante deve ser “a expressão concreta de um pacto político entre atores sociais.”) No entanto, é evidenciada a preponderância do aspecto técnico, posto que, na mesma premissa presente em um dos Guias é afirmado que quanto mais ‘rigor técnico’ implicado no processo, maior é a sua probabilidade de ‘sustentação política’.

¹² Até porque esse se configurava como espaço de livre acesso, sendo que os ambientes restritos são um obstáculo comum quando se tem em vista o estudo antropológico de questões vinculadas à administração pública (mas não só). Sobre esse ponto, é interessante relembrar a sugestão de Sherry Ortner que, quando defrontada com o desafio de estudar os grandes estúdios de cinema de Hollywood, desenvolveu a etnografia de interface que, segundo ela, trata-se de “procurar oportunidades – quaisquer oportunidades – para entrar ‘parcialmente’ ou em espaços de ‘interface’ nos quais algum tipo de revelação sobre os modos de pensar, de falar e de se (re)apresentar dos grupos pudessem ser ouvidos e vistos” (Ortner 2010:219). Esses espaços (descritos como a meio termo entre privados e públicos), pensados como eventos que oferecem entradas relativamente descomplicadas, são úteis no sentido de permitirem “ouvir os tipos de discursos que os profissionais usam para representar o que eles fazem e como eles fazem, um discurso que pode ou não corresponder às práticas reais, mas que no entanto nos diz algo sobre a cultura em questão” (Ortner 2010:219).

¹³ Ainda que, muitas vezes, esse tempo necessário pareça se remeter a um ‘tempo infinito’ (situação essa nomeada de maneira jocosa por um gestor público envolvido com a elaboração do PMC de outra cidade contemplada no mesmo projeto de ‘delírio democrático’).

¹⁴ Apesar de não ser o foco da presente análise, vale a nota que um dos reflexos do repertório de solução apresentado é o reforço e a replicação de representações acerca do que seja a política e do que seja o saber técnico – a partir das quais se atribui ao polo político o lugar do conflito, da discordância, do entrave (com uma clara valoração negativa a esse atributos), e ao polo da técnica o espaço da produção do saber neutro, isento, eficaz e, no limite, ‘verdadeiro’.

Referências

- CALABRE, Lia. 2007. “Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas”. In Antonio Albino Canelas RUBIM, A. A. C. & BARBALHO, Alexandre (ed.): *Política Culturais no Brasil*, pp.87-108. Salvador: EDUFBA.
- CASTRO, João Paulo M. 2002. “Desenvolvimento e tecnologia de controle populacional”. In SOUZA LIMA, Antonio Carlos (ed.) *Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*, pp. 229-258. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- COSTA, Cátia C. & ANDRADE, Helenice. 2003. “Governo de Transição FHC-LULA: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula”. *Série Estudos de Políticas Públicas* (junho). Rio de Janeiro: Data Brasil.

- DAVIS, Pedro Gondim. 2013. *O CPF da cultura – conselho, plano e fundo como instrumentos de governo no processo de institucionalização da “cultura”. Reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: MN-UFRJ.
- FELDMAN, Gregory. 2011. “Illuminating the apparatus: steps toward a nonlocal ethnography of global governance”. In SHORE, C., WRIGHT, S. & PERÒ, D. (eds): *Policy Worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*, pp.32-49. New York, Oxford: Berghahn Books.
- GUSTERSON, Hugh. 1997. “Studying up revisited”. *Political and Legal Anthropology Review*, 20(1):114-119.
- MARCUS, George. 1998. “Ethnography in/of the World System: the emergence of multi-sited ethnography”. In MARCUS, George (ed.): *Ethnography Through, Thick and Thin*, pp.79-104. Princeton: Princeton University Press.
- MITCHELL, Timothy. 1999. “Society, economy, and the state effect”. In STEINMETZ, George (ed.): *State/Culture: state formation after the cultural turn*, pp.169-186. Cornell: Cornell University Press.
- MOSSE, David. 2005. *Cultivating Development: an ethnography of aid policy and practice*. London: Pluto Press.
- NADER, Laura. 1974(1969). “Up the anthropologist: perspectives gained from studying up”. In HYMES, Dell (ed.): *Reinventing Anthropology*, pp.284-311. New York: Vintage Books.
- ORTNER, Sherry. 2010. “Access: Reflections on studying up in Hollywood”. *Ethnography*, 11(2):211-233.
- RUBIM, Antonio A. C. 2007. “Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios”. In RUBIM, Antonio A. C. & BARBALHO, Alexandre (eds.), *Política Culturais no Brasil*, pp. 11-36. Salvador: EDUFBA.
- SHORE, C. & WRIGHT, S. 1997. “Policy: a new field of anthropology”. In SHORE, C. & WRIGHT, S. (eds.): *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*, pp.3-29. London and New York: Routledge.
- _____. 2011. “Conceptualising policy: technologies of governance and politics of visibility”. In SHORE, C., WRIGHT, S. & PERÒ, D. (eds.): *Policy Worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*, pp.1-15. New York, Oxford: Berghahn Books.
- SOUZA LIMA, Antonio C. & CASTRO, João Paulo M. 2008. “Política(s) Pública(s)”. In PINHO, Osmundo & SANSONE, Lívio (eds.): *Raça: Perspectivas Antropológicas*, pp.141-193. Salvador: ABA; EDUFBA.
- WRIGHT, Susan. 2011. “Introduction”. In SHORE, C., WRIGHT, S. & PERÒ, D. (eds.): *Policy Worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*, pp.27-31. New York, Oxford: Berghahn Books.
- WRIGHT, Susan & REINHOLD, Sue. 2011. “‘Studying through’: a strategy for studying political transformation. Or sex, lies and British politics”. In SHORE, C., WRIGHT, S. & PERÒ, D. (eds.): *Policy Worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*, pp.86-104. New York, Oxford: Berghahn Books.

Documentos

- BRASIL. Ministério da Cultura. 2011. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília.
- BRASIL. Universidade Federal Da Bahia. 2012. Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Regiões Metropolitanas (MinC-UFBA). *Guia de Orientação para a Construção de Plano Municipal de Cultura*.
- BRASIL. Universidade Federal Da Bahia. 2012. Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Regiões Metropolitanas (MinC-UFBA). *Guia de Orientação 2: Dicas e exemplos de Conteúdos e Formatos para a construção de Plano Municipal de Cultura*.
- BRASIL. Universidade Federal Da Bahia. 2012. Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Regiões Metropolitanas (MinC-UFBA). *Guia de Orientação 3: Modelo de Gestão de Plano*.

Abstract: Based on the ethnographic study of the elaboration of the Municipal Culture Plan of the city of Belo Horizonte, it is intended to draw attention to two movements understood as simultaneous and mutually implicated: the invention of a new field of cultural and the progress of a particular set of government technologies over this same field. Focusing on shared ideals of planning and participation, treated as two conditions for the systematization of cultural policies, the practical and discursive ways through which knowledges and routines are replicated, projected and reproduced are here presented. It is noteworthy that even with the questioning of satisfactory balance between participation and planning, the arrangement conformed for the development of the process at issue is capable of producing a meaningful network, effective enough so that the belief in the expansion of a certain model of Brazilian state (this time materialized in the field of culture) is not decisively shaken.

Keywords: Field of Culture; Participation; Planning; Anthropology of State.

Recebido em novembro de 2015

Approved em janeiro de 2016