



AS DINÂMICAS INVISÍVEIS DA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA NO RIO GRANDE DO SUL

THE INVISIBLE DYNAMICS OF THE CONSTRUCTION OF MUNICIPAL CULTURAL PLANS IN RIO GRANDE DO SUL.

Daniel Luciano Gevehr *

Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT

 <https://orcid.org/0000-0003-1815-4457>
danielgevehr@hotmail.com

Caroline Bilhar da Silva **

Universidade Feevale – FEEVALE

Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT

 <https://orcid.org/0000-0003-4120-0634>
carolinebilhar@sou.faccat.br

RESUMO: Analisa-se a relação existente entre os planos municipais de cultura - de Arroio Grande (RS) e Bento Gonçalves (RS) e o Plano Nacional de Cultura, enquanto instrumentos do poder público municipal para identificar, analisar e traçar objetivos para as mais diversas áreas que envolvem os processos e manifestações culturais. A pesquisa configura-se como um estudo de caso, e por meio da análise de conteúdo percebeu-se que os Planos Municipais de Cultura, por vezes, são meras reproduções de documentos de outros municípios. Conclui-se, portanto, que, por vezes, os municípios elaboram suas legislações e nem sempre consideram o contexto local e suas especificidades.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; plano municipal de cultura; plano nacional de cultura.

* Possui pós-doutorado em história pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Realizou um segundo pós-doutoramento em história pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). É doutor e mestre em história pela UNISINOS. É Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR - FACCAT).

** Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Indústria Criativa da Universidade FEEVALE (FEEVALE). Mestre em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT).

ABSTRACT: The relationship between the municipal cultural plans of Arroio Grande (RS) and Bento Gonçalves (RS) and the National Cultural Plan is analyzed, considering them as instruments of municipal public authorities to identify, examine, and set objectives for the various areas involving cultural processes and manifestations. The research is configured as a case study, and through content analysis, it was observed that Municipal Cultural Plans are sometimes mere reproductions of documents from other municipalities. It is therefore concluded that, at times, municipalities develop their legislation without always taking the local context and its specificities into account.

Keywords: Public policies; municipal culture plan; national culture plan.

INTRODUÇÃO

O estudo parte da necessidade de se pensar os Planos Municipais de Cultura a partir de uma política pública que considera a necessidade e a seriedade da cultura (Hall, 2006) e de seu planejamento na escala municipal. A partir disso é que se propõe um estudo que problematiza os planos municipais, enquanto documentos que reúnem, efetivamente, elementos que traduzem as especificidades do local e que permitem projetar - afinal esse é o propósito final do Plano Municipal de Cultura - ações concretas na promoção da cultura municipal.

Dessa forma, se propõe uma investigação que parte de um corpus documental que se constitui de dois Planos Municipais identificados e analisados no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, que são dos municípios de Arroio Grande e Bento Gonçalves. A partir desse conjunto de fontes identificaram-se diversos problemas de cunho metodológico e que implicam na identificação de diversas inconsistências na redação dos textos que constituem os Planos Municipais de Cultura de diversos municípios gaúchos.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, estruturada como estudo de caso (YIN, 2015), a fim de analisar em profundidade o fenômeno em seu contexto específico. Para o tratamento dos dados, aplicou-se a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2011), que possibilita a interpretação sistemática e objetiva de diferentes materiais. Os dados coletados na legislação disponível através do Portal da Transparência dos municípios estudados foram tabulados e analisados neste estudo.

Dentre os diversos problemas identificados a partir da análise realizada nos documentos e que revelam, em grande parte, o fato de que os planos desconsideram as especificidades e singularidades do local, chama a atenção um aspecto. Trata-se da grande similaridade na escrita dos documentos ou até mesmo, como é o caso que se problematiza nesse estudo, da redação do texto se mostrar idêntica em diversos trechos, apresentando inclusive possíveis equívocos, como por exemplo, o de mencionar o nome

do município do qual, ao que tudo indica, ter sido compilado o trecho em questão. A seleção desses dois casos específicos se deve em razão de que o estudo faz parte de um projeto de pesquisa mais amplo, que investiga os mais de 100 Planos Municipais existentes e disponibilizados de forma pública através do site da Secretaria de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul.

Nessa linha de pensamento, deve-se considerar que a construção de políticas públicas, em especial as voltadas à cultura, tornam-se cada vez mais necessárias à medida que o Estado se burocratiza e cria instrumentos para sua autogestão e controle. Essas políticas podem ser implementadas em nível nacional, estadual ou municipal, de maneira que cada uma delas tenha diferentes abrangências, diferentes metas e diferentes públicos a serem atingidos (SECCHI, 2020).

REFERENCIAL TEÓRICO

Planos Municipais de Cultura são instrumentos utilizados pelo poder público para a organização, planejamento e execução de políticas públicas voltadas à área da cultura. Através deste planejamento, é possível que se institucionalizem ações, atividades e projetos voltados ao setor cultural. Desta forma, os Planos exercem também uma função de coordenar e fomentar as diferentes expressões e manifestações culturais presentes em cada território, como propõem Britto e Boullosa (2017). As autoras também apontam que a construção dos Planos de Cultura deve ocorrer de forma democrática e horizontal, de forma a propiciar a participação e a representação das mais diferentes esferas da sociedade civil e do poder público. Entretanto, é necessário ressaltar que a adesão ao Sistema Nacional de Cultura, por parte dos municípios, é voluntária.

A existência de um ordenamento jurídico municipal que contemple a cultura - sobretudo o Plano Municipal de Cultura, o Conselho Municipal de Cultura e um Fundo Municipal de Cultura - são muitas vezes indispensáveis. A liberação de recursos por parte dos governos federal e estaduais para a área da cultura, principalmente em relação à verbas específicas, como a Lei nº 14.017 de 29 de junho de 2020 (Lei Aldir Blanc) e a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022 (Lei Paulo Gustavo) pressupunham a presença deste ordenamento. A existência desses instrumentos legitima a aplicação das verbas destinadas à cultura, e permite um acompanhamento e controle de sua execução.

Um Plano Municipal de Cultura tem como objetivo primordial o planejamento municipal para a área da cultura a longo prazo, por um período de dez anos. Através do

estabelecimento de diretrizes, metas e ações de curto, médio e longo prazo, o plano funciona também como instrumento de avaliação, pois também contém indicadores de resultados, como apontado por Britto e Boullousa (2017). Seus objetivos devem estar de acordo com as necessidades da comunidade, razão pela qual se faz primordial a construção participativa deste documento. Também é necessária a validação junto à Câmara de Vereadores do município, através de uma Lei Municipal que institucionalize o plano.

A articulação entre os diferentes eixos da federação, a conexão dos atores que atuam nas mais diferentes cadeias produtivas da cultura e a instrumentalização destes sujeitos são alguns dos objetivos a serem alcançados pelo Plano Municipal de Cultura. Além disso, deve prever a manutenção de espaços públicos já existentes, a criação de novos equipamentos culturais, a profissionalização dos funcionários públicos que atuam nos espaços e ações a serem desenvolvidas por bibliotecas, museus, casas de cultura e demais equipamentos administrados pelo poder público municipal, conforme apontado no documento “Planos Municipais de Cultura: guia de Elaboração” proposto pela UFBA e desenvolvido, em 2017, pelas professoras Neusa Britto e Rosane Boullousa.

O Plano Municipal de Cultura se configura como uma forma de desenvolvimento, execução e avaliação das mais diversas áreas e com diferentes objetivos, que vão desde a revitalização de equipamentos culturais públicos, a promoção de eventos e a profissionalização dos sujeitos envolvidos nos mais diferentes circuitos culturais, até ações de marketing e promoção de atividades. Todas essas metas devem levar em conta a realidade e as potencialidades de cada território, suas bases culturais e suas formas de ver, representar e criar o mundo.

Compreende-se, portanto, que o plano deve abarcar as mais diferentes representações e manifestações da culturalidade de um povo. De acordo com Britto e Boullousa (2017), existem alguns aspectos a serem considerados na construção do Plano de Cultura, e que devem levar em conta os seguintes parâmetros: o primeiro, diz respeito aos segmentos culturais, manifestações e bens de cultura. Nesse ponto, devem ser observados os segmentos culturais, manifestações e movimentos culturais tradicionais e contemporâneos existentes no município, as linguagens artísticas, o patrimônio material e imaterial, importância econômica e social da cultura no município, bem como a atuação de empresas, entidades, grupos e demais profissionais da cultura, projetos públicos e privados, estruturas de apoio, fomento e financiamento e, por fim, os públicos e formatos de consumo e fruição cultural.

O segundo aspecto diz respeito à infraestrutura física e tecnológica existente para o desenvolvimento da cultura na cidade. Neste ponto, são identificados os espaços e equipamentos culturais públicos e privados, suas quantidades, tipos, localização etc. Nesse ponto podem ser abarcados os museus, bibliotecas, cinemas, arquivos e demais locais públicos, como mercados municipais, parques, praças, calçadas e outros.

Também devem ser identificados os mercados de produtos e serviços de apoio à cultura, que dizem respeito aos insumos utilizados para produtos e serviços culturais, tais como instrumentos musicais, equipamentos eletrônicos, tecidos, gêneros alimentícios e demais variedades de materiais utilizados para as diferentes manifestações culturais da cidade. Outro ponto deste aspecto trata da acessibilidade e grau de facilidade de acesso ao público em geral e pessoas com deficiência, idosos, gestantes e crianças. Por fim, trata sobre a situação dos serviços e redes de comunicação, em especial a internet.

O último aspecto é institucional e diz respeito à gestão pública da cultura para e no município: existência de uma secretaria municipal ou departamento de cultura, conselho municipal, fundo municipal de cultura, profissionais adequados aos espaços públicos com a formação técnica e acadêmica, além da existência do aparato jurídico e legal necessário a esta execução, como leis, decretos, normas, portarias e editais.

É importante destacar que não há um modelo para a construção de um Plano Municipal de Cultura. A escassa e quase inexistente literatura acadêmica acerca do tema aponta para apenas o Guia de Elaboração anteriormente citado, que foi publicado em 2017 pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). O mesmo ocorre na produção científica dos pós-graduandos do país. A Biblioteca Digital de Teses e Dissertações aponta para apenas uma dissertação de mestrado, defendida em 2021 na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Entretanto, este trabalho não propõe um modelo para a construção dos Planos, e sim analisa o papel do Plano Municipal de Cultura de Itabirita, município localizado em Minas Gerais, tendo em vista a preservação do patrimônio cultural do município.

Percebe-se, portanto, a falta de critérios objetivos e de arcabouço teórico para que cada município possa elaborar o seu Plano. Desta forma, cada secretaria precisa estabelecer seus próprios critérios e seu próprio modelo de Plano de Cultura. Por conta dessa falta de subsídio técnico e teórico por parte do Governo Federal - e da academia -, cada Plano é feito da forma que a equipe responsável pelo projeto julgue adequado.

Sechhi (2020) indica que a construção de uma política pública, quando não pautada em critérios técnicos, em métodos, em evidências e em parâmetros tende ao

insucesso. O autor ainda indica que a falta de níveis mais elevados de profissionalismo e de sofisticação por parte dos gestores acarreta políticas públicas pautadas pela repetição, tornando-se meras cópias acríticas de soluções executadas em outros lugares.

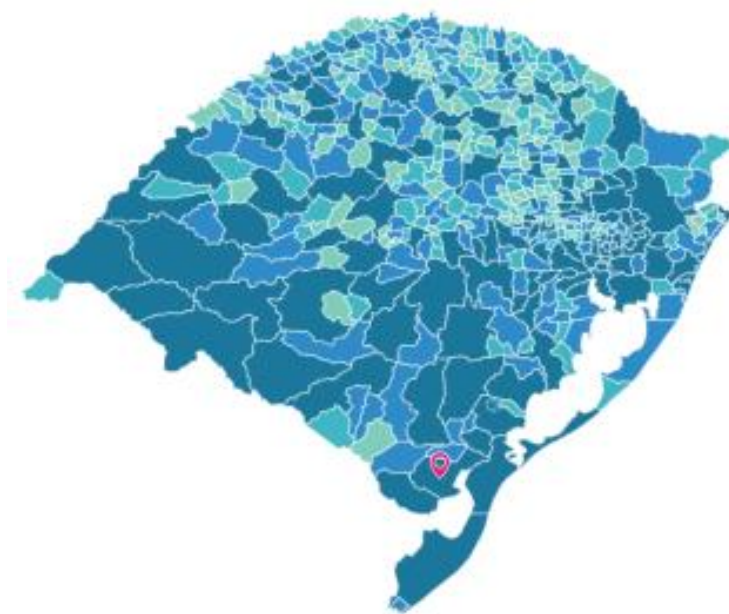
É necessário compreender, portanto, que cada território possui as suas características e as suas particularidades. Que as políticas de sucesso de um lugar não podem - ou não deveriam - ser aplicadas de forma indiscriminada em outros lugares. As individualidades de cada povo e de cada território (HALL, 1997) tornam evidente a necessidade de uma construção coletiva personalizada àquele local, de forma a contemplar todos os aspectos da cultura praticada naquele território (BRUM NETO; BEZZI, 2008).

CONTEXTUALIZAÇÃO DE ARROIO GRANDE E BENTO GONÇALVES

A construção de políticas públicas envolve, dentre outros aspectos, a compreensão das características do território e das pessoas que o habitam. Desta forma, é necessário identificar a composição de cada um dos municípios analisados nesta pesquisa.

O primeiro município a ser analisado é Arroio Grande, localizado a 343 km de distância de Porto Alegre, capital do estado. A origem do povoamento a região na qual se insere o município está diretamente ligada ao processo de ocupação portuguesa no período colonial e imperial, o que explica a presença da cultura de origem lusa em Arroio Grande e com influências da região de fronteira na qual o município está inserido, o que inclusive explica sua formação multicultural, com a presença de diversas culturas e origens que constituem a população.

Figura 1. Mapa com a localização de Arroio Grande no Rio Grande do Sul



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/arroio-grande/panorama>. Acesso em: 21 set. 2025

Através da Lei Provincial nº 843 de 24 de março de 1873, Arroio Grande foi elevado à condição de Vila e já através da Lei nº 590, de 5 de novembro de 1890 recebeu o título de cidade com a denominação de Federação. Mais tarde, com a Lei nº 522, de 6 de julho de 1891, a localidade volta a se chamar Arroio Grande, denominação que se mantém.

De acordo com o IBGE (2021) o município possui uma população de 18.185 habitantes, densidade demográfica de 7,35 (IBGE, 2010) e uma renda média salarial de 2,3 salários-mínimos (IBGE, 2020). O PIB per capita é de R\$ 33.741,80 (IBGE, 2020) e o IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é de 0,657 (IBGE, 2010).

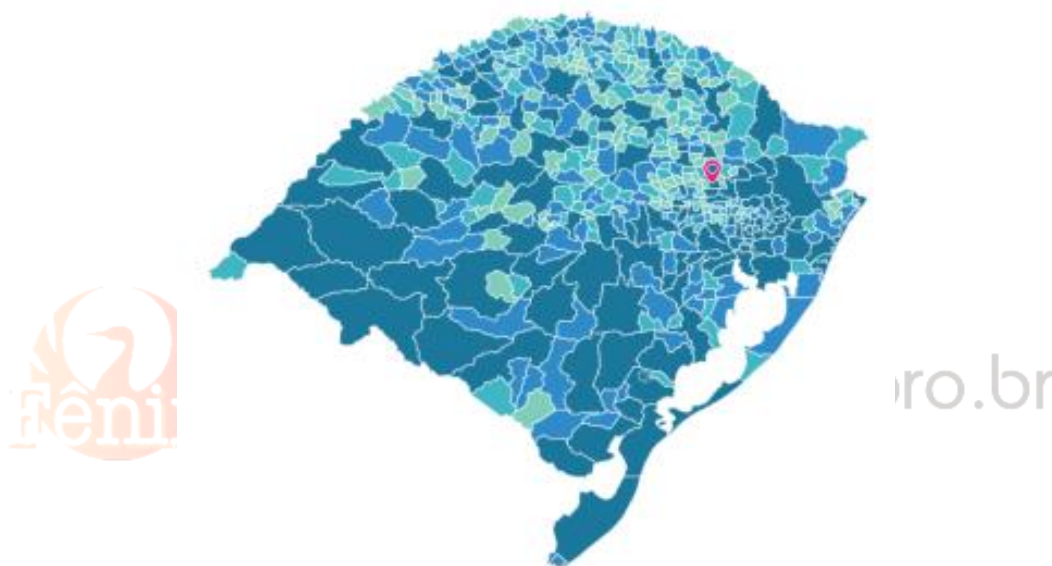
Dentro dos critérios de hierarquia urbana propostos pelo IBGE Arroio Grande se caracteriza como um centro local, com arranjo populacional ligado à Pelotas, tendo como região intermediária Pelotas, tem como região imediata também Pelotas, como mesorregião Sudeste Rio-grandense e pertence ainda a microrregião de Jaguarão, no extremo sul do Rio Grande do Sul, o que demonstra a grande relação do município com a região de fronteira com o Uruguai e o espaço platino.

O segundo município selecionado para a pesquisa é Bento Gonçalves, já conhecido no passado como *Cruzinha* e *Colônia Dona Isabel*. A região na qual o município se insere tem sua formação histórica influenciada profundamente pela presença da imigração italiana, que foi responsável, em grande parte, pelo

desaparecimento das populações nativas que ocupavam a região até meados do século XIX. Sua economia se baseia na produção de uva e vinho, no turismo e no setor moveleiro, sendo o maior polo moveleiro e um dos maiores polos industriais e turísticos do Brasil.

Em 11 de outubro de 1890, através do Ato nº 474, o então governador Cândido Costa desmembrou a Colônia Dona Isabel de São João de Montenegro, emancipando o município, que passou a se chamar Bento Gonçalves, em uma homenagem ao general Bento Gonçalves da Silva, um dos líderes do movimento Farroupilha (1835-1845).

Figura 2. Mapa com a localização de Bento Gonçalves no Rio Grande do Sul



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/bento-goncalves/panorama>. Acesso em: 21 set. 2025.

A população estimada de Bento Gonçalves é de 123.090 habitantes (IBGE, 2021) e densidade demográfica de 280,86 h/Km² (IBGE, 2010). Ainda de acordo com os dados oficiais, o salário médio mensal dos trabalhadores formais do município é de 3 salários-mínimos (IBGE, 2020) e o pessoal ocupado é de 52.568 (IBGE, 2020). Já a taxa de escolarização de 6 até 14 anos é de 96,6% (IBGE, 2010) e o IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é de 6,2 (IBGE, 2021) - um dos mais altos índices nacionais. Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM, 2010) é de 0,778 e o PIB per capita de 2020 é de R\$52.961,75, considerado um número bastante alto no contexto nacional.

Bento Gonçalves é reconhecida nacional e internacionalmente pela sua produção de vinhos e móveis, além do amplo desenvolvimento do turismo, que tem

evidenciado a cultura herdada dos imigrantes italianos, que se expressa na tradição do cultivo das videiras, da produção de vinho e da gastronomia, que tem impulsionado o desenvolvimento cultural e econômico do município. A memória da imigração italiana, que se manifesta através do seu patrimônio cultural material e imaterial, é sem dúvida um elemento que caracteriza a identidade local de Bento Gonçalves.

METAS E AÇÕES DOS PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA

Esta análise tem por foco as metas e ações apresentadas nos Planos dos dois municípios. Arroio Grande apresenta cerca de 228 metas e ações, e Bento Gonçalves em torno de 229. Haja vista que a duração do Plano é de 10 anos, pressupõe-se que cada um dos municípios se propõe a atingir cerca de 23 metas anualmente.

Os dados apresentados no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Arroio Grande indicam a existência de 9 servidores lotados na Secretaria Municipal de Cultura no mês de março de 2023. Em relação a Bento Gonçalves, o Portal da Transparência apontou cerca de 19 servidores lotados na Secretaria de Cultura da cidade. A baixa quantidade de mão de obra disponível em ambos os municípios - principalmente se comparado ao contingente de servidores presente do governo federal - torna pouco crível a execução de tamanha quantidade de metas em um período de dez anos.

Chama a atenção a presença o número expressivo de metas generalistas, em ambos os Planos, em sua maioria bastante similares àqueles presentes no Plano Nacional de Cultura. No primeiro quadro constam algumas destas metas, organizadas de forma a comparar ambos os municípios ao Plano Nacional:

Quadro 1. Estratégias e ações dos planos de Arroio Grande, Bento Gonçalves e do Plano Nacional de Cultura

Arroio Grande	Bento Gonçalves	Plano Nacional de Cultura
1.1Fortalecer a gestão das políticas públicas para a cultura, por meio da ampliação das capacidades de planejamento e execução de	1.1Fortalecer a gestão das políticas públicas para a cultura, por meio da ampliação das capacidades de planejamento e execução de	1.1Fortalecer a gestão das políticas públicas para a cultura, por meio da ampliação das capacidades de planejamento e execução de

metas, a articulação das esferas do poder público, o estabelecimento de redes institucionais com outras esferas de governo (estadual e federal) e a articulação com instituições e empresas do setor privado e organizações da sociedade civil.	metas, a articulação das esferas do poder público, o estabelecimento de redes institucionais com outras esferas de governo (estadual e federal) e a articulação com instituições e empresas do setor privado e organizações da sociedade civil.	de metas, a articulação das esferas dos poderes públicos, o estabelecimento de redes institucionais das três esferas de governo e a articulação com instituições e empresas do setor privado e organizações da sociedade civil.
1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Municipal de Cultura - SMC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil em conformidade com o governo estadual e federal. A implementação do Sistema Municipal de Cultura - SMC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e	1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Municipal de Cultura - SMC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil em conformidade com o governo estadual e federal. A implementação do Sistema Municipal de Cultura - SMC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e programas de formação na área	1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura – SNC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil e envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A implementação do Sistema Nacional de Cultura – SNC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, colegiados, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos e orçamentos participativos

programas de formação na área da cultura.	da cultura.	para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. As diretrizes da gestão cultural serão definidas por meio das respectivas Conferências e Conselhos de Política Cultural, compostos por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de membros da sociedade civil, eleitos democraticamente. Os Órgãos Gestores devem apresentar periodicamente relatórios de gestão para avaliação nas instâncias de controle social do Sistema Nacional de Cultura – SNC.
1.1.2 Apoiar iniciativas em torno da constituição de agendas, frentes e comissões parlamentares dedicadas a temas culturais, tais como a elevação de dotação orçamentária, o aprimoramento dos marcos legais, o fortalecimento institucional e o controle social.	1.1.2 Apoiar iniciativas em torno da constituição de agendas, frentes e comissões parlamentares dedicadas a temas culturais, tais como a elevação de dotação orçamentária, o aprimoramento dos marcos legais, o fortalecimento institucional e o controle social.	1.1.2 Apoiar iniciativas em torno da constituição de agendas, frentes e comissões parlamentares dedicadas a temas culturais, tais como a elevação de dotação orçamentária, o aprimoramento dos marcos legais, o fortalecimento institucional e o controle social.
1.1.3 Descentralizar a cultura, sistematizar as ações de suas unidades vinculadas e fortalecer seus quadros	1.1.3 Descentralizar a cultura, sistematizar as ações de suas unidades vinculadas e fortalecer seus quadros	1.1.3 Descentralizar o atendimento do Ministério da Cultura no território nacional, sistematizar as

institucionais e carreiras, otimizando o emprego de recursos e garantindo o exercício de suas competências.	institucionais e carreiras, otimizando o emprego de recursos e garantindo o exercício de suas competências.	ações de suas instituições vinculadas e fortalecer seus quadros institucionais e carreiras, otimizando o emprego de recursos e garantindo o exercício de suas competências
---	---	--

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

A partir de uma rápida busca na internet, é possível verificar que as mesmas estratégias e ações encontram-se também no Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul:

1.1 - Fortalecer a gestão das políticas públicas para a cultura, tendo como instrumentos a ampliação da capacidade de planejamento e execução de metas, da qualificação das instituições públicas de cultura e dos seus quadros profissionais, a articulação das esferas dos poderes públicos, a formação e consolidação de um Sistema Estadual de Cultura, interligado com as esferas federal e municipal e a articulação com instituições e empresas do setor privado, organizações da sociedade civil e movimentos populares (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A análise dos planos demonstra que as estratégias e ações das três esferas - municipal, estadual e federal - são iguais, com pequenas variações em relação aos nomes dos órgãos presentes (Conselho Municipal, Conselho Estadual). É necessário considerar, portanto, se estes documentos realmente refletem aquilo que é de competência de cada um dos entes envolvidos. Por tratar-se de uma estratégia mais generalista, existe a possibilidade de ela seja exequível em qualquer uma das esferas.

A problemática torna-se maior à medida em que se avança na análise dos planos, principalmente no que diz respeito aos equipamentos culturais disponíveis em cada uma das cidades. A construção das metas deveria, *a priori*, atender às necessidades apresentadas em cada um dos territórios envolvidos, de forma a refletir a realidade do local a que se propõe atender. Entretanto, a análise dos planos das cidades de Arroio Grande e Bento Gonçalves demonstra uma grande similaridade com o Plano Nacional de Cultura.

Quadro 2. Estratégias e ações para a valorizar a diversidade

Plano Nacional de Cultura	Arroio Grande	Bento Gonçalves
2.1 Realizar programas de reconhecimento, preservação, fomento e difusão do patrimônio e da expressão cultural dos e para os grupos que compõem a sociedade brasileira, especialmente aqueles sujeitos à discriminação e marginalização: os indígenas, os afro-brasileiros, os quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais e moradores de zonas rurais e áreas urbanas periféricas ou degradadas; aqueles que se encontram ameaçados devido a processos migratórios, modificações do ecossistema, transformações na dinâmica social, territorial, econômica, comunicacional e tecnológica; e aqueles discriminados por questões étnicas, etárias, religiosas, de gênero, orientação sexual, deficiência física ou intelectual e pessoas em sofrimento mental	2.1 Realizar programas de reconhecimento, preservação, fomento e difusão do patrimônio e da expressão cultural dos e para os grupos que compõem a sociedade arroio-grandense, especialmente aqueles sujeitos à discriminação e marginalização: os afro-brasileiros, outros povos e comunidades tradicionais, e moradores de zonas rurais e áreas urbanas periféricas ou degradadas; aqueles que se encontram ameaçados devido a processos migratórios, modificações do ecossistema, transformações na dinâmica social, territorial, econômica, comunicacional e tecnológica; e aqueles discriminados por questões étnicas, etárias, religiosas, de gênero, orientação sexual, deficiência física ou intelectual e pessoas em sofrimento mental.	2.1 Realizar programas de reconhecimento, preservação, fomento e difusão do patrimônio e da expressão cultural dos e para os grupos que compõem a sociedade bento-gonçalvese, especialmente aqueles sujeitos à discriminação e marginalização: os afro-brasileiros, outros povos e comunidades tradicionais, e moradores de zonas rurais e áreas urbanas periféricas ou degradadas; aqueles que se encontram ameaçados devido a processos migratórios, modificações do ecossistema, transformações na dinâmica social, territorial, econômica, comunicacional e tecnológica; e aqueles discriminados por questões étnicas, etárias, religiosas, de gênero, orientação sexual, deficiência física ou intelectual e pessoas em sofrimento mental.
2.1.2 Criar políticas de transmissão dos saberes e fazeres das culturas populares	2.1.2 Criar políticas de transmissão dos saberes e fazeres das culturas populares e	2.1.2 Criar políticas de transmissão dos saberes e fazeres das culturas

e tradicionais, por meio de mecanismos como o reconhecimento formal dos mestres populares, leis específicas, bolsas de auxílio, integração com o sistema de ensino formal, criação de instituições públicas de educação e cultura que valorizem esses saberes e fazeres, criação de oficinas e escolas itinerantes, estudos e sistematização de pedagogias e dinamização e circulação dos seus saberes no contexto em que atuam.	tradicionais, por meio de mecanismos como o reconhecimento formal dos mestres populares, leis específicas, bolsas de auxílio, integração com o sistema de ensino formal, criação de oficinas itinerantes, estudos e sistematização de pedagogias e dinamização e circulação dos seus saberes no contexto em que atuam.	populares e tradicionais, por meio de mecanismos como o reconhecimento formal dos mestres populares, leis específicas, bolsas de auxílio, integração com o sistema de ensino formal, criação de oficinas itinerantes, estudos e sistematização de pedagogias e dinamização e circulação dos seus saberes no contexto em que atuam.
2.1.4 Realizar campanhas nacionais, regionais e locais de valorização das culturas dos povos e comunidades tradicionais, por meio de conteúdos para rádio, internet, televisão, revistas, exposições museológicas, materiais didáticos e livros, entre outros.	2.1.3 Realizar campanhas de valorização das culturas locais, por meio de conteúdos para rádio, internet, televisão, revistas, exposições museológicas, materiais didáticos e livros, entre outros.	2.1.3 Realizar campanhas de valorização das culturas locais, por meio de conteúdos para rádio, internet, televisão, revistas, exposições museológicas, materiais didáticos e livros, entre outros.
3.1 Ampliar e diversificar as ações de formação e fidelização de público, a fim de qualificar o contato e a fruição das artes e das culturas locais, no Estado, no país e no exterior e aproximar as esferas de recepção pública e social das criações artísticas	3.1 Ampliar e diversificar as ações de formação e fidelização de público, a fim de qualificar o contato e a fruição das artes e das culturas locais, no Estado, no país e no exterior e aproximar as esferas de recepção pública e social das criações	3.1 Ampliar e diversificar as ações de formação e fidelização de público, a fim de qualificar o contato com e a fruição das artes e das culturas, brasileiras e internacionais e aproximar as esferas de recepção pública e social das criações artísticas e

e expressões culturais.	artísticas e expressões culturais.	expressões culturais.
3.1.12 Mapear espaços ociosos do patrimônio público e imóveis do Município e criar programas para apoiar e estimular o seu uso para a realização de manifestações artísticas e culturais, espaços de ateliês, plataformas criativas e núcleos de produção independente.	3.1.12 Mapear espaços ociosos do patrimônio público e imóveis do Município e criar programas para apoiar e estimular o seu uso para a realização de manifestações artísticas e culturais, espaços de ateliês, plataformas criativas e núcleos de produção independente.	3.1.13 Mapear espaços ociosos, patrimônio público e imóveis da União, criando programas para apoiar e estimular o seu uso para a realização de manifestações artísticas e culturais, espaços de ateliês, plataformas criativas e núcleos de produção independente.

Fonte: elaborado pelos autores (2025)

É importante observar a densidade teórica e terminológica utilizada na proposição das metas apresentadas. Embora o Plano seja uma Lei - motivo pelo qual faz-se necessária uma redação adequada do ponto de vista gramatical e ortográfico - causa estranheza a escolha e emprego de alguns termos altamente específicos como “estudos e sistematização de pedagogias e dinamização e circulação dos seus saberes no contexto em que atuam” (meta 2.1.2). A proposição desta meta por parte de dois municípios (que possuem menos de 120 mil habitantes) soa como algo bastante idealizado, ou até mesmo difícil de ser posto em prática por parte de uma Administração Municipal de um pequeno município.

Outras metas, que objetivam a inclusão de pessoas oriundas de processos migratórios e de modificações do ecossistema, também parecem desconexas da realidade de ambos os municípios. Aqui faz-se uma ressalva: é de extrema importância que todo e qualquer sujeito seja incluído dentro da organização da cultura de um determinado território, e que seja contemplado em políticas públicas e ações de governo. Entretanto, a quantidade de metas propostas a serem alcançadas dificulta a aplicação do Plano, principalmente em relação à quantidade de servidores em cada município e das características da população de cada cidade.

Outro ponto que causa estranheza é o fato de ambos os Planos Municipais citarem equipamentos culturais bastante específicos, por vezes até difíceis de serem encontrados na maioria dos municípios brasileiros:

Quadro 3. Estratégias e ações de acesso à cultura - equipamentos culturais

Arroio Grande	Bento Gonçalves	Plano Nacional de Cultura
3.1.11 Reabilitar os teatros, praças, centros comunitários, bibliotecas, cineclubes e cinemas de bairros, criando e aderindo a programas estaduais e nacionais de circulação de produtos, circuitos de exibição cinematográfica, eventos culturais e demais programações.	3.1.11 Reabilitar os teatros, praças, centros comunitários, bibliotecas, cineclubes e cinemas de bairros, criando e aderindo a programas estaduais e nacionais de circulação de produtos, circuitos de exibição cinematográfica, eventos culturais e demais programações.	3.1.12 Reabilitar os teatros, praças, centros comunitários, bibliotecas, cineclubes e cinemas de bairro, criando programas estaduais e municipais de circulação de produtos, circuitos de exibição cinematográfica, eventos culturais e demais programações.
3.1.13 Fomentar unidades móveis com infraestrutura adequada à criação e à apresentação artística, oferta de bens e produtos culturais, atendendo às comunidades, especialmente de locais distantes do centro.	3.1.13 Fomentar unidades móveis com infraestrutura adequada à criação e à apresentação artística, oferta de bens e produtos culturais, atendendo às comunidades, especialmente de locais distantes do centro.	3.1.14 Fomentar unidades móveis com infraestrutura adequada à criação e à apresentação artística, oferta de bens e produtos culturais, atendendo às comunidades de todas as regiões brasileiras, especialmente de regiões rurais ou remotas dos centros urbanos.
2.5.7 Fomentar e articular, em rede, os museus	2.5.7 Fomentar e articular, em rede, os museus comunitários,	2.5.7 Fomentar e articular, em rede, os museus

comunitários, ecomuseus, museus de território, museus locais, casas do patrimônio cultural e outros centros de preservação e difusão do patrimônio cultural, garantindo o direito de memória aos diferentes grupos e movimentos sociais.	ecomuseus, museus de território, museus locais, casas do patrimônio cultural e outros centros de preservação e difusão do patrimônio cultural, garantindo o direito de memória aos diferentes grupos e movimentos sociais.	comunitários, ecomuseus, museus de território, museus locais, casas do patrimônio cultural e outros centros de preservação e difusão do patrimônio cultural, garantindo o direito de memória aos diferentes grupos e movimentos sociais.
2.5.13 Promover e fomentar iniciativas de preservação da memória do mobiliário, da moda, do vestuário e do design, contribuindo para a valorização das práticas artesanais e industriais, rurais e urbanas.	2.5.13 Promover e fomentar iniciativas de preservação da memória do mobiliário, do vinho, da moda, do vestuário e do design, contribuindo para a valorização das práticas artesanais e industriais, rurais e urbanas.	2.5.13 Promover e fomentar iniciativas de preservação da memória da moda, do vestuário e do design no Brasil, contribuindo para a valorização das práticas artesanais e industriais, rurais e urbanas.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Em relação à meta 3.1.11, em ambos os planos municipais observa-se a preocupação em relação aos cineclubes e aos cinemas de bairros. Conforme informações disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Arroio Grande¹, o único cinema da cidade é uma sala com capacidade para 60 telespectadores e que é mantida pela Administração Municipal, denominado Cine Marabá. A última exibição anunciada na página do Facebook do Cine Marabá data do ano de 2016. A construção do Plano de Arroio Grande deu-se em 2021, ou seja, cinco anos após o último anúncio de exibição de um filme no espaço.

Já na cidade de Bento Gonçalves existem dois cinemas pertencentes à rede *MovieArte*, ambos dentro de shoppings centers. De acordo com Gomes e Pereira (2021),

¹ Prefeitura Municipal de Arroio Grande. Disponível em: Dados Gerais: Prefeitura Municipal de Arroio Grande. Acesso em 21 de set. de 2025.

as principais características do cinema de bairro - também chamado de cinema de rua - são a exibição de filmes distintos daqueles exibidos em grandes redes multinacionais e o valor dos ingressos acessível às pessoas com menos recursos financeiros. Os autores também citam um ponto principal: o cinema como uma proposta democrática do lazer, que seja viável à todas as classes sociais. Desta forma, os cinemas mantidos por grandes redes dentro de shoppings centers não se prezam ao cumprimento deste papel.

Em relação aos teatros, citados em ambos os planos, identificou-se a existência de apenas um teatro em cada uma das cidades. Desta forma, as metas dos planos não condizem com a realidade material dos equipamentos culturais existentes nos municípios. O mesmo ocorre em relação às bibliotecas: cada uma das cidades possui apenas uma biblioteca pública, e não foram identificadas bibliotecas comunitárias mantidas ou apoiadas pelas administrações municipais.

Acerca de ecomuseus, a cidade de Bento Gonçalves possui um estabelecimento com essa característica- o Ecomuseu Cultura do Vinho. Entretanto, não foi possível localizar nenhum ecomuseu na cidade de Arroio Grande. Da mesma forma, não foi possível localizar em nenhum canal oficial da administração municipal informações relativas a cineclubes em atividade, tanto em Arroio Grande quanto em Bento Gonçalves.

A respeito das iniciativas para fomento da indústria da moda, do vestuário e do design, também se faz uma ressalva. Não é de conhecimento público que a cidade de Arroio Grande tenha uma indústria de moda com relevância socioeconômica no município. Entretanto, a cidade de Bento Gonçalves encontra-se junto a um grande pólo produtor de malhas na Serra Gaúcha. Percebe-se também a preocupação em relação ao vinho, produto de grande valor para a economia local. Desta forma, observa-se que as grandes metas apresentadas pelo Plano Nacional de Cultura podem ser aplicadas em pequenos municípios, contanto que estejam alinhados ao escopo da cultura local e à sua realidade.

A construção de planos que tenham objetivos com essas características - desconectado das possibilidades e realidades do órgão que o implementa e executa, é resultado da falta de conhecimento dos atores que conduzem o processo de construção de políticas públicas, como apontam Lima e D'Ascenzi (2019). Os objetivos teriam, de acordo com os autores, três funções fundamentais a serem desempenhadas: a orientação dos processos - informando quais instrumentos seriam escolhidos para a implementação-, serviriam de parâmetros para a avaliação e, por fim, como mecanismos de coordenação. O estabelecimento de uma grande quantidade de metas a serem alcançadas dificulta a

aplicação e execução do Plano, pois desvia o foco daquilo que é realmente significativo àquele território.

As similaridades dos Planos ao Plano Nacional se estendem ao longo de todo o rol de metas e ações, com poucas [ou nenhuma] variações entre as versões de ambos os municípios. Outra problemática encontrada é em relação a dois pontos do Plano de Arroio Grande: no documento, consta o nome da cidade de Bento Gonçalves, ao invés do nome da cidade de Arroio Grande. Há também uma referência aos cidadãos de Bento Gonçalves, ao invés dos cidadãos arroio-grandenses, como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 4. Inconsistências encontradas no Plano de Cultura de Arroio Grande

Arroio Grande	Bento Gonçalves
4.1.2 Identificar e reconhecer contextos de vida de povos e comunidades tradicionais, valorizando a diversidade das formas de sobrevivência e sustentabilidade socioambiental, especialmente aquelas traduzidas pelas paisagens culturais de Bento Gonçalves.	4.1.2 Identificar e reconhecer contextos de vida de povos e comunidades tradicionais, valorizando a diversidade das formas de sobrevivência e sustentabilidade socioambiental, especialmente aquelas traduzidas pelas paisagens culturais de Bento Gonçalves.
5.1.4 Instituir instâncias de diálogo, consulta às instituições culturais, discussão pública e colaboração técnica para adoção de marcos legais para a gestão e o financiamento das políticas culturais e o apoio aos segmentos culturais e aos grupos, respeitando a diversidade da cultura bento-gonçalvese.	5.1.4 Instituir instâncias de diálogo, consulta às instituições culturais, discussão pública e colaboração técnica para adoção de marcos legais para a gestão e o financiamento das políticas culturais e o apoio aos segmentos culturais e aos grupos, respeitando a diversidade da cultura bento-gonçalvese.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Gera estranheza o fato de o Plano de uma das cidades utilizar o gentílico dos cidadãos de outra cidade. Também gera estranheza que no Plano de Arroio Grande constem metas a serem executadas no município de Bento Gonçalves, haja vista sua distância geográfica e total falta de relação entre as cidades.

Em relação às diferenças entre as metas de ambos os planos, constatou-se que o município de Bento Gonçalves possui uma meta a mais do que Arroio Grande - a meta 1.11.3. Outra diferença encontrada entre os dois planos encontra-se no item 1.2, e diz respeito à nomenclatura do ordenamento administrativo da cultura no município.

Quadro 5. Diferenças entre os Planos de Cultura de Bento Gonçalves e Arroio Grande

Arroio Grande	Bento Gonçalves
1.2 Consolidar a implantação do Cadastro Municipal dos Trabalhadores da Cultura CMTC e do cadastro Municipal de Entidades Culturais - CMEC como instrumentos de acompanhamento, avaliação e aprimoramento da gestão e das políticas públicas de cultura, em consonância com o Estado e a União	1.2 Consolidar a implantação do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais - SMIIC como instrumento de acompanhamento, avaliação e aprimoramento da gestão e das políticas públicas de cultura, em consonância com o Estado e a União.
Não há correspondência	1.11.3 Articular políticas de cultura e intercâmbio para aprofundar temas e experiências culturais com os países que participaram dos fluxos migratórios que contribuíram para a formação da população bento-gonçalvese

Fonte: elaborado pelos autores (2025)

Para além das metas apresentadas nesta pesquisa, constatou-se que todas as demais são idênticas entre os Planos das cidades de Bento Gonçalves e de Arroio Grande. Não foi possível estabelecer uma correlação direta entre a construção destes Planos - o de Bento Gonçalves data de 2016, enquanto o de Arroio Grande foi aprovado em 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa não tem como objetivo criticar a atuação de determinadas administrações municipais: compreende-se a falta de subsídio teórico e metodológico

para a construção e implementação dos Planos Municipais de Cultura. Este fato, inclusive, é motivo de preocupação e de reflexão (que deveria ser feita por parte da academia). Existe uma implementação cada vez maior de aparato burocrático para a administração pública, mas até que ponto este aparato realmente é executado?

É fato de que os municípios e as administrações municipais têm a necessidade de implementar essa estrutura organizacional em torno da cultura, sobretudo se desejam ter acesso a recursos e editais oriundos do Governo Federal. Mas até que ponto a existência desta legislação efetivamente auxilia no desenvolvimento da cultura dos municípios? Faz-se necessário compreender que, para ser efetiva, uma política pública deve se propor a resolver um problema real da sociedade (SECCHI, 2020).

A criação e implementação de uma política pública deve ser pautada na realidade material dos municípios, levando-se em conta suas estruturas físicas e jurídicas, seus atores e suas características socioeconômicas. Como foi possível identificar ao longo do texto, os Planos apresentados constituem-se em uma reprodução de uma política pública federal, que dista em muito das características de um município de pequeno ou médio porte.

Sendo o Plano de Cultura uma política pública que deve voltada ao interesse de toda a sociedade, não faz sentido pressupor que o mesmo instrumento possa ser utilizado em um país como o Brasil, que possui mais de 210 milhões de habitantes, e em um município com menos de 20 mil habitantes, como é o caso de Arroio Grande. As finalidades, os públicos, as realidades materiais e financeiras e, sobretudo, as necessidades de cada um são completamente distintas. A mera cópia de uma legislação não a torna exequível.

Para além das inconsistências mais simples, como é o caso do uso do gentílico de Bento na legislação de Arroio Grande, preocupa o fato de que esses instrumentos não terão lastro na realidade para serem implementados. A proposição de metas quase inalcançáveis demonstra que os recursos físicos, intelectuais e financeiros dispendidos na elaboração dos Planos podem, no futuro, vir a ser considerados sem utilidade.

Uma política pública não deve ser considerada mera burocracia, mas, sim, um instrumento voltado ao desenvolvimento e à organização de um território e de seus atores (SECCHI, 2010). Desse modo, espera-se que o presente estudo sirva também como uma reflexão sobre a forma como os municípios têm conduzido sua práxis, e de que maneira a academia pode contribuir para o aprimoramento da eficiência e da eficácia desse processo.

REFERÊNCIAS

ARROIO GRANDE. **Lei Municipal Nº 3.210, De 09 De Dezembro De 2021. Institui O Plano Municipal De Cultura Do Município De Arroio Grande, E Dá Outras Providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/a/arroio-grande/lei-ordinaria/2021/321/3210/lei-ordinaria-n-3210-2021-institui-o-plano-municipal-de-cultura-do-municipio-de-arroio-grande-e-da-outras-providencias> Acesso em: 21 set. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BENTO GONÇALVES. **Lei Municipal Nº 5949, De 17 De Junho De 2015. Institui o Plano Municipal De Cultura De Bento Gonçalves, E Dá Outras Providências.** Disponível em: https://silo.tips/queue/plano-municipal-de-cultura-de-bento-gonalves?&queue_id=-1&v=1663195566&u=MjAwLjEzMjYyLjYy. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 12.343, De 2 De Dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

BRITTO, N. H.; BOULLLOUSA, R. **Planos Municipais de cultura: guia de elaboração.** Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2017. 100 p. ilust. Disponível em: https://planosmunicipaisdecultura.ufba.br/sites/pmc.ufba.br/files/e-book_planos_municipais_de_cultura.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

BRUM NETO, H. BEZZI, M. L. . Regiões culturais: a construção de identidades culturais no Rio Grande do Sul e sua manifestação na paisagem gaúcha. **Sociedade & Natureza**, v. 20, p. 135-155, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/zGNdSfM7NRsmwrRjZfcxMWp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2025.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **LEI Nº 14.778, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2015. Institui o Plano Estadual de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-14778-2015-rio-grande-do-sul-institui-o-plano-estadual-de-cultura-do-estado-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 20 set 2025.

FLORES, M. **História do Rio Grande do Sul.** 1. ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1986.

GOMES, D. I. N.; PEREIRA, R. F. O cinema de rua como um elemento de afirmação dos direitos culturais e humanos. **Revista Estudantil Manus Iuris**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 169-185, 2021. DOI: 10.21708/issn2675-8423.v1i2a9920.2020. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rmi/article/view/9920>. Acesso em: 12 set. 2025.

HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação & Realidade**. jul/dez. 1997. p. 15-46.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade.** 11 ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2006.

IBGE. **Cidades. Arroio do Meio. Panorama.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/arroio-do-meio/panorama>. Acesso em: 10 set. 2025.

IBGE. **Cidades. Bento Gonçalves. Panorama.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/bento-goncalves/panorama>. Acesso em: 10 set. 2025.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, Gabriela. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 324 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em 20 set. 2025.

SILVEIRA, L. B.; ZANOTTI, L. A.; AMÂNCIO, J. M. Implementação de Sistemas Municipais de Cultura em cidades de médio porte: desafios para a governança e para a participação social. **Políticas Culturais em Revista**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 197-218, 2021. DOI: 10.9771/pcr.v14i2.42284. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/42284>. Acesso em: 10 set. 2025.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



Recebido em: 12/08/2024
Parecer dado em: 08/12/2024

www.revistafenix.pro.br