



Planos Municipais de **CULTURA**

Guia de Elaboração



PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA

Guia de Elaboração

Ministério da Cultura
Ministro
Roberto Freire
Secretário Executivo
João Batista de Andrade
Secretário de Articulação e Desenvolvimento Institucional
Adão Cândido
Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional
Cláudia Cabral
Apoio Técnico Especializado
Termo de Execução Descentralizada SADI/MINC e ADM/UFBA

Universidade Federal da Bahia
Reitor
João Carlos Salles
Vice-Reitor
Paulo Miguez

Escola de Administração da UFBA
Diretor
Horacio Nelson Hastenreiter Filho
Vice-Diretor
João Martins Tude

Coordenador Geral do Projeto
Ernani Coelho Neto
Equipe da UFBA
Ângela Andrade, Danilo Rocha, Edivânia Landim, Horacio Nelson Hastenreiter Filho, João Martins
Tude, Justina Tellechea, Kátia Costa, Lisandra Alcântara, Luana Vilutis, Maria Carolina Souza,
Vanessa Miranda.

Universidades Parceiras na 2ª Edição da Formação
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Eloise Dellagnelo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Rosimeri Carvalho
Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – José Márcio Barros
Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) – Daniele Canedo

Equipe Editorial
Produção do Texto
Neuza Hafner Britto
Adaptação do Texto
Rosana Boullosa
Produção Editorial
Ângela Andrade

Projeto Gráfico, Capa, Diagramação e Ilustrações
Haenz Gutierrez Quintana | Carlos A. Ramirez Righi
Revisão e Normalização
Editora da Universidade Federal da Bahia (EDUFBA)
Ilustração de Capa
ASCOM do Ministério da Cultura

Ministério da Cultura
Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional

PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA
Guia de Elaboração

SALVADOR
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
2017

Produção do Texto

Este texto foi elaborado com base nas publicações do Ministério da Cultura referentes ao Sistema Nacional de Cultura e na experiência profissional de 25 anos em Políticas Públicas de Cultura da autora dos módulos de Elaboração de Planos Municipais de Cultura da *Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura*, Neuza Hafner Britto. O texto dos módulos dessa formação oferecida pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia em parceria com a Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do Ministério da Cultura foi adaptado para esta publicação pela Professora Rosana Boullosa.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária Reitor Macedo Costa
SIBI - UFBA

Britto, Neuza Hafner.
B778 Planos Municipais de cultura: guia de elaboração / Neuza Hafner Britto, Rosana Boullosa - Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2017. 100 p. ilust.

ISBN: 978.85.8292.115-9

1.Cultura. 2.Política cultural. I.Boullosa, Rosana.

II.Universidade Federal da Bahia. III.Escola de Administração. IV.Título.

CDU 316.7



Esta obra está sob licença *Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0*: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir deste trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

- (07) Mensagem do Ministério da Cultura
- (08) Mensagem da Universidade Federal da Bahia

(09) APRESENTAÇÃO

(11) **1 O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE COMEÇAR**

- (12) O que são os Planos Municipais e o Sistema Nacional de Cultura?
- (13) Quais são as premissas e os princípios metodológicos do Plano Municipal de Cultura?

(15) **2 O QUE VOCÊ PRECISA FAZER ANTES DE COMEÇAR**

- (16) Compreensão da lógica de construção e da coerência interna do PMC
- (18) Preparação das bases de informações que poderão ser úteis na construção do plano
- (22) Sensibilização e mobilização da comunidade

(27) **3 CONSTRUÇÃO DO PMC – PASSO A PASSO**

(29) **PASSO 1 – ANALISAR A SITUAÇÃO ATUAL DO SEU MUNICÍPIO**

- (29) Caracterização do município
- (35) Diagnóstico cultural

(44) **PASSO 2 – PROPOR O FUTURO QUE SE DESEJA PARA A CULTURA**

- (44) Definição das diretrizes
- (50) Definição dos objetivos

(55) **PASSO 3 – DEFINIR METAS, AÇÕES E RESULTADOS**

- (55) Formulação de metas e ações
- (69) Identificação dos resultados

(74) **PASSO 4 – PROJETAR PRAZOS E CONSIDERAR RECURSOS**

(81) **PASSO 5 – DESENHAR UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO**

- (81) Elaboração de indicadores
- (89) Gestão da Implementação do PMC – Monitoramento e avaliação

(97) **4 UMA PALAVRA FINAL... PARA UM BOM COMEÇO!**

(99) **5 PARA SABER MAIS**

Mensagem do Ministério da Cultura

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, é fundamental que os agentes públicos, as esferas de governo, as instituições de ensino e o mundo acadêmico trabalhem de forma conjunta e coordenada em torno de políticas culturais que contribuam com a formação e o desenvolvimento das novas gerações. Esta é uma de nossas grandes preocupações à frente do Ministério da Cultura (MinC): estabelecer canais de diálogo com aqueles que trabalham na área no sentido de compreender a cultura como um elemento determinante para o fortalecimento de nossa identidade nacional e uma ferramenta de inclusão social, integração e desenvolvimento econômico. A parceria entre o MinC e a Universidade Federal da Bahia (UFBA) que deu origem a este guia de elaboração dos Planos Municipais de Cultura é um primeiro passo para que a sociedade tenha acesso à rica produção acadêmica de alunos, professores e pesquisadores da instituição – e, por consequência, ao conhecimento que pode e deve servir como legado no campo da cultura. A partir deste trabalho, certamente será possível qualificar a atividade dos agentes públicos e privados que atuam no setor e levar a gestão cultural no Brasil a um novo patamar.

As orientações oferecidas pelo MinC para a elaboração dos planos municipais de cultura, detalhadas nesta cartilha de forma didática e esclarecedora, servem como um norte para que as administrações municipais tenham condições de executar programas que atendam às necessidades e especificidades de cada município. Essas ações se inserem no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (SNC), processo de gestão e promoção de políticas públicas para a área cultural em regime de colaboração participativa entre os três entes federados (União, estados e municípios) e a sociedade civil. Os principais objetivos do SNC são democratizar o acesso à cultura e promover o desenvolvimento humano, social e econômico a partir do pleno exercício dos direitos culturais, de acordo com os princípios da autonomia federativa. Os municípios que aderem à plataforma do SNC criam seus respectivos órgãos gestores, além de conselhos de política cultural, conferências de cultura, planos de cultura e um sistema de financiamento. O plano permite que seja traçado um diagnóstico completo sobre o município e funciona como instrumento essencial de orientação para as secretarias municipais.

O papel exercido pela cultura assume novas dimensões e adquire uma relevância ainda maior, em especial no momento por que passa o país. Mais do que um mero receituário sobre como elaborar um plano municipal de cultura eficiente e viável, este guia é um documento que afirma a criação cultural em seu sentido mais amplo, como um verdadeiro instrumento de integração entre os povos e expressão da diversidade.

Roberto Freire
Ministro da Cultura

Adão Cândido
Secretário de Articulação e Desenvolvimento Institucional do MinC

Mensagem do Reitor da UFBA

A Bahia foi e, continua sendo, o território inquieto de movimentos, inovações, experimentações e rupturas no universo da cultura brasileira. Romancistas, dramaturgos, atores, músicos, coreógrafos, dançarinos, pintores, escultores, enfim, artistas baianos de todas as linguagens influenciam a paisagem e apontam tendências em suas artes.

Nada mais natural, portanto, que a história da nossa maior e a mais antiga Universidade, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), também expresse o forte vínculo do baiano com a cultura e as artes. Não por outra razão, a UFBA foi pioneira na oferta de cursos de bacharelado em teatro, dança, música e artes plásticas. Nossa Universidade provou-se terreno fértil para programas de pós-graduação que, com cursos de especialização, mestrado e doutorado, aprofundam a nossa reflexão sobre os temas da cultura. Temos uma longa ficha de contribuições no campo cultural em atividades de extensão como cursos de curta duração, em projetos de cunho comunitário e na transferência para a sociedade de conhecimentos técnicos e especializados.

Temos orgulho desse legado. A Universidade pública é da sociedade brasileira e com ela deve interagir e trabalhar no sentido do seu desenvolvimento. Mas, para isso, precisamos de apoio. A parceria entre o Ministério da Cultura e a Universidade Federal da Bahia no âmbito do Planos Municipais de Cultura tem permitido levar o acervo e conhecimento dos nossos profissionais a públicos que, sem ela, seriam inalcançáveis.

Por um lado, a parceria amplia os impactos e os benefícios das pesquisas e trabalhos dos nossos alunos, servidores, professores — extensionistas e pesquisadores — no campo da cultura. Por outro lado, ela cria novas oportunidades de aprendizado e de atualização para a própria Universidade. Contudo, mais importante do que tudo o que se possa dizer, os esforços combinados do MINC e UFBA tornam acessíveis aos agentes públicos e privados metodologias e técnicas indispensáveis à qualificação da gestão cultural no Brasil.

O documento que vocês estão recebendo é uma pequena parte desse esforço e um bom fruto dessa parceria. Como um guia, ele foi concebido para servir como uma orientação objetiva e aplicada acerca de um tema mais complexo. No entanto, não se enganem. Para nós o **Guia de Elaboração dos Planos Municipais de Cultura** é mais do que isso. Ele representa outro fio que se acrescenta à antiga e densa teia de relações entre a Universidade Federal da Bahia e a rica, diversificada e valiosa cultura brasileira. Portanto, nosso desejo é que o conteúdo desse trabalho lhe seja útil e que ajude a trilhar o caminho que nos levará a uma gestão cultural compatível com o tamanho e importância do imaginário e do potencial criativo do nosso povo. Mas, também, nosso convite é para que você leve essa mensagem o mais longe que você puder e que nos ajude na transmissão de um legado. Vamos juntos ligar novos fios, construir novas teias, relações e histórias.

João Carlos Salles
Reitor da Universidade Federal da Bahia

Apresentação

Um dos primeiros aprendizados daqueles que se enveredam pelo campo da administração é compreender que a gestão é um processo cíclico e contínuo, mas que se inicia, invariavelmente, pela etapa de planejamento. A definição de onde e como se quer chegar é condição essencial para que um gestor atinja os seus objetivos. Isso não é diferente na área de cultura.

O Brasil é uma república federativa com 27 unidades federativas e 5570 municípios distribuídos em mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Gerir política pública nesse território tão amplo e diverso, fortalecendo o pacto federativo na área cultural, exige procedimentos e uniformidade. Foi, então, com o propósito de fortalecer e disseminar o Sistema Nacional e o Plano Nacional de Cultura que o Ministério da Cultura apoiou a criação do programa de formação em Planos Municipais de Cultura.

A Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), pronta a atender a demanda ministerial, desenvolveu um procedimento metodológico para formar gestores aptos a compreender o processo de planejar e tornar coesos e integrados os projetos e atividades culturais. Inicialmente, no primeiro processo de formação, 20 capitais e municípios de regiões metropolitanas participaram de um programa de capacitação essencialmente presencial. Num segundo ciclo, já visando a escala para um atendimento maior da demanda, o processo se tornou à distância, suportado por um Ambiente Virtual de Aprendizagem, e beneficiou centenas de município.

O processo de formação de gestores para elaboração de Planos Municipais de Cultura continuará em 2017 atendendo a mais 400 municípios, no entanto, independente do apoio formal da EAUFBA, milhares de gestores de municípios brasileiros poderão se beneficiar da apropriação do processo de elaboração dos Planos Municipais de Cultura a partir desse Guia, publicado com o apoio do Ministério da Cultura.

Contribuir para mais esse importante passo na formação de gestores culturais é motivo de orgulho para a EAUFBA e, certamente, o seria também para o professor Vicente Federico, organizador pioneiro desse processo de formação e responsável pelo envolvimento da Escola de Administração nessa relevante agenda das políticas públicas de cultura no Brasil. É a ele que dedicamos, in memoriam, esse Guia.

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Diretor da Escola de Administração da UFBA

Ernani Coelho Neto

Coordenador do Projeto



O que você precisa saber antes de começar

O Plano Municipal de Cultura (PMC) é o principal componente do planejamento de longo prazo dos municípios brasileiros para a cultura. Nele devem ser registrados os compromissos assumidos pelo poder municipal para este importante setor de políticas públicas em uma perspectiva de dez anos.

O plano inclui: diretrizes, objetivos, metas, ações, prazos de execução e indicadores de resultados para o seu acompanhamento. Neste guia, veremos passo a passo como elaborar cada uma dessas partes. Antes disso, porém, é muito importante compreender a articulação do PMC com o Sistema Nacional de Cultura (SNC), bem como suas premissas e princípios.

O que são os Planos Municipais e o Sistema Nacional de Cultura?

No sistema federativo brasileiro, as políticas nacionais devem orientar as políticas dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Por isso é importante compreender como o Plano Municipal de Cultura se situa no contexto do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

O SNC consiste em uma estrutura institucional de políticas públicas de cultura que articula diferentes elementos para o alcance de um mesmo objetivo: criar as bases institucionais, legais e instrumentais para a promoção da cultura como um dos eixos de desenvolvimento do país, em todos os níveis de governo. Dentre todos os instrumentos que compõem o SNC, o principal deles é o Plano Nacional de Cultura (PNC), cujo papel é gerar os conteúdos programáticos para o próprio funcionamento do Sistema, conforme prevê o artigo 206-A da nossa Constituição de 1988:

o Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura.

O Plano Nacional de Cultura é um instrumento de políticas públicas, construído a partir das recomendações das Conferências Nacionais realizadas em 2005 e 2009, que foi amplamente publicado em 2012, definindo as diretrizes e metas de desenvolvimento da cultura até 2020. Uma parte destas metas só poderá ser alcançada se houver a participação dos municípios, o que mostra a importância da articulação entre os entes federativos para a definição de políticas de Estado.

O SNC e o PNC sugerem que os estados e municípios criem os seus próprios sistemas e planos de cultura. Os Planos Municipais de Cultura (PMC) são, portanto, instrumentos de políticas públicas da base federativa brasileira, mas de âmbito municipal, que devem refletir a autonomia dos municípios e, ao mesmo tempo, a articulação programática do Sistema e do Plano Nacional de Cultura. Neste sentido, este guia apresenta sugestões de premissas e princípios, bem como uma metodologia de planejamento para a elaboração do PMC.

Quais são as premissas e os princípios metodológicos do Plano Municipal de Cultura?

Todo planejamento é fundamentado em premissas e princípios que orientam e dão sentido ao método. Ambos são essenciais porque guiam o processo de planejar e garantem a qualidade dos resultados. As premissas e os princípios metodológicos do Plano Municipal de Cultura são ideias, suposições ou fatos que servem de base à realização do trabalho, bem como regras que orientam a conduta, o comportamento e a prática dos participantes na elaboração do Plano. Veremos alguns deles, que poderão ser adaptados à realidade de cada município.

1. O processo de elaboração do Plano deve ser participativo

A elaboração de planos municipais, em todas as suas etapas, deve envolver o poder público e a sociedade. A participação do poder público deve incluir os dirigentes e técnicos da Prefeitura, bem como as representações de órgãos estaduais e federais que atuam no município. Como a versão final do documento será uma Lei a ser aprovada na Câmara Municipal, é fundamental a participação dos vereadores e das frentes parlamentares dedicadas à cultura. O conhecimento prévio da proposta certamente favorecerá a aprovação posterior da Lei.

A participação da sociedade é imprescindível e pode ocorrer de diferentes maneiras e em diversos espaços, a exemplo do Conselho Municipal de Políticas Culturais. Caso não exista um conselho na cidade, um fórum municipal específico para o plano poderá ser organizado seguindo o modelo de funcionamento dos conselhos. Quanto melhor for a participação social no planejamento, maior será a legitimidade do plano, ou seja, será mais reconhecido e valorizado, o que contribui para o êxito de sua execução.

2. O processo de planejamento deverá ser tanto técnico quanto político

O planejamento, por um lado, é técnico, pois demanda o uso de metodologias e procedimentos para organização, sistematização e hierarquização das informações que vão compor o plano. O método de elaboração proposto neste guia é uma expressão dessa dimensão técnica. Por outro lado, porém, o planejamento é, também, político, porque consiste em escolhas e decisões sobre os caminhos a serem seguidos e sobre objetivos e metas a serem alcançados. A dimensão política do planejamento envolve interesses diversos e a negociação entre os diferentes atores, o que ressalta a importância da participação social.

3. O Plano deverá ser integrado e deverá compor o planejamento do desenvolvimento municipal

Políticas culturais consistentes são marcadas pela transversalidade e pela intersetorialidade. O PMC não deverá ser um plano exclusivo do órgão gestor da cultura, embora este seja o coordenador e principal executor. Ademais, também não deve ser visto como uma coleção de planos setoriais de cultura. O plano de cultura precisa dialogar com outras áreas de atuação municipal para incorporar elementos nelas presentes e gerar outros que possam ser assumidos por elas. Portanto, trata-se de um plano do município que deverá refletir a cultura no contexto do desenvolvimento municipal.

4. O Plano municipal deverá ser alinhado aos planos nacional e estadual

O Plano Nacional de Cultura, como o próprio nome diz, é nacional. Ele abarca um conjunto de metas e ações para todo o Brasil. Portanto, não é de atribuição exclusiva do Governo Federal. Para que o conjunto de suas 53 metas seja alcançado até 2020, é preciso o envolvimento e o compromisso de estados, municípios e do Distrito Federal, a partir da articulação com seus respectivos sistemas e planos. Para que isto aconteça, é de suma importância que os planos e sistemas municipais estejam alinhados com os planos e sistemas estaduais e nacional de cultura.

5. O Plano deverá incorporar uma visão sistêmica e territorial

Tendo em vista a natureza da cultura no contexto do desenvolvimento local, os assuntos discutidos no PMC deverão considerar o conjunto das iniciativas da sociedade, a política cultural do município, a interligação com outras políticas municipais e a articulação com outras esferas de governo através dos planos nacional e estaduais de cultura.

O PMC deverá ser amplo e abranger todos os segmentos e regiões do município, de modo a contemplar todos os municípios e não apenas os grupos mais bem organizados e estruturados, ou localizados nas regiões centrais da cidade. Eleger e observar premissas e princípios contribui para que o PMC seja imbuído de legitimidade, caracterizada por possuir legalidade formal, representatividade política e consistência técnica. Deve-se também garantir a instituição do PMC por lei específica, aprovada na Câmara e sancionada pelo Prefeito, tornando-o componente do arcabouço legal.



O que você precisa fazer antes de começar

Quem é da área cultural está acostumado com as três etapas de realização de um projeto ou evento: a pré-produção, a produção e a pós-produção. Estas três etapas também estão presentes no processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura (PMC).

A pré-produção é a fase de preparação para o planejamento. Nesta etapa são tomadas as providências que vão garantir que o PMC seja participativo: a sensibilização; a mobilização; a formação da equipe técnica na Prefeitura; a formalização da instância de validação; a organização dos recursos e pactuação da dinâmica para o trabalho; a programação dos encontros de formulação, discussão e validação; a viabilização dos meios de comunicação com os cidadãos; a realização de um evento de lançamento que seja o marco público do começo dos trabalhos.

A produção corresponde ao processo de concepção. Consiste na elaboração do plano, seguindo as etapas que serão apresentadas neste guia. Finalmente, a pós-produção está relacionada com a pós-aprovação do Plano pela Câmara de Vereadores. Envolve os procedimentos para incorporação do plano nos programas de trabalho e orçamentos da administração municipal, resultando na execução, no monitoramento e na avaliação do PMC. Só assim estaremos prontos para implementar corretamente o plano que construímos.



FIGURA 1 – Etapas de elaboração do Plano Municipal de Cultura

Observe a Figura 1 com muita atenção, pois ele será o nosso guia pelas próximas páginas. Veja como a construção do PMC foi organizada em três fases e como, para cada uma delas, nós encontraremos uma pequena sequência de atividades que deverá ser conduzida pelo gestor municipal da cultura. Dando sequência a esta proposta de organização, passaremos agora a entender melhor a primeira fase de construção do PMC: a fase de preparação para o planejamento. A fase de preparação para o planejamento consiste em três pequenos, mas grandes passos: (a) compreender a lógica de construção e apresentação final do PMC; (b) preparar as bases de informações que poderão ser úteis na construção do plano; e (c) sensibilizar e mobilizar a comunidade.

(a) Compreensão da lógica de construção e da coerência interna do PMC

Este passo é muito importante e deve ser compartilhado por todos aqueles que se envolverão mais diretamente, na gestão do processo de construção do PMC. Quanto mais conhecemos em que consiste o Plano e suas etapas, mais poderemos nos tornar guardiões de uma das suas principais qualidades: a coerência interna.

É importante ressaltar, porém, que neste passo será apresentada somente uma visão geral e mais instrumental da lógica do Plano. Para aprofundar estes conteúdos, vale muito a pena conhecer o material disponível sobre Sistema Nacional de Cultura, Plano Nacional de Cultura e, claro, Planos Municipais de

Cultura, produzidos pelas diversas instâncias que promovem a cultura, tais como: Ministério da Cultura, Conselhos Gestores, Secretarias Estaduais e Municipais, Universidades, dentre outros.

A lógica de construção do PMC pode parecer inicialmente complexa, mas, no fundo, é muito simples, pois cada uma das cinco etapas acabará por compor o seu documento final, no formato de tópicos interrelacionados. O método de construção do PMC que apresentaremos também leva em consideração estas cinco etapas. Vamos entender um pouco cada uma delas, com suas questões orientadoras e conteúdos:

ETAPAS DA ELABORAÇÃO	PERGUNTAS ORIENTADORAS	CONTEÚDO DAS ETAPAS
1 Análise da situação atual	Quem somos nós? Como estamos na área cultural?	Composta da caracterização do município e do diagnóstico cultural, reflete sobre o município e como ele se encontra no campo da cultura, a partir da base de informações organizada na fase de preparação do planejamento. Dessa análise, são identificadas as principais características que moldam a cultura local, vocações, potencialidades, fragilidades e obstáculos, conformando um diagnóstico da cultura local.
2 Projeção do futuro	Onde queremos chegar?	Inclui a definição de diretrizes, prioridades e objetivos estratégicos. Essa é a etapa de conceber a visão estratégica para a cultura no município. Pensar o que se deseja ao fim dos próximos 10 anos, prazo do PMC. É o momento das grandes convergências e da construção coletiva dos objetivos a serem alcançados.
3 Operacionalização do futuro	Como chegaremos lá?	Envolve o estabelecimento de estratégias, metas e ações (projetos ou atividades), fixação de resultados e previsão de impactos. É o momento de alicerçar o caminho a ser percorrido com iniciativas concretas, novas ou já existentes, que possibilitem medir se os objetivos estão sendo atingidos. Aqui as propostas da sociedade terão destaque especial, pois muitas se caracterizam como ações e medidas a serem assumidas pela Prefeitura.
4 Definição dos prazos	Que prazo será necessário?	Deve incluir a estimativa de realização das ações propostas para alcance das metas. A projeção de prazos é fundamental para que a execução seja factível dentro da capacidade de mobilização de recursos pela Prefeitura, o que pode incluir várias fontes além do Tesouro Municipal.
5 Lógica de monitoramento	Como vamos saber se os resultados estão sendo alcançados?	Abarca a definição de indicadores e elaboração de sistemática de acompanhamento e avaliação. Além de conceber indicadores de resultados, deverá ser esboçado um modelo para que as informações sejam geradas, tratadas e disseminadas, proporcionando condições para o controle gerencial e social. Avaliações periódicas sinalizarão onde o plano precisa ser ajustado ao longo do tempo para se adaptar a novos cenários.

QUADRO 1 – Etapas de elaboração do Plano Municipal de Cultura

A análise da coerência interna do plano é uma atividade sistemática que visa evitar lacunas, superposições e omissões. De nada adiantará, por exemplo, fixar um objetivo se não há metas para alcançá-lo.

Para facilitar o trabalho será preciso sempre identificar claramente, a partir do diagnóstico cultural, cada produto gerado na etapa, usando uma numeração dos tópicos que permita associações sucessivas. Exemplificando:

- no diagnóstico há um determinado número de questões elencadas como fragilidades – identifique com um número e/ou letra cada uma;
- faça o mesmo com todos os itens das etapas seguintes;
- ao longo das etapas, retorne ao diagnóstico e verifique se cada fragilidade está sendo contemplada para resolução; se estiverem, registre as respectivas numerações do item que as contemplaram;
- aplique esse mesmo procedimento para prioridades, objetivos e assim sucessivamente.

Após a construção coletiva ou a validação de cada tópico do plano, é importante estimular os participantes a fazerem o “caminho de volta” para avaliar se o produto gerado mantém coerência lógica com o que já foi feito. Se não mantiver, será preciso refazer o caminho introduzindo os ajustes necessários ou repactuar o produto gerado.

(b) Preparação das bases de informações que poderão ser úteis na construção do plano

Agora que já conhecemos um pouco a estrutura geral de produção do PMC, estamos prontos para começarmos a organizar a base de dados que poderá ser útil na construção participada do nosso plano. Este passo consiste em identificar, levantar e organizar informações confiáveis para analisar a realidade e projetar o futuro. Além das informações e referências que são próprias de cada município, é importante que também sejam considerados os seguintes materiais:

- Propostas de Conferências de Cultura e outras instâncias de participação
- Metas do Plano Nacional de Cultura e do Plano Estadual de Cultura;
- Dados de instituições oficiais, estudos e pesquisas sobre o município;
- Outros planos que dialogaram com a cultura e base legal.

Antes de darmos algumas dicas importantes sobre o conteúdo de cada um deles, é necessário ressaltarmos que tais materiais já devem ser preparados, organizados e disponibilizados de acordo com os interesses municipais, de modo a otimizar o trabalho da coletividade que será mobilizada na construção do plano.

• **Sobre as propostas de Conferências de Cultura e outras instâncias de participação**

O resultado das conferências é um material valioso e de referência permanente. Todavia, como as conferências são realizadas com método próprio de organização das demandas sociais, será preciso analisar e classificar as informações sob a lógica do PMC. A maioria das propostas das conferências são indicações de ações operacionais para resolver problemas ou viabilizar questões discutidas pelos participantes. Mas, ao propor essas ações, os conferentes podem também expressar desejos de como uma política pública deve ser formulada ou conduzida. São sinalizações para a elaboração do plano.

Portanto, é recomendável que essas proposições sejam analisadas a partir de, pelo menos, duas óticas:

- o que traduz: a proposta indica ação concreta a realizar ou política pública?
- qual é o foco ou temática a que está relacionada?

É preciso atenção porque os enunciados podem envolver várias propostas ao mesmo tempo, de modo que é preciso extrair todas as informações úteis. Veja o exemplo:

ENUNCIADO	O QUE TRADUZ	FOCO/TEMA
1. Desenvolver uma política de valorização dos monumentos, museus, espaços públicos e bibliotecas (integração do patrimônio material e imaterial); criação de um espaço cultural/casa de cultura.	• Política Pública • Ação	Patrimônio Espaços culturais
2. Editar semestralmente a revista Nossa Cultura, com o objetivo de divulgar a Produção Cultural de Canavieiras.	• Ação	Editorial Divulgação cultural
3. Trabalhar a política cultural de forma transversal, integrada com a política de educação, com programas de cultura, esporte, saúde, meio ambiente, turismo, segurança pública, desenvolvimento econômico e social, promovendo a integração do setor público e da iniciativa privada desta área para fortalecimento da política de cultura do município de Canavieiras; criação de programas de incentivo ao circo, teatro e promoção de apresentações artísticas.	• Política Pública • Ação	Transversalidade Integração institucional Incentivo cultural

QUADRO 2 - Proposta da Conferência Municipal de Canavieiras (BA)

Focos ou temáticas podem ser livremente escolhidos para formar uma lista com todas as possibilidades que são aderentes às propostas. **Recomendamos que essa classificação não esteja associada apenas a segmentos artístico-culturais, mas procure revelar o cerne das propostas e o que há de comum entre elas.** No exemplo acima, embora a criação de programas de incentivo esteja direcionada para circo, teatro e apresentações artísticas, a indicação está centrada em incentivo cultural. Dessa maneira, dependendo da realidade municipal, poderia resultar na criação de um programa de fomento ou na ampliação de programa existente para dar conta de segmentos não contemplados.

Essa organização será muito proveitosa em várias etapas do plano, incluindo a definição de prioridades. O mesmo procedimento pode ser aplicado aos resultados de outros eventos de participação social, sempre identificando a origem para a demonstração posterior no plano.

- **Sobre as metas do Plano Nacional de Cultura e do Plano Estadual de Cultura**

As metas do Plano Nacional que exigem colaboração federativa também precisam ser tratadas para analisar a possibilidade de inserção no plano municipal, de acordo com vários fatores como: as capacidades da Prefeitura e o contexto da cultura local. É importante ressaltar que uma meta nacional deve ser incorporada em relação ao seu objeto e não a sua forma. **Meta nacional não se transforma, necessariamente, numa meta municipal** com valores reduzidos. O objeto da meta **pode ser inserido no plano com vários formatos**, sendo o mais comum uma ação associada a uma meta municipal.

Este é o momento de avaliar como o município pode contribuir para o cumprimento de uma meta nacional e organizá-la para que a coletividade possa decidir, na fase de planejamento, se deve incorporá-la ou não no PMC. No exemplo a seguir, organizamos a leitura das metas utilizando o Quadro 3 com três colunas. Na primeira, classificamos o tipo de incorporação que nosso PMC pode ou deve ter em relação a cada uma das metas do Plano Nacional. Na segunda, explicamos para o leitor da tabela o que significa cada tipo de incorporação; enquanto que na terceira apresentamos alguns exemplos de meta. Ao avaliar as metas do Plano Nacional de Cultura, você as agruparia de acordo com o tipo de incorporação. Mas este, claro, é só um exemplo, pois também há outras formas

de construir esta mesma tabela. Um outro exemplo poderia ser colocar cada meta na primeira coluna, para analisarmos progressivamente, meta por meta, o tipo de incorporação que caberia em nosso Plano Municipal.

TIPO DE INCORPORAÇÃO	EXPLICAÇÃO DO TIPO DE INCORPORAÇÃO QUE DEVE SER ESCOLHIDA	EXEMPLO DE META
Incorporação necessária	Quando a meta é condição decorrente de Acordo de Cooperação celebrado. Assim, a inserção no plano tem caráter obrigatório, resultante de adesão ao SNC e legislação aplicável.	Meta 01, sobre a implantação de Sistema Municipal de Cultura. Caso já existam componentes instituídos serão incorporados no PMC aqueles complementares.
Dependente de condições da Prefeitura e pode inclusive não se aplicar	Quando a incorporação da meta é condicionada ao seu objeto. Inclusão depende da existência ou não do objeto da meta no município.	Meta 32, sobre bibliotecas públicas. Se a biblioteca existe e está em funcionamento, não há razão para incorporá-la.
Dependente de condições da Prefeitura, mas é importante que se aplique	Quando a meta é relacionada a condições político-institucionais e financeiras da Prefeitura. Inserção do plano é dependente de condições específicas atendidas.	Meta 37, sobre secretarias exclusivas de cultura.
Dependente de condições mútuas	Quando a cooperação é condicionada a existência de condições compartilhadas.	Meta 23, sobre Pontos de Cultura, projeto federal que possui um modelo de parceria institucional.
Dependente de condições da União	Quando a cooperação depende do atendimento da condição pela União.	Meta 2, sobre o SNIC, requer o sistema disponibilizado.
Pode ser realizada sem meta ou ação municipal	Quando a meta não exige atividade ou projeto associado com mobilização de recurso. Quando a cooperação depende apenas de medidas operacionais existentes ou novas, sem reflexos significativos na mobilização de recursos.	Meta 2, já citada, no que diz respeito a atualizar dados no sistema disponibilizado.

QUADRO 3 – Como contribuir para o cumprimento das metas do PNC

O mesmo procedimento pode ser aplicado aos planos estaduais. Cabe ao município, através dos participantes do planejamento, descobrir proximidades entre os planos e estabelecer as relações com a cultura no âmbito municipal.

• Sobre os dados de instituições oficiais, estudos e pesquisas

Estudos e pesquisas são referências importantes que nenhum gestor pode prescindir. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possui uma vasta base de dados sobre municípios brasileiros. Ademais, vários estados e municípios possuem dados estruturados sobre a história local e perfis econômico, social, ambiental, etc. Instituições de ensino superior, organizações privadas e internacionais também possuem informações de pesquisas, monografias e teses

que poderão ser valiosas. Em geral, estas informações estão disponíveis na internet. Essas informações serão utilizadas no percurso do plano, sobretudo na análise da situação atual.

- **Sobre outros planos que dialogam com a cultura e base legal**

A legislação aplicável à cultura no município precisa ser sistematizada para consulta. A Lei Orgânica é a principal, mas outras possuem disposições relacionadas, como o Código de Postura e as leis de ordenamento urbano. **Nenhum planejamento público prescinde de observância da legislação aplicável e já vimos que o PMC requer legitimidade.**

Por sua vez, há outros instrumentos de planejamento do município ou a ele aplicáveis que podem ter referências a questões culturais que precisam ser conhecidas e levadas em consideração. Especial atenção deve ser dada aos planos das áreas de educação, turismo, ciência e tecnologia, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, desenvolvimento social e desenvolvimento econômico.

Como vimos, há um elenco de informações a serem reunidas, analisadas e estruturadas para suporte ao planejamento. Embora essas tarefas sejam atribuídas à equipe técnica da Prefeitura, tudo deve ser compartilhado com as pessoas que participarão do processo de elaboração do plano. Repetimos: sem informações confiáveis não há planejamento consistente.

(c) Sensibilização e mobilização da comunidade

Já vimos que o planejamento não é uma tarefa apenas de técnicos e gestores. Deve ser executado integrando a população a quem se destina. O planejamento participativo contribui com as estratégias de desenvolvimento de longo prazo, ajuda a consolidar o estado democrático e a fortalecer a cidadania. Já incorporada na legislação brasileira, a participação social está sendo cada vez mais praticada em várias áreas do setor público nacional.

Atrair a população para participar em processos de planejamento, porém, nem sempre é tarefa simples. Para a maioria das pessoas, o engajamento não acontece espontaneamente, por isto, é preciso estimular a população, criando condições para que a participação efetivamente ocorra, por meio de estratégias distintas de sensibilização e mobilização.

- **Sobre estratégias de sensibilização**

Sensibilizar é tocar as pessoas para a importância de algo que antes poderia estar despercebido, é levá-las a sentir e pensar sobre algo, que pode ser novo ou já existente. **Toda a sociedade deve ser foco de estratégias de sensibilização**, para as quais a comunicação é essencial. Uma vez sensibilizadas, as pessoas compreendem a relevância de algo e podem decidir se envolver e participar, em níveis e espaços diferenciados. Isso é uma escolha pessoal.

Na elaboração de políticas públicas, **sensibilizar implica oferecer informações e esclarecimentos** sobre o tema, criar espaços físicos e virtuais de veiculação de ideias e debates, com o objetivo de destacar o tema na agenda política e de demonstrar sua relevância para o futuro e o cotidiano dos cidadãos. Por óbvio, as estratégias de sensibilização eleitas devem ser compatíveis com a complexidade social, reconhecendo classes, faixas etárias, raças, modos de vida, escolaridade, etc.

Em um Plano Municipal de Cultura, a sensibilização objetiva **divulgar o propósito do planejamento e gerar uma ambiência favorável a que as pessoas pensem a cultura no município**, se sintam estimuladas a contribuir, a participar de alguma maneira. Isso influencia sobremaneira o nível de comprometimento dos poderes públicos; dos gestores e parlamentares, que são mais incentivados a manter os apoios necessários.

A sensibilização é uma prática continuada; ela inicia, acompanha e permeia todas as etapas da fase de planejamento. Por isto, não dá para deixar para começar a sensibilização após o início de tal fase, sob pena de se deixar de incluir muitos dos setores da sociedade que poderiam ajudar a produzir um processo mais amplo, criativo e sustentável de planejamento da cultura. À seguir, listamos algumas das estratégias de sensibilização que vem dando certo em diferentes experiências municipais.

Elaboração e implementação de um projeto de divulgação ampla e criativa do processo em curso para diferentes públicos que compõem a arena local. Todos os meios de comunicação podem contribuir para aumentar o alcance do conhecimento público sobre o plano: páginas na internet, mensagens eletrônicas, redes sociais, rádios tradicionais e comunitárias, televisão, material impresso (folhetos, cartazes, outdoors, banners, etc.), carros de som, dentre outros.

- Elaboração e implementação de um breve curso de formação para capacitar multiplicadores, pessoas do poder público e da sociedade que já entendam a importância da iniciativa para que possam falar sobre o assunto com outras pessoas;
- Criação de uma marca e de um *slogan* como referências que possam ser rapidamente identificados com o Plano Municipal de Cultura.
- Realização de diferentes eventos públicos para iniciar ou concluir etapas importantes do plano, tornando-os marcos de veiculação de informações sobre o processo de elaboração e seus produtos.
- Manutenção de canais interativos de relacionamento permanentemente abertos para receber e transmitir informações, tirar dúvidas, prestar esclarecimentos, tratar críticas e sugestões. Se a Prefeitura possuir centrais de atendimento, é possível utilizá-las como suporte.
- Descentralização geográfica das iniciativas de interação presenciais e eventos intermediários, de modo que a experiência da elaboração do plano possa ser vivenciada em várias regiões do município.
- Aproveitamento dos eventos e ações culturais de referência no município para manter viva a lembrança de que há um planejamento participativo sendo realizado.

• Sobre estratégias de mobilização

Mobilizar é colocar em movimento pessoas para uma ação conjunta, na busca de um objetivo comum. Enquanto a sensibilização envolve despertar sentimentos, a mobilização implica em convocação e envolve emoção e razão. Em sociedades complexas quase nunca se consegue envolver todos para concepção de um instrumento de política pública. Mas, grupos e pessoas podem ser mobilizados em níveis diferentes.

O primeiro passo para a construção de um bom projeto de mobilização consiste na criação de um quadro detalhado e realístico dos tipos de atores que podem ser mais facilmente mobilizados para a construção do PMC, como elencado a seguir:

- agentes, produtores, formadores e críticos culturais;
- artistas, mestres culturais, artesãos;
- profissionais e empresas fornecedores para a área cultural;
- organizações de educação e ensino que envolvidas com a cultura;
- organizações com ações de financiamento e fomento à cultura;

- pessoas jurídicas em geral (com ou sem fins lucrativos), grupos e coletivos de cultura;
- pessoas físicas e jurídicas de áreas que dialogam com a cultura, como educação, comunicação, turismo, esporte, urbanismo, desenvolvimento rural, tecnologia, etc.

Além da diferenciação dos tipos de atores, é recomendável que a estratégia de mobilização para o PMC leve em conta:

- os **meios** para que os cidadãos em geral possam contribuir;
- as **instância de validação** do processo e dos seus resultados, culminando com o documento do plano antes do envio, pelo Prefeito, ao legislativo municipal;
- as **instâncias intermediárias de proposição e discussão**, preferencialmente regionalizadas;
- os **canais de representação formal instituídos**, em especial a Câmara de Vereadores.

No contexto do Sistema Nacional de Cultura, como já abordado, o espaço privilegiado para a instância de validação é o **Conselho Municipal de Políticas Culturais**. Outros meios e instâncias abrigam a participação social, como fóruns, encontros temáticos e regionais.

Por fim, vale sempre a pena lembrar que certamente o seu município já tem, pelo menos, alguma experiência com sensibilização e mobilização, pois estas são práticas já experimentadas em outras áreas. Além de pesquisar sobre as experiências próprias, com seus sucessos e insucessos, também vale a pena conhecer experiências bem sucedidas de sensibilização e mobilização em outros municípios que já tenham construído seus próprios PMC. Tudo isto poderá lhe ajudar a construir as melhores estratégias e instrumentos que poderão ser utilizados em seu município.



Construção do PMC

Passo a passo

Na segunda parte deste guia, intitulada “O que você precisa fazer antes de começar”, vimos a importância de conhecer bem o processo que iremos desencadear, de preparar e organizar as bases de dados que poderão ser úteis no processo de planejamento do PMC, bem como sensibilizar e mobilizar a comunidade de seu município para garantir que tal processo seja participativo. Agora, passaremos a entender em que, efetivamente, consiste a realização do processo de construção participada do PMC. E faremos isto desdobrando tal processo em passos, com o objetivo de tornar esta experiência didaticamente compreensível para todos os envolvidos. Observe os passos na figura a seguir e, acompanhe a explicação dos seus conteúdos.

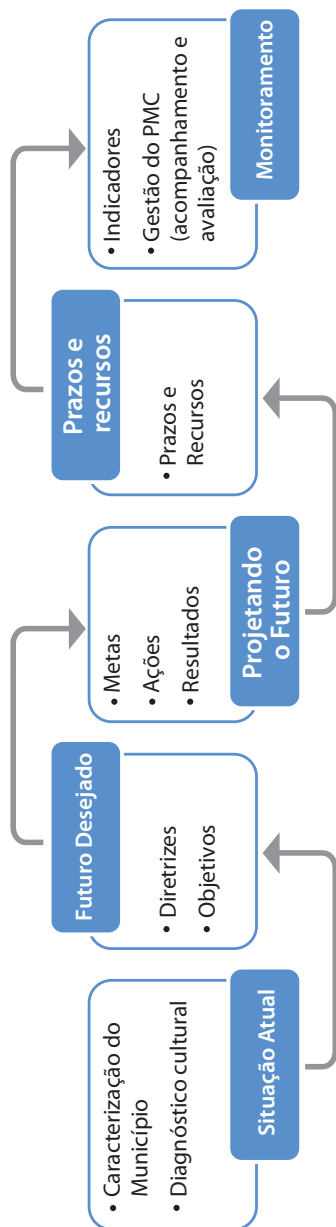


FIGURA 2 - Etapas de elaboração do plano municipal de cultura

Um plano é concebido para determinados local, época e fins. Planos genéricos, sem base territorial definida e sem contexto histórico, não têm grande serventia e nem sentido. O mesmo podemos dizer sobre planos que não possuem coerência entre suas partes. Para ter coerência, entretanto, não é necessário que o plano seja construído por uma única pessoa. Pelo contrário, bons planos sempre envolvem um conjunto muito maior de pessoas, as quais, juntas, conseguem problematizar com muito mais competência questões que são essenciais para diferentes coletividades. Para que isto ocorra, porém, é necessário que as pessoas responsáveis pela concepção de um plano se engajem em um processo dialogado buscando pluralizar e harmonizar suas visões distintas da realidade: tanto sobre como ela é, quanto sobre o que precisa ser feito para que ela se torne a desejada.

Em nossa metodologia, a concepção coletiva do plano se inicia com uma análise da situação atual, ou seja, compartilhando dados e percepções sobre a localidade de que se está falando e de como suas condições contemporâneas são avaliadas para que se possa nelas intervir e alcançar o futuro desejado. Essa análise pode ser facilitada decompondo o trabalho em duas partes: a elaboração de uma (A) Caracterização do município – Quem somos nós? e a (B) Construção do diagnóstico cultural – Como estamos na área cultural?

(A) Caracterização do município

Afinal, de que município está se falando? Se essa pergunta for feita a várias pessoas, cada uma terá uma resposta diferente, provavelmente dando relevância às características que mais lhes tocam. Se for assim, como poderão refletir com objetividade – sem perder a emoção, é claro! – sobre o desenvolvimento cultural para dez anos? Esse é o primeiro passo: responder à pergunta ‘Quem somos nós?’ traçando um perfil do município que seja reconhecido por todos.

À luz do senso comum, cada pessoa acha que conhece o município no qual vive. E isso é verdade. Mas é verdade também que cada pessoa o conhece a partir de uma ótica, de uma experiência, das informações que possui, do compartilhamento de opiniões. Daí a importância de elaborar uma caracterização do município que seja uma referência para todos, o que pode incluir aspectos históricos, físicos e geográficos, demográficos, econômicos e sociais, embora todos esses elementos não sejam obrigatórios.

Mas essas referências devem ser tratadas em relação ao que é **pertinente para o desenvolvimento cultural**. De modo geral, alguns tópicos importam mais para identificar as singularidades e as tendências, traçando um perfil que ajuda a compreender a cultura local. A caracterização, além de importante para a análise da situação atual da cultura – que será detalhada no Diagnóstico Cultural, também contextualiza historicamente o plano de cultura em relação às proposições para o futuro desejado. Para quem lê um plano de cultura importa entender as referências que foram consideradas para tais proposições.

Utilizar dados confiáveis e de credibilidade é essencial. Há vários perfis de municípios brasileiros elaborados por órgãos de planejamento estaduais ou municipais e instituições de pesquisa que podem servir de apoio para o plano de cultura. Poderá, também, haver planos municipais já desenvolvidos, nas áreas de educação, saúde, turismo ou de desenvolvimento urbano, que possuam capítulo tratando do município.

Todas são boas fontes de consulta, mas, para que sejam aproveitadas, será necessária uma análise dessas contribuições teóricas e técnicas sob o **foco da cultura local**. As informações levantadas devem ser abordadas à luz da cultura e do desenvolvimento cultural. A questão chave da reflexão é: **ISSO INFLUENCIOU NAS IDENTIDADES CULTURAIS QUE O MUNICÍPIO POSSUI?**

A seguir veremos algumas possibilidades de análise para compor uma caracterização do município. É preciso atentar que **a divisão proposta é de caráter didático** e não significa tópicos específicos, mas categorias de análise que devem se entrelaçar numa visão global, sistêmica e que ofereça ao leitor uma imagem atual da localidade.

- **Aspectos importantes para uma boa caracterização do Município**

Para construir uma boa caracterização do seu Município é preciso ter em mente os diferentes aspectos que o compõe. Reunimos na figura 3 os principais aspectos, mas o seu Município também pode incluir novas proposições.

Aspectos Históricos	Aspectos Físicos, Geográficos e Ambientais
Aspectos Demográficos	Aspectos Econômicos
Aspectos Sociais	Aspectos Políticos e Institucionais

FIGURA 3 - Aspectos para construir a caracterização do Município

- **Aspectos Históricos**

Como o município se originou. Principais fatos que marcaram sua história. Relações com fatos regionais, estaduais, nacionais, internacionais.

Aqui não se trata de relato formal de fatos oficiais, mas de um olhar sobre a história e seus reflexos na diversidade cultural do município – nas suas manifestações, nas suas paisagens urbanas e rurais, na sua gastronomia, enfim, nos seus bens de cultura. Vale lembrar que a história de um lugar tem diferentes versões, dependendo do ponto de vista que se adota.

É importante observar o que constitui a singularidade histórica do município. Por exemplo, a maneira como ele se originou é relevante para sua formação cultural. Há municípios que se originaram de composições demográficas e contribuições de povos de diferentes procedências, enquanto que outros são um pouco mais homogêneos. Além disso, é importante destacar os fatos que marcam a trajetória municipal e que são reconhecidos pela população como relevantes para o sentimento de pertencimento, de identidade e de distinção local, que podem possuir, ou não, conexões com outros de caráter regional, nacional ou internacional.

- **Aspectos Físicos, Geográficos e Ambientais**

Área e sua divisão urbana e rural. Localização regional. Fronteiras. Clima, paisagens e outros aspectos naturais importantes. Subdivisão regional.

A relação das pessoas com o ambiente é uma referência essencial para a cultura. Situar geograficamente o município já indica algumas influências importantes relacionadas a clima, paisagens e outros aspectos naturais. Conhecer como o próprio município organiza seu território, suas áreas urbanas e rurais, seu zoneamento distrital, suas características ambientais e de ocupação, permite um olhar diferenciado sobre o conjunto, uma melhor compreensão de como os aspectos culturais se manifestam e se entrelaçam. Em decorrência, esse conhecimento situa objetivamente ofertas e demandas culturais e favorece planejar as ações em função do perfil de cada local.

Por fim, a partir de uma localização regional no país, podemos compreender como o município compartilha e se relaciona culturalmente com outros, que imagem constrói e projeta a partir de suas manifestações e intercâmbios, que contribuições ele agrega à região. Para algumas localidades as fronteiras possuem significado especial para os diálogos culturais.

- **Aspectos Demográficos**

Número de habitantes, urbanos e rurais. Perfil da população: origem étnica, faixa etária, gênero, escolaridade, ocupação, classe social. Densidade demográfica. Áreas mais populosas.

Trata-se de falar das pessoas, urbanas e rurais, de suas origens étnicas, de suas relações com a criação, a produção, a preservação, a circulação e o consumo cultural.

É preciso conhecer a população para entender suas necessidades, suas demandas, suas contribuições. E conhecer essa população com o recorte de onde ela mora, trabalha e se diverte, associando dados de etnia, faixa etária, gênero, escolaridade, ocupação e classe social com o zoneamento territorial e a densidade demográfica.

Aqui é fundamental deixar de lado a ideia da “sociedade” abstrata para compreendê-la como pessoas, grupos e classes sociais em interação, cooperação e conflito, porque movidos por interesses diversos em uma base territorial que tem uma história e uma cultura em comum.

Assim como a decomposição do território municipal abordada anteriormente, a identificação do perfil dos grupos e classes sociais importa para fazer as correlações com a história, conhecer as desigualdades, entender a diversidade e conceber um plano de cultura com estratégias e ações adequadas.

- **Aspectos Econômicos**

Bases econômicas. Fluxos econômicos mais importantes. Contribuições para o Produto Interno Bruto (PIB) estadual e nacional. Presença de segmentos da economia da cultura / economia criativa. Estrutura de renda da população.

As bases econômicas e seus principais fluxos são aspectos relevantes para compreender o município e a dimensão econômica da cultura.

Na variedade de perfis econômicos dos municípios brasileiros há aqueles com bases agrárias, outros industriais, outros de serviços e de turismo, alguns cuja riqueza se sustenta em transferências e rendas públicas com baixa economia de mercado e há situações mistas, com níveis significativos de participação de vários setores.

Há dados já tradicionais a serem utilizados, em especial nos órgãos de planejamento, estatística, fazendários e universidades, como estabelecimentos por setor econômico e região, geração de tributos e contribuição para o produto interno bruto, estudos aplicados em temas variados com foco nas economias locais.

Isso tem reflexos nas ocupações e na estrutura de renda da população, dando sustentação à estrutura de classes e grupos abordada anteriormente. Índices como renda per capita e sua distribuição espacial podem gerar análises interessantes para aprimorar o entendimento da dinâmica cultural.

E há um setor muito importante a ser explorado: o da **economia da cultura**. Revelar a economia dos segmentos culturais e as cadeias produtivas envolvidas é importante para se planejar a atuação do poder público e identificar parcerias.

- **Aspectos Sociais**

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Dados de educação, saúde, segurança e habitação. Instituições e programas de bem estar social, de combate a violência e a discriminação. Lazer e entretenimento. Hábitos da população.

Sob essa abordagem estão análises relacionadas às condições de vida das pessoas, ao nível e ao acesso a serviços considerados básicos como educação, saúde, saneamento e segurança, bem como hábitos de lazer e entretenimento. Há índices importantes a serem observados, e se possível, considerados espacialmente, como o de Desenvolvimento Humano (IDH).

Para a concepção do plano de cultura, importa salientar as desigualdades sociais, também as considerando, espacialmente, como forma de identificar áreas e grupos sociais mais carentes de intervenções diferenciadas. Também pode ser relevante incorporar informações sobre instituições e programas de desenvolvimento social, de combate à violência e à discriminação.

Aspectos Políticos e Institucionais

Nível de estruturação da Prefeitura e da Câmara Municipal. Presenças do Judiciário, do Estado e da União. Principais partidos, movimentos, entidades ou grupos atuantes. Questões que mobilizam a população. Formas de influência da população na condução da Prefeitura.

Esse é um aspecto que pode exigir três tipos de abordagem:

- do nível de organização e presença do aparato governamental;
- do grau de organização e mobilização da sociedade;
- da relação entre os poderes públicos, especialmente o municipal, com a sociedade.

A primeira abordagem pode se desdobrar em conhecer melhor a estruturação da Prefeitura e da Câmara Municipal, como se dá a atuação desses poderes junto à população e entre si. Isso também pode ser válido para as outras esferas de governo e outros poderes. Do ponto de vista da população do município interessa saber quais as questões que a mobilizam e se entre essas estão os assuntos relacionados à cultura. É preciso atentar para os movimentos sociais contemporâneos, entidades sociais e grupos atuantes, bem como a relação destes com partidos políticos e os poderes públicos.

Na terceira abordagem mencionada está a compreensão de como essa relação ocorre na prática, que espaços formais e informais de diálogo e participação estão estabelecidos e como influenciam as políticas públicas. Obter uma percepção clara desse ambiente político-institucional é um ganho considerável para a concepção do plano de cultura, especialmente no que se refere à sua implementação.

- **Compondo o texto de caracterização do município**

Na versão final do plano municipal, o texto da caracterização do município compõe a Análise da Situação Atual e é possível tratá-lo como um tópico específico ou como integrante de um texto que também abrigue o diagnóstico cultural. Mas, de início, é recomendado que os dados da caracterização sejam abordados, separadamente, para que as pessoas envolvidas na elaboração do plano possam reconhecer o perfil municipal que servirá de referência para os trabalhos. Para este fim é possível organizar as informações em blocos específicos, quadros, gráficos e mapas, sempre com textos explicativos, se possível curtos e objetivos, assim como colocá-las disponíveis para acesso público.

Alguns conselhos podem ser importantes: primeiro, é sempre bom lembrar que a caracterização do município não é um tratado completo sobre a localidade, mas um recorte focado no que é relevante para os aspectos culturais; segundo, todas as fontes de dados devem ser identificadas, assegurando a confiabilidade das informações; terceiro, na montagem final do texto, uma boa opção é tornar a redação fluida e prazerosa, sem perdas para a necessária relevância dos dados numéricos quando estes são necessários; e, por fim, é importante buscar coerência entre o retrato que se faz do município e sua visão de futuro.

(B) Diagnóstico Cultural

Ao refletir sobre cada aspecto do município algumas questões devem ter se revelado sobre a situação da sua cultura. Essa situação será sistematizada nesse segundo passo da elaboração do plano ao se responder à pergunta “COMO ESTAMOS NA ÁREA CULTURAL?” com um diagnóstico da cultura local.

Uma vez elaborada a caracterização do município é preciso estudar como se encontra a situação da cultura, gerando um **diagnóstico**, ou seja, gerando **explicações da realidade na qual se quer atuar e mudar**. Especialistas em planejamento são unânimes em afirmar que a qualidade de um plano é diretamente proporcional à qualidade do diagnóstico realizado.

Num processo participativo esse é um momento muito importante para compartilhar as visões da realidade. Para uma mesma situação é possível gerar várias explicações válidas, porque cada pessoa tem uma percepção, mesmo calcada em dados objetivos. E isso pode ser bastante enriquecedor! Como no planejamento é preciso muito mais do que percepções, a qualidade do diagnóstico

é, também e especialmente, resultante dos dados disponíveis para as pessoas que participam de sua elaboração e do método utilizado para proporcionar uma avaliação sistêmica e suficientemente abrangente.

Quando se fala em diagnóstico, a tendência é se imaginar que é preciso levantar problemas. Se assim fosse, estaríamos tratando apenas um aspecto da realidade. Um plano pode ser feito para resolver problemas, mas possui outras questões a tratar de igual importância. Além das **fragilidades** e dos **obstáculos** ao desenvolvimento cultural, é essencial analisar **vocações** e **potencialidades**. Essas são as categorias de análise a serem exploradas para gerar um diagnóstico da cultura como se verá a seguir.

Num primeiro momento é preciso elaborar um referencial atualizado sobre a cultura local da mesma maneira como foi feito na Caracterização do Município. Em seguida, deve ser realizada uma reflexão sobre essa realidade, a partir algumas referências, de modo que se tenha, ao fim da análise, um indicativo das vocações e potencialidades, fragilidades e obstáculos do campo cultural. Os produtos desses dois momentos compõem o diagnóstico cultural.

MOMENTO 1: referencial atualizado

O primeiro momento do diagnóstico envolve o levantamento e sistematização de dados que tracem o perfil cultural do município hoje. Uma espécie de inventário geral. Será útil preparar uma lista de informações objetivas e depois elaborar um texto resumindo os aspectos mais importantes. Nesse momento está se produzindo um retrato do panorama cultural no município, que será avaliado no segundo momento do diagnóstico.

É recomendável que o texto a ser produzido aborde pelo menos três aspectos: 1. Segmentos Culturais, Manifestações e Bens de Cultura, 2. Infraestrutura física e tecnológica; 3. Institucional/Gestão. A seguir conteúdos possíveis de cada um deles.

1º Aspecto: Segmentos culturais, manifestações e bens de cultura:

- Os segmentos culturais e linguagens artísticas no município.
- As manifestações culturais existentes, tradicionais e contemporâneas.
- A importância social e econômica da cultura para o município.

- O patrimônio cultural material e imaterial.
- A atuação de lideranças, artistas, produtores, profissionais de cultura, grupos, entidades e empresas.
- Os movimentos culturais.
- Os públicos e os formatos de fruição e consumo cultural.
- Os principais projetos públicos e privados.
- A estrutura de apoio, fomento e financiamento à cultura.

2º Aspecto: Infraestrutura física e tecnológica

- Situação de espaços e equipamentos públicos e privados: quantidade, tipo, localização, formas de uso de teatros, centros de cultura, auditórios, cinemas, museus, bibliotecas, arquivos e lugares públicos como mercados, quadras, parques, estações de transporte, praças, ruas e calçadas.
- O mercado de produtos e serviços culturais e de apoio à cultura, no qual são comprados os insumos e vendidos os produtos e serviços culturais.
- Condições de acesso e acessibilidade. Grau de facilidade para o público em geral e para públicos especiais como: deficientes, idosos e crianças.
- Situação dos serviços e redes de comunicação, em especial internet.

3º Aspecto: Institucional / Gestão

- A estrutura da Prefeitura e o grau de implantação do Sistema Municipal de Cultura. Existência de órgão gestor específico, conselho, fundo de cultura. Quadro de pessoal.
- Os instrumentos legais associados à cultura: leis, decretos e outras normas relevantes que demonstrem o nível de institucionalização.
- Orçamento municipal e formas de financiamento à cultura. Recursos orçados e aplicados no custeio e em investimentos.
- Dinâmica da participação social e suas instâncias. Conferências, conselhos, fóruns, colegiados e outras formas de consulta e participação.
- Relacionamentos institucionais no âmbito da Prefeitura e com outras instituições, empresas e entidades para ações culturais. Atuação da Câmara de Vereadores.

Um exemplo fictício de texto de referência relacionado a esse último tópico é apresentado a seguir.

Exemplo: Trecho de texto base de Diagnóstico Cultural

Além dos dispositivos constantes na Lei Orgânica do Município que traçam as bases da política pública, a cultura é tratada pelos seguintes instrumentos legais:

- a. Lei do Patrimônio Artístico-Cultural, de 1980, sem alterações desde então e necessitando de regulamentação nos aspectos relacionados ao incentivo à manutenção de bens imóveis e ao processo de reconhecimento de bens imateriais;*
- b. Decreto do Executivo detalhando a estrutura dos órgãos da Prefeitura, de 2007, que vincula o órgão gestor de cultura à Secretaria da Educação, Esportes e Cultura (SEEC).*

Sendo insuficiente a base legal especificamente municipal, tem se utilizado da legislação estadual e federal quando aplicável ao município. O Sistema Municipal de Cultura ainda não está inteiramente implantado. A gestão é da Diretoria de Cultura, subordinada ao Secretário da SEEC, com um quadro de 10 técnicos, sendo sete de carreira e três ocupantes de cargos comissionados.

O Conselho de Política Cultural entrou em operação em 2011, mas as reuniões ainda carecem de periodicidade e agenda programada. Não há um Fundo de Cultura e os recursos orçamentários nos últimos cinco anos têm girado em torno de 1% do orçamento global. A Prefeitura vem operando as políticas locais com as transferências voluntárias do Estado e da União.

Esse panorama cultural do município apoiará a reflexão coletiva para a aplicação das categorias de análise a seguir, quando teremos o segundo momento do diagnóstico.

MOMENTO 2: vocações e potencialidades x fragilidades e obstáculos

Para se elaborar essa análise é preciso compartilhar o conhecimento do que existe e essa é uma boa oportunidade para aprimorar a Caracterização do Município e o texto preparado no 1º Momento que servirá de referencial para essa reflexão. Com isso, já se realiza a primeira **análise de coerência interna** do Plano, ou seja, verifica-se se o que foi executado até aqui está realmente abarcando os tópicos

mais importantes para o desenvolvimento cultural. Aproveite esse tópico e ajuste os textos originais.

A seguir, conceitos estão associados às categorias de análise com um exemplo fictício para melhor compreensão. O procedimento envolve refletir a partir dos “inventários” constantes dos textos já produzidos.

Vocações e Potencialidades

As **vocações** culturais estão relacionadas ao conjunto de competências, condições, recursos e atrativos desenvolvidos no município ao longo de sua história. Já as **potencialidades** culturais são possibilidades de desenvolvimento futuro que podem envolver, por exemplo, tanto investir em um segmento novo ou incipiente como incentivar um determinado viés econômico ainda não explorado para a geração de renda.

Nesse exercício coletivo, a ideia é estimular a explicitação de pontos fortes, positivos, estimuladores do ambiente cultural. Sua utilidade é subsidiar a concepção do futuro desejado com a inclusão de iniciativas que possam manter e reforçar tais pontos.

Ao tratar das potencialidades, muitas vezes é necessário buscar mais informações sobre as condições futuras de um determinado fator ou variável que pode se alterar no tempo. Considerado o prazo de dez anos do plano, uma mudança provável de cenário pode implicar também em uma mudança de posição sobre que o for considerado como potencial na visão de hoje no diagnóstico.

O Quadro 4 exemplifica vocações e potencialidades identificadas para um município fictício. Pode ser observado que:

- está incluída a área cultural e outras áreas importantes para o desenvolvimento cultural, como educação e turismo;
- as sentenças são diretas, passando uma posição afirmativa e uma ideia clara da perspectiva de quem está elaborando o plano;
- não estão incluídas situações não comprováveis ou que não possam ser objeto de estudos específicos para comprovação;
- os itens estão numerados para facilitar sua recuperação como referência para o plano e análise de coerência interna.

VOCAÇÕES E POTENCIALIDADES

1. Forte presença de grupos tradicionais nas festas carnavalescas e agrícolas.

Isso pode ser aproveitado para desenvolver a economia da cultura associada a festas e ao turismo.

2. Presença de grandes e médias empresas agroindustriais.

Pode ser possível ampliação dos meios de captação de recursos para projetos através do incentivo à responsabilidade social das empresas e do marketing cultural.

3. Localização física do município e meios de acesso aéreo, fluvial e viário favorecem a mobilidade regional e nacional.

Há viabilidade para criar circuitos culturais regionais e nacionais ou incluir o município em circuitos existentes.

4. Infraestrutura de transportes favorece a circulação dos cidadãos.

Podem ser incentivados circuitos culturais locais associados a trajetos e espaços públicos.

5. Espaços físicos da maioria das escolas municipais são dotados de quadras e/ou auditórios, propiciando o uso para ações culturais.

Viabilidade para a realização ou intensificação de projetos de artes nas escolas.

Incentivo para a presença da comunidade artístico-cultural nas escolas. Formação de público.

A vocação econômica agroindustrial e a vocação cultural para festas, folgedos e artesanatos baseados no couro e no sisal, embora faces de uma mesma trama histórica, não são integradas em políticas públicas de desenvolvimento. Esse é um potencial que precisa ser estimulado tanto para elevar a responsabilidade social das empresas como para ampliar o leque de recursos destinados a projetos culturais.

Especial atenção deve ser dada ao aproveitamento da infraestrutura física de mobilidade para que sejam estruturados circuitos culturais municipais e regionais, tornando eventos culturais de outras localidades acessíveis aos cidadãos e atendendo a reivindicação dos artistas e produtores locais para difusão de seus trabalhos.

QUADRO 4 - Demonstrativo de análise de vocações e potencialidades

Fragilidades e Obstáculos

Fragilidades são aspectos sensíveis que podem estar sujeitos a impactos com repercussões negativas para a cultura municipal. Podem estar relacionados a qualquer um dos três aspectos do panorama traçado no texto base e assumir formas objetivas, quantificáveis — como a insuficiência ou ausência de uma condição — ou subjetivas, não mensuráveis — como um comportamento coletivo ou organizacional.

Obstáculos são limitações que se constituem empecilhos para o desenvolvimento cultural. Devem ser identificados com nitidez e podem estar dentro ou fora da área da cultura e do alcance da política cultural do município. Não há obstáculos difusos, intangíveis ou indeterminados. Um obstáculo deve ser real, claramente percebido e mapeado, para que se possam construir estratégias de eliminação ou convivência.

Aqui o exercício é refletir sobre os pontos fracos, negativos e que ameaçam o processo de desenvolvimento cultural, sempre considerando que um fator diagnosticado hoje deve ser projetado para os próximos dez anos. Sua utilidade é subsidiar a concepção do futuro desejado com a inclusão de iniciativas que possam abolir ou minimizar tais pontos.

O Quadro 5 exemplifica fragilidades e obstáculos para um município fictício. Assim como no quadro anterior, as sentenças são diretas, passando uma posição afirmativa e uma ideia clara da perspectiva de quem está elaborando o plano e não estão incluídas situações não comprováveis ou que não possam ser objeto de estudos específicos para comprovação.

FRAGILIDADES E OBSTÁCULOS
1. Há baixo investimento na cultura pelo Poder Municipal – aplicação média de 0,4% do orçamento nos últimos cinco anos. Pouca disponibilidade de recursos públicos para o financiamento da cultura.
2. Há registros de privilégio e há concentração no acesso a recursos públicos de fomento à cultura. Baixa credibilidade em processos seletivos públicos para apoio cultural. Concentração territorial.
3. As ações culturais da Prefeitura não são articuladas entre os órgãos municipais. Baixa potencialização e uso dos recursos municipais em favor da cultura.
4. Não há percepção pelos cidadãos do valor de suas tradições culturais. Reduzido nível de valorização das culturas populares tradicionais.
5. Maioria absoluta de ações e eventos está concentrada em dois bairros da cidade. Acesso restrito a ações e eventos. Concentração territorial.
6. A rede escolar municipal não possui professores suficientes e qualificados para ações culturais nas escolas. Descumprimento da legislação. Formação de públicos e incentivo a talentos insuficientes.
<i>Há muito que aprimorar nos mecanismos de gestão do município. Com a implantação de um Sistema Municipal de Cultura espera-se que as ações culturais sejam mais bem planejadas e integradas com outros setores para melhor aproveitamento dos recursos, maior desconcentração territorial atingindo territórios urbanos e rurais, bem como mais ampla democratização e transparência na concessão de apoios a projetos da sociedade.</i> <i>Uma atenção especial deve ser dada a cultura nas escolas, tanto para cumprir as exigências legais como para reverter o baixo nível de percepção sobre as riquezas das expressões tradicionais e formar público e talentos das novas gerações.</i>

QUADRO 5 - Demonstrativo e análise de fragilidades e obstáculos

Compondo o Texto de Diagnóstico Cultural

Como já mencionado, na versão final do plano municipal os textos da caracterização do município e do diagnóstico cultural compõem a Análise da Situação Atual. Embora possam ser integrados, de início é recomendável que

sejam tratados separadamente. Aqui também é possível organizar as informações em blocos específicos, como os utilizados nos exemplos, sempre com textos explicativos. Também isso facilitará colocar o diagnóstico cultural disponível para acesso público e para recebimento de contribuições.

Os textos analíticos devem ser claros e incluir dados sumarizados. Esse é um texto opinativo, mas deve estar baseado em dados e fatos. Devem ter elevado grau de certeza. O diagnóstico cultural pode ser iniciado com o texto do panorama cultural já validado, acrescido das análises empreendidas após o fechamento dos demonstrativos de vocações e potencialidades, fragilidades e obstáculos.

Essas são as informações necessárias para elaborar o texto da situação atual de um município. Essa é uma etapa muito importante porque bons planos são gerados a partir de bons diagnósticos.

Não é preciso esgotar todas as informações com detalhes. Ao longo da elaboração do plano pode-se retornar a essa etapa, efetuando-se os ajustes necessários. De todo modo, quanto mais completo estiver, melhor para a projeção do futuro, que trataremos adiante.

Para finalizar esse tópico, vejamos algumas recomendações importantes:

Recomendação 1: informação confiável e conhecimento da realidade são indissociáveis. Os dados devem ser organizados de modo que sejam acessíveis a todos e a documentação deve ser suficiente para subsidiar as análises. É hora de utilizar os dados, fontes e indicadores significativos pesquisados, disseminar a bibliografia selecionada, mapeamentos e inventários realizados, bem como as demandas e aspirações colhidas em instâncias como conferências, consultas, colegiados, fóruns e similares.

Recomendação 2: as interpretações não podem ser apenas um somatório das análises setoriais. Em outras palavras, deve ser reconhecido que “o todo é maior que a soma das partes”: a área cultural é ampla, possui diferentes dimensões e segmentos, distintas formas de expressão e especificidades, desde suas práticas criativas até as de difusão e fruição. Cada um deles contribui para a compreensão do conjunto, mas, sempre é bom lembrar, o Plano Municipal de Cultura não é uma coleção de planos setoriais de cultura, assim, é preciso traçar um panorama global, abrangente e integrado de toda a área cultural.

Recomendação 3: as avaliações não podem ser direcionadas apenas para o setor cultural, no sentido estrito do raio de atuação das políticas públicas, ou, popularmente falando, não se percebe o mundo apenas “olhando para seu próprio umbigo”. Setores com os quais a cultura dialoga e em relação aos quais é tema transversal importam muito para efetivamente se tratar a cultura no contexto do desenvolvimento municipal, entender os relacionamentos possíveis, as expectativas e as contribuições mútuas.

Recomendação 4: as análises devem ultrapassar os sintomas diagnosticados. Sintomas são apenas sinais, indícios. É preciso analisar as incidências, as causas, as variáveis determinantes e suas repercussões para que problemas e soluções possam ser claramente identificados.

Recomendação 5: uma vez diagnosticadas situações, é preciso correlacionar as variáveis que nelas intervêm e fazer projeção dos dados. Uma nova realidade está sendo planejada para dez anos à frente, de modo que o que é diagnosticado hoje deve ser avaliado quanto às suas condições de evolução futuras — crescimento, estabilização ou regressão.

O planejamento é um esforço sistematizado para se criar um futuro desejado. Em nosso caso, esse esforço está voltado para o desenvolvimento cultural do município, para a criação de condições favoráveis a esse desenvolvimento. Mas que desenvolvimento é esse que se almeja?

A questão com a qual temos que lidar é: ONDE QUEREMOS CHEGAR? São decisões relacionadas ao destino e às referências para as rotas a serem seguidas. Chamaremos isso de **bases estratégicas** e é o que veremos neste módulo através de duas formulações: (A) Definição de **diretrizes** e (B) Definição de **objetivos**. Ambas irão constar no Plano Municipal de Cultura.

(A) Definição das diretrizes

Diretrizes são linhas de orientação que servem como elementos balizadores para o alcance de objetivos, metas e execução de ações. As diretrizes dão rumo e direção; fundamentam a política pública expressa no Plano Municipal de Cultura. Elas imprimem um sentido ao desenvolvimento cultural.

Por isto dizemos que as diretrizes podem ser comparadas a bases filosóficas, conceituais, ideológicas, sobre as quais estão assentadas todas as demais definições do plano sobre futuro que se deseja. São elas, enfim, que darão sustentação ao processo de desenvolvimento, orientarão a sociedade, a comunidade cultural, os gestores e técnicos, tanto no controle social como na execução e avaliação do planejado.

A solidez dessas bases, como não poderia deixar de ser, não se respalda apenas em uma boa concepção. Está sedimentada em discussões, negociações, convergências e acordos que, preferencialmente, gerem grandes consensos. Afinal, planejar é fazer escolhas prévias – e escolher fundamentos de uma política pública é um processo complexo. Por isso é importante compreender, que bases frágeis podem implicar em falta de clareza na visão de futuro, decisões contraditórias, execução ilógica e falta de cumprimento dos objetivos.

Bases para formulação de diretrizes

De início, já se conta com três fontes muito importantes: a **análise da situação atual**, os **resultados das conferências de cultura** e as **disposições legais**. É claro que existem outras, como as contribuições diretas dos participantes de instâncias de consulta e validação, recomendações de organismos internacionais como a Unesco e experiências de outros lugares dentro e fora do país. Todas são valiosas para subsidiar diretrizes. Aqui serão exploradas as três fontes acima citadas para exemplificar o caminho lógico que pode servir de base para reflexão.

Ao analisar a **situação atual** foram identificados obstáculos, fragilidades, condições adversas, enfim, problemas que deverão ser resolvidos, minimizados ou contornados. Mas também foram identificadas vocações, potencialidades, oportunidades positivas a explorar. Nessas últimas se concentram sinalizações importantes para formular diretrizes e estas já são produtos de convergências de visões dos participantes do processo de planejamento.

Algumas constatações registradas na etapa anterior já induzem a possibilidade de se constituir uma diretriz. Um caminho de análise é agrupar as questões por assuntos comuns e avaliar se podem sugerir a necessidade de uma diretriz global. No exemplo fictício apresentado anteriormente, há registros relacionados à gestão da cultura no âmbito municipal, conforme mostra o Quadro 6, a seguir:

CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO IDENTIFICADA
Fragilidade	As ações culturais da Prefeitura não são articuladas entre os órgãos municipais. O desafio aqui pode ser estabelecer uma gestão cultural integrada entre órgãos do município e outras esferas de governo.

QUADRO 6 - Exemplo de situação identificada

Se, do ponto de vista dos participantes, o tema da qualidade da gestão for considerado essencial para o desenvolvimento da cultura e se isso se constituir em um elemento basilar para o plano, está aberta a possibilidade de se formular uma diretriz relacionada ao assunto e que possa ser aplicável a toda ou a maioria das iniciativas necessárias ao alcance do futuro desejado.

Assim, do ponto de vista da gestão, um futuro desejado incluiria: integração da gestão municipal, entre as esferas de governo e com o setor privado para o desenvolvimento cultural do município. Essa diretriz traduz na expressão “gestão integrada para o desenvolvimento cultural” uma direção e um sentido de rápida

compreensão para todos, balizando as proposições a serem incluídas no plano e a atuação que deve ser impressa à sua implementação. Ao mesmo tempo, não é algo já conquistado a ser mantido, mas uma condição a ser sistematicamente construída.

Outra fonte que tem a vantagem de já incluir temas de interesse da sociedade é o que resultou das **conferências municipais de cultura**. Nesse caso, é preciso analisar as proposições para que se identifique o que pode ser transformado em diretriz, observando a viabilidade de cada uma delas para o seu município. Se já houve este tipo de tratamento das informações oriundas das conferências, será mais fácil identificar quais proposições incluem política pública. Uma vez identificada é possível analisar a proposta como exemplificaremos a seguir.

Na I Conferência Municipal de Cultura de Boa Vista, Roraima, ocorreu a seguinte indicação: Valorização do produto cultural local, garantindo acesso aos meios de financiamento, de forma desburocratizada, com o pagamento e liberação de cachês e/ou incentivos em tempo hábil, de forma a executar as ações propostas, dando o mesmo tratamento que é dispensando aos artistas de renome nacional.

Ao analisar essa proposta, compreende-se que o município deve dar maior valor aos seus próprios artistas e à expressão cultural local e as pessoas identificaram que isso não acontece através de um fato específico: há um tratamento diferenciado na contratação e no pagamento de artistas de renome nacional. Essa é uma reclamação recorrente em grande parte das localidades.

Ora, essa proposição deve ser analisada para que se verifique, entre outros aspectos, se é um fato quando da promoção de grandes eventos ou se há uma atitude diferenciada, por vezes não intencional e “naturalmente” manifestada em todos os casos de ações da Prefeitura que envolve expressões culturais locais etc. Se isto tem sido uma constante, representa uma atitude que precisa ser mudada em todas as iniciativas. E **valorizar a cultura local** pode ser uma diretriz importante a ser observada em todos os objetivos, metas e ações que irão compor o Plano Municipal de Cultura.

Finalmente, outra fonte de informação muito relevante é o que emana das **disposições legais** – para as quais também é recomendada uma sistematização. A legislação federal, estadual e municipal já abriga determinações que precisam ser pesquisadas, analisadas em termos de sua concretização para os próximos dez anos e incorporadas ao plano municipal de diferentes formas. Uma delas é expressando diretrizes.

A primeira refere-se à **Política Nacional de Cultura**. Todos os entes federados são autônomos para definir suas políticas, mas há linhas de orientação aplicáveis a todos eles. São políticas nacionais que incluem aspectos impositivos e outros que estados e municípios seguem por adesão.

A segunda fonte é a **legislação estadual**. Os estados brasileiros possuem tópicos específicos em suas constituições e muitos regulamentaram aspectos importantes que são aplicáveis aos entes de seu território. A lógica é a mesma da legislação federal no que diz respeito a aspectos impositivos e de adesão.

A terceira é a **legislação do próprio município**. De um modo geral, ela já incorpora o que é determinante nos âmbitos nacional e estadual, mas há especificidades. E, em razão da transversalidade da cultura, importa também averiguar regulações de outras áreas, como turismo, desenvolvimento urbano e educação.

É claro que não se trata de repetir o que está nos documentos legais. Mais uma vez, é preciso um exercício de análise. Por exemplo: um aspecto que se repete na legislação de praticamente todos os entes é o **acesso**.

O primeiro artigo sobre cultura na Constituição já impõe: Art. 215 - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. O Art. 17 da Constituição do Estado do Pará estabelece como competência comum do Estado e dos Municípios, com a União: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Esse mesmo dispositivo se repete no Art. 38 da Lei Orgânica de Belém.

Por sua vez, o Plano Nacional de Cultura, que expressa a política cultural para os entes federados, adota entre os seus princípios o direito de todos à arte e à cultura (o que pressupõe acesso), define como objetivo a *universalização do acesso à cultura e à arte*, e estabelece como competência do poder público promover e estimular o acesso.

Esse é um caso clássico em que todos os dispositivos convergem e para o qual cada esfera de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – precisa definir em seus planos qual o seu papel para assegurar o acesso à cultura, se este for considerado um aspecto relevante a ser tratado nos próximos dez anos. E isso pode requerer uma formulação estratégica específica que inclua uma diretriz do tipo “promover a democratização do acesso à cultura”.

Como redigir e interpretar as diretrizes

As linhas de orientação definidas servirão para embasar a elaboração dos demais componentes do plano e guiar os gestores e técnicos na sua implantação.

Os exemplos de diretrizes que trabalhamos acima foram os seguintes:

- Promover a integração da gestão municipal, entre as esferas de governo e com o setor privado para o desenvolvimento cultural do município;
- Valorizar a cultura local;
- Promover a democratização do acesso à cultura.

Os verbos utilizados estão no infinitivo e inspiram alinhar posicionamentos, atitudes e ações. Não há nenhuma alusão a estratégias, aos meios de alcance. As sentenças são diretas e claras, compreensíveis sem descritivos ou explicações.

Ao elaborar os demais componentes, os participantes devem sempre ter em mente se as proposições se adequam às diretrizes definidas. Gestores e técnicos, no cotidiano da administração, verificarão se suas decisões, atitudes e encaminhamentos estão condizentes com elas. Nos exemplos acima, as perguntas chave que podem ser feitas são as seguintes:

- ✓ Há mais órgãos municipais que podem ser envolvidos e, se existem, como envolvê-los? Há iniciativas de outras esferas de governo que podem ser integradas? O setor privado pode contribuir? De que forma?
- ✓ A proposição é uma oportunidade de valorizar a cultura local? Podemos dar relevo ao que é criado e produzido no município?
- ✓ Como se dará o acesso da população ao projeto ou atividade? Há meios de ampliar o acesso da população?

Questões similares podem ser formuladas para cada diretriz em relação a cada proposição a ser inclusa no Plano Municipal de Cultura, assegurando, desde o início, uma coerência entre as formulações e uma base sólida para o desenvolvimento que se quer alcançar.

Para finalizar: do ponto de vista técnico, algumas recomendações orientam a elaboração de diretrizes, como veremos a seguir.

Recomendação 1: Diretrizes norteiam a formulação e a consecução de objetivos, bem como o caminho para alcançá-los. Assim, **devem ser voltadas para o futuro**. A formulação não pode ser apenas motivada pelo histórico e pelo momento presente. É preciso que os participantes do planejamento sejam orientados a utilizar essas referências como lições aprendidas e pensar em diretrizes que conduzam ao futuro. Isso é o que significa dar **sentido e direção** ao desenvolvimento cultural.

Recomendação 2: Diretrizes são balizadoras de decisões e comportamentos. Gestores e técnicos as tomam como referências para suas ações e atitudes relacionadas ao plano. Um plano se viabiliza nas decisões e nos encaminhamentos do cotidiano. **Diretrizes pautam decisões** e, se precisas, são úteis como balizadores de critérios que envolverão até os projetos, atividades e eventos a serem apoiados ou promovidos pela Prefeitura.

Recomendação 3: Diretrizes não são hierarquizáveis e devem ser aplicáveis para todo o plano ou para a maioria absoluta de seus componentes. Idealmente, objetivos, metas e ações devem estar alinhados a todas as diretrizes definidas. **O que orienta a hierarquização do planejamento são as prioridades, não as diretrizes**. Por isso é preciso evitar diretrizes muito específicas, aplicáveis apenas a determinadas situações ou segmentos culturais. Se estas forem inevitáveis, é essencial que seja claramente identificado quando devem ser observadas.

Recomendação 4: Diretrizes são poucas, claras e básicas. Devem ser memorizadas facilmente pelas pessoas. **O excesso de diretrizes acarreta dificuldades para que as pessoas percebam se o que está sendo proposto ou realizado atende aos fundamentos estabelecidos**. Um dos riscos mais frequentes é elencar dezenas de diretrizes para atender a todos os desejos dos participantes do planejamento. Outro risco é formular diretrizes muito genéricas para abrigar vários interesses, resultando em orientações vagas. Com essas formulações não se evita situações de conflito, elas apenas ficam adiadas.

Recomendação 5: Diretriz não pode ter implícita uma ação. Todo o cuidado é necessário com os verbos a serem utilizados. **A formulação de uma diretriz não pode envolver verbos que denotem execução**, sob pena de tornar restrito o fundamento que se quer enunciar. Na elaboração de diretrizes são cabíveis verbos como promover, assegurar, valorizar, fortalecer ou proporcionar. Devem ser evitados outros como implantar, executar, eliminar ou realizar.

(B) Definição dos objetivos

Formular objetivos complementa a resposta à questão: ONDE QUEREMOS CHEGAR? São decisões relacionadas aos resultados que se quer alcançar através do Plano Municipal de Cultura. Isso difere a formulação de objetivos do que já foi visto até agora em relação a diretrizes.

Um objetivo é o resultado que se espera. Com ele se começa a dar concretude à formulação do planejamento. Em outras palavras, objetivos são resultados, são alvos. Não há objetivos etéreos, difusos ou imprecisos. Os objetivos são sempre a materialização do que se quer alcançar. Esses **resultados são condições, produtos, serviços, benefícios reais para a população do município**. As pessoas – os cidadãos, os integrantes da comunidade cultural, os artistas, os políticos, os gestores – precisam enxergar resultados para que se apropriem e legitimem o plano.

Os objetivos são essenciais em vários aspectos:

- ✓ concretizam a visão de futuro, criam sinergias em torno do que se quer alcançar e facilitam a celebração de compromissos;
- ✓ legitimam a gestão municipal junto aos diferentes grupos de interesse da sociedade e da comunidade cultural; a Administração fica mais respaldada nas suas decisões;
- ✓ orientam os padrões de desempenho esperados do poder público, dos políticos, dos legisladores, de gestores, servidores e colaboradores: são referências externas – para a sociedade – e internas – para os integrantes da Prefeitura;
- ✓ motivam as pessoas e dão sentido às atividades cotidianas; ações fragmentadas do dia a dia ganham outra dimensão quando associadas a objetivos.

O planejamento de longo prazo exige **objetivos estratégicos**. Para compreender o alcance do que se quer e enquadrá-lo como objetivo estratégico, as seguintes questões chave podem ser feitas:

Que mudança ou situação nós esperamos para o município com a implantação do plano de cultura? Como queremos que nosso município esteja dentro de dez anos? O que queremos de alcançar em dez anos?

Observe que as questões postas estão no campo da aspiração: o que esperamos, o que queremos. Isso favorece uma reflexão impulsionada pelo ideal a ser perseguido, mas não deve eliminar o caráter de viabilidade do alcance. Afinal, para se começar a poder é preciso querer. A viabilidade só será passível de consideração mais adiante, na formulação de metas e ações, porém, enquanto resultado alcançável, o objetivo é formulado em bases realistas.

Bases para a formulação de objetivos

Objetivos são traçados a partir de tudo o que se refletiu e produziu até aqui. No caminho percorrido até então, já temos:

- ✓ Uma base de informações analisadas e tratadas de demandas da sociedade.
- ✓ A situação atual da cultura no município avaliada e com a identificação das fragilidades e obstáculos, vocações e potencialidades.
- ✓ Diretrizes concebidas para orientar o desenvolvimento cultural.

Até esse momento essas são as bases para elaboração dos objetivos estratégicos.

É recomendável que se comece pelo que já foi definido como prioritário. Um caminho analítico rápido e eficaz é o seguinte:

1. Selecionar um tema de maior incidência para o qual já foi definida uma prioridade.
2. Analisar para cada um dos temas todos os aspectos que já foram tratados até aqui: se há demandas da sociedade, qual a situação atual no município e que diretrizes são aplicáveis. Organizar um sumário como o exemplificado a seguir ajuda na análise e na discussão.

ASPECTO IDENTIFICADO	INFORMAÇÕES ASSOCIADAS
Vocação ou potencialidade	Forte presença de grupos tradicionais nas festas carnavalescas e agrícolas.
Fragilidade ou obstáculo	Não há percepção pelos cidadãos do valor de suas tradições culturais.
Demandas da sociedade	Reformar o centro de artesanato. Criar uma política para os mestres. Apoiar os grupos nos eventos. Levar a cultura popular para as escolas. Oferecer curso para captar recursos etc.

QUADRO 7 - Consolidação de Informações – Tema: cultura popular

3. Avaliados todos os aspectos, a reflexão que irá gerar o objetivo gira em todos das questões chave acima sugeridas: Que mudança ou situação nós esperamos para o município com a implantação do Plano de Cultura? Como queremos que nosso município esteja dentro de dez anos? O que queremos alcançar em dez anos?

No exemplo simplificado acima, a tendência é que as pessoas almejem que dentro de dez anos o município tenha suas tradições mais valorizadas e mais sustentáveis, que não corram riscos de desaparecimento. Isso enseja a formulação do objetivo, cujo enunciado dependerá da ótica e da ênfase dos participantes, como: *fortalecer a cultura tradicional local* ou *reconhecer o valor e elevar a sustentabilidade das tradições locais*.

É preciso atentar que ao trabalhar com esse método seguramente surgirão muitas indicações que, pelas características, não poderão ser agregadas na formulação de objetivos, mas poderão ser utilizadas mais adiante para compor as metas e as ações.

Como redigir e interpretar os objetivos

Para começar, vamos relembrar os exemplos que trabalhamos até agora:

- Ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais.
- Fortalecer a cultura tradicional local.
- Reconhecer o valor e elevar a sustentabilidade das tradições locais.

Como nas diretrizes, os verbos utilizados estão no infinitivo, mas não são apenas inspiradores de posicionamentos, atitudes e ações. Indicam o que se vai conseguir: ampliar, fortalecer, reconhecer, elevar. Também não há nenhuma alusão a estratégias, aos meios de alcance. As sentenças são diretas e claras, compreensíveis sem descritivos ou explicações.

Se alguém expressa que a Prefeitura deve ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais, o que passa com essa mensagem? Seja quem for quem anuncia – um artista, um produtor, um líder social, um líder político, um cidadão, um servidor público – passa a ideia de que esforços, medidas, ações, atividades, projetos deverão ser viabilizados para que o município passe de um patamar de frequência de público a outro patamar superior ao atual, demonstrando que o acesso foi incentivado com sucesso.

Há alguma dúvida nessa interpretação? Se não há, o objetivo está com alvo claro. Resta saber como é que isso vai ser alcançado, como veremos adiante. Tenha sempre em mente que devem expressar **resultados a alcançar a longo prazo**, algumas recomendações técnicas orientam a elaboração de objetivos, como a seguir.

Recomendação 1: Objetivos podem ser direcionados para resolver fragilidades e obstáculos, reforçar potencialidades e vocações, atender a demandas da sociedade ou a um dispositivo legal. Seja qual for a sua motivação, deve apontar para resultados. O compromisso deve ficar evidente: Ampliar? Reduzir? Formar? Incrementar? Gerar oportunidades? O que se pretende alcançar deve estar traduzido no verbo que inicia a formulação do objetivo.

Recomendação 2: É comum que as pessoas confundam meios com objetivos. Por exemplo: há proposições do tipo “elaborar um programa” para tal área, “formular uma política”, etc. Essas são consideradas proposições de processo e não de resultado, porque ter um programa ou uma política é um meio relevante, mas não é em si um resultado em benefício da população. Quando uma proposição muito importante for de processo, é possível formular um objetivo, mas é exigido cuidado e isso deve ser considerado como exceção. Isso ocorre especialmente em propostas relacionadas com a melhoria de gestão.

Recomendação 3: É também comum se confundir objetivos com metas. Diferentemente das metas, como se verá adiante, os objetivos estratégicos não são quantificados. Além disso, uma meta pode atender a vários objetivos ao mesmo tempo, mas o objetivo é o resultado final a se atingir.

Recomendação 4: Se houver uma formulação de objetivo muito geral, com risco de ser considerado difuso, é possível desdobrá-lo em objetivos específicos. Objetivos específicos podem concretizar melhor o que se quer atingir porque desdobram um objetivo estratégico mais amplo. Mas, atenção: o fato de se desdobrar um objetivo em outros específicos não significa que isso deva ser aplicado a todos os objetivos do plano.

Recomendação 5: Objetivos são realistas. Os aspectos filosóficos, conceituais e ideológicos estão reservados à formulação de diretrizes. Os objetivos podem ser muito desafiadores, superar obstáculos e fragilidades, mas devem ser viáveis e concretizáveis através de metas e ações. Por isto, é imprescindível que sejam levados em consideração os recursos com os quais o Município de fato poderá contar, bem como os vínculos que o mesmo deverá de fato respeitar. Por fim, também é muito importante não esquecer que os resultados sempre podem ser quantificados (assumindo um caráter de meta, por exemplo), facilitando o processo de acompanhamento dos seus alcances e resultados pela sociedade, bem como, quando necessário, a correção de rumos da política públicas.

Por fim, é necessário refletir se há algo que está formulado nessas bases estratégicas e está ausente ou está incoerente com a análise da situação atual? Há algo que afronta as demandas postas nas conferências municipais e em outras instâncias de participação? Se houver alguma sinalização de lacuna, insuficiência ou contradição de informações, ou essa análise tem que ser revista e adequada ou as formulações estratégicas devem ser ajustadas.

Com a visão de futuro definida e tendo claros os objetivos a alcançar, é chegada a hora de se estabelecer como esse futuro desejado poderá ser operacionalizado, quais medidas concretas serão tomadas para que se torne realidade em dez anos – respondendo à questão chave: COMO CHEGAREMOS LÁ?

Destino eleito e rotas estabelecidas, ainda há muitas decisões a serem tomadas: Que metas serão alcançadas e em que horizontes de tempo? Quais ações – projetos e atividades – serão desenvolvidas e quais resultados esperados? Isso é o que se verá agora, através de (A) Formulação de Metas e Ações e (B) Identificação de Resultados.

(A) Formulação de metas e ações

Objetivos não se concretizam sem metas. Estas, por sua vez, exigem ações – projetos e atividades – que permitam alcançá-las. Este é o momento do planejamento em que o futuro projetado para os próximos dez anos passa a ser decodificado no tempo, no espaço, em quantidades de produtos e serviços para benefício da população.

Entendendo a diferença entre metas e ações e suas relações com os objetivos

Metas são alvos físicos tangíveis, quantificados, projetados e alinhados em horizontes de tempos definidos. Representam os resultados quantitativos a serem atingidos no alcance de cada objetivo. Possibilitam o monitoramento e acompanhamento do Plano, de modo a conhecer o seu progresso, corrigir desvios e promover ajustes.

Ação é uma operação para alcançar ou produzir uma meta. Cada ação deve resultar em um produto (bem ou serviço), podendo converter-se em projeto ou atividade. Através da ação é possível concretizar metas, as quais, por sua vez, ajudam o alcance dos objetivos que juntos conseguirão construir o cenário futuro desejado para a cultura do seu município. **A ação funciona como instrumento executivo para o alcance da meta.**

Há ainda uma importante diferença entre metas e ações: as metas podem atender a vários objetivos simultaneamente; mas cada uma delas é atingida a partir de um conjunto próprio de ações. Assim, uma meta é concebida para realizar objetivos, um ou vários definidos. Mas, uma ação ou várias ações são formuladas para concretizar apenas uma meta.

O processo de elaboração de metas e ações pode ser realizado seja projetando cada meta e as ações associadas por vez, seja concebendo primeiro todas as metas e, em seguida, concebendo as ações relacionadas a cada uma.

Independente da opção, o processo deve assegurar:

- que cada objetivo possua, pelo menos, uma meta, mesmo não exclusiva;
- que cada meta possua, pelo menos, uma ação;
- que sejam perfeitamente identificadas relações entre objetivos e metas e entre metas e ações.

A relação entre objetivos, metas e ações pode ser visualizada na seguinte figura:

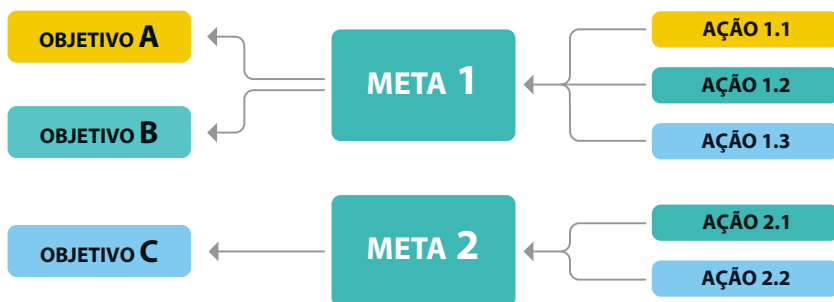


FIGURA 4 - Relação entre objetivos, metas e ação

Pela direção das setas percebe-se que a **meta 1** está atendendo aos **objetivos A** e **B**, possuindo três ações a ela vinculadas. Já a **meta 2** atende exclusivamente ao **objetivo C** e possui duas ações associadas.

Assim, se a opção for adotar um processo de elaboração meta a meta, será necessário que, ao concluí-lo, seja realizada análise de cada meta para verificar para qual(is) outro(s) objetivo(s) a meta definida pode contribuir.

Para formular metas e ações é importante a participação efetiva de membros da equipe da Prefeitura, especialmente das áreas de planejamento e finanças, que conheçam as condições reais da estrutura municipal. Isso também será essencial para projetar recursos, de modo que não se produzam metas e ações com baixa probabilidade de execução.

As metas e ações são alcançáveis. Não podem ser apenas uma aventura em busca de realização de sonhos. Embora desafiadoras, devem possuir bases realistas para a concretização dos objetivos sonhados, como se verá adiante.

Compreendendo o que são Metas

Duas referências iniciais são básicas para a elaboração de metas: os **objetivos** fixados e o **prazo de realização do plano** que, no caso, é estabelecido para dez anos.

Considerando esses parâmetros, a seguinte questão pode ser formulada:

**O QUE FAZER PARA ALCANÇAR ESSE OBJETIVO,
QUE NÍVEL DE RESULTADO PRECISAMOS ALCANÇAR E EM QUE TEMPO?**

A resposta respaldará o enunciado da meta.

Essas são as recomendações técnicas para a elaboração de metas tratadas adiante:

Recomendação 1: Metas são específicas. Devem demonstrar o que exatamente se quer alcançar de forma clara, sem necessidade de interpretações adicionais.

Recomendação 2: Metas são mensuráveis. Metas envolvem quantidades e essas devem ser passíveis de medição. Neste método de elaboração de Plano Municipal de Cultura é indicado que o enunciado da meta já se inicie com um quantitativo, de modo que seja imediata a indicação de como será medida ao longo do tempo.

Recomendação 3: Metas são alcançáveis. Por essa razão realizam objetivos. São desafiadoras, tanto quanto os objetivos, mas atingíveis. Por isso as metas levam em conta as condições tratadas na Análise da Situação Atual, em especial as fragilidades, os obstáculos e as potencialidades.

Recomendação 4: Metas são relevantes em relação aos objetivos. É preciso haver uma conexão e uma fina sintonia entre objetivos e metas, de modo que uma vez alcançando estas se tenha a capacidade de avaliar se os primeiros foram concretizados.

Recomendação 5: Metas possuem prazos de realização. Elas devem ter como limite o prazo final do plano, mas podem ser fixados prazos menores para o seu alcance. Não há metas sem tempo definido.

As metas elaboradas devem atender às características acima e essa lista pode servir de referência para avaliar a coerência do que está sendo proposto, como se verá adiante.

Compreendendo o que são ações

É chegada a hora de elencar os projetos e atividades que serão realizados ao longo dos dez anos para alcançar as metas e, com isso, viabilizar os objetivos e o futuro desejado, à luz das diretrizes eleitas.

Ações devem gerar produtos, bens ou serviços que possam ser claramente identificados, quantificados e avaliados em relação às metas associadas. Essa compreensão é muito importante para que não se confunda ações com etapas. As etapas não são tratadas no âmbito do planejamento estratégico, referem-se a uma abordagem mais operacional, pois são as atividades ou providências sequenciadas para realizar as ações.

As ações, enquanto projetos e atividades para consecução das metas, respondem às seguintes questões:

- ✓ **O que fazer?** Representa o objeto da ação a ser realizado, como: construção de equipamentos, adaptação de espaços, formação de pessoas, realização de eventos, manutenção de funcionamento, atendimento de pessoas etc. O produto resultante da ação deve estar perfeitamente identificado;
- ✓ **Por que fazer?** A razão da escolha da ação deve estar clara e não pode ser respondida apenas com a justificativa de alcançar a meta. Outras razões devem ser explicitadas além desta como: resultados factíveis, probabilidade de apoios internos e externos, experiência técnica dos envolvidos, possibilidade de menor custo ou mais rapidez no alcance da meta;
- ✓ **Quando fazer?** Revela o horizonte de tempo da ação, que deve ter um início e um fim previstos. Ter essa informação é importante para montar um cronograma geral de ações para cada meta, que ocorram dentro do período de tempo fixado para que a meta seja alcançada;

- ✓ **Onde fazer?** Refere-se ao aspecto territorial e à abrangência da ação. Uma ação pode ser realizada em um ou vários lugares e seus benefícios podem alcançar pessoas de todo o município ou de parte dele;
- ✓ **Quem vai fazer?** Diz respeito ao órgão ou entidade municipal que irá executar a ação. Como se trata de um plano municipal e considerando a transversalidade, as ações não são necessariamente executadas pelo órgão de cultura. O órgão de cultura, como vimos, coordena o plano, mas não pode ser diretamente responsável por ações que são da educação, do turismo, do desenvolvimento urbano etc.

As recomendações a seguir podem orientar a elaboração de ações:

Recomendação 1: As ações representam os resultados a serem “entregues” à sociedade. Devem ter visibilidade externa à administração pública. Assim como sinalizado para objetivos, **devem ser evitadas ações relacionadas a processos**. Quando algo relacionado a processo for muito requisitado, como elaborar um programa específico, é mais recomendado indicar como requisito na consecução de algum resultado final – mas não é necessário constar do plano como uma meta ou ação.

Recomendação 2: As ações que serão incluídas no plano não precisam ser novas, inéditas no município. Elas podem incorporar projetos e atividades com resultados reconhecidos pelas comunidades, dando continuidade a iniciativas nas quais a Prefeitura já tem experiência acumulada. Observar essa recomendação **evita descontinuidade administrativa desnecessária**. Há ações relacionadas que já são desenvolvidas pela Prefeitura e que, muitas vezes, precisam apenas ser ajustadas em abrangência de alcance ou enfoque.

Recomendação 3: Metas são específicas, mas as ações relacionadas devem ter algum grau de **flexibilidade** para que seja realizada da forma mais adequada. Mas, atenção: não existem ações genéricas ao ponto de não se saber que produto será realizado. Ações são instrumentos operacionais, as decisões para executá-las são tomadas no dia-a-dia da gestão. Ao se elaborar um enunciado muito específico ou se incorporar no enunciado o modo como deve ser realizado o que se pretende, a tendência é restringir a margem de atuação de gestores e técnicos para fazer acontecer o projeto ou a atividade.

Recomendação 4: O nível de ação no plano é a principal **relação com o orçamento municipal**. Sua formulação deve ser, tanto quanto possível, próxima ao modo como a Prefeitura estrutura seu orçamento para que possa ser facilmente incorporada nas peças orçamentárias sem maiores adaptações, supressões ou adições.

Recomendação 5: A formulação das ações pode incorporar com mais clareza as propostas viáveis oriundas da sociedade. É um momento para fazer uma checagem da incorporação dessas propostas ao plano e tornar visível seu respaldo social e político. As propostas oriundas de conferências e outras instâncias de participação contêm elementos que se traduzem em intervenções concretas na realidade do município ou da gestão da cultura. São essas intervenções que podem ser interpretadas como ações. Nesse caso, a indicação é que, tanto quanto possível, **a ação reflita o descritivo da demanda**, precedida da devida análise preliminar de viabilidade, e que a sua origem seja identificada para efeito de prestação de conta à sociedade.

A seguir, explicamos como tratar as fontes de informação e como são formuladas metas e ações.

Bases para formulação de metas

Metas são formuladas para atingir objetivos e ações são programadas para atingir metas. Assim, **a primeira coisa a ser feita é analisar o que deve ser feito para atingir o objetivo proposto**. Certamente há um “estoque” de demandas e de iniciativas em curso que devem estar organizadas, como já foi tratado anteriormente. E novas ideias poderão surgir ao longo da discussão entre os participantes e nas consultas públicas.

Continuando no exemplo trabalhado nos tópicos anteriores, um objetivo definido foi: Ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais.

Na análise desse objetivo comparativamente à **situação atual**, uma interpretação possível foi que há concentração de ações e eventos culturais em dois bairros da cidade, dificultando o acesso dos públicos de outras regiões do município. E essa interpretação pode ser considerada inicialmente válida independentemente de pesquisas de campo.

Nesse caso está se usando dois conceitos associados: bairros e regiões. É necessário agora retornar à **caracterização do município** para verificar (i) como ele está regionalizado; (ii) quantas regiões e bairros associados oficialmente ele possui; e (iii) em que regiões estão localizados os bairros onde ocorrem os eventos e ações. Com esses dados pode-se analisar, entre outros aspectos:

- ✓ Regiões e bairros com menores e maiores níveis de infraestrutura de transporte que dificulte ou facilite a circulação para outros bairros e regiões;
- ✓ Regiões e bairros com espaços propícios ou adaptáveis para realização de eventos e ações culturais.

Levando em conta a avaliação acima, a meta relacionada diretamente a esse objetivo poderá ser:

% ou (quantidade) de regiões ou bairros existentes no município sediando eventos e ações culturais até o ano de finalização do plano.

Essa formulação pode ser checada com as recomendações técnicas feitas anteriormente através de um Quadro simples:

ITEM DE VERIFICAÇÃO	RESPOSTA
A meta está específica?	Sim, indica claramente que o seu objeto é realizar eventos ou ações em várias regiões/bairros do município.
A meta é alcançável?	Sim, porque eventos e ações já são realizados embora concentrados em dois bairros e há condições de sediá-los em outras áreas.
A meta é mensurável?	Sim, porque é possível registrar quantos e quais eventos ou ações foram realizados fora dos atuais bairros onde se concentram.
A meta é relevante?	Sim, porque a desconcentração é fator relevante para que mais pessoas possam frequentar eventos ou ações culturais.
A meta tem prazo?	Sim, deve ser alcançada no prazo definido para o plano.

QUADRO 8 – Como checar a formulação da meta

Importante observar que, embora a meta esteja diretamente vinculada ao objetivo, foi necessário retornar a outras etapas já elaboradas do plano para que se pudesse defini-la. Esse foi o caminho percorrido:



FIGURA 5 - Caminho percorrido

Bases para a formulação de ações

Uma vez elaborada a meta, já é possível indicar através de quais ações ela será atingida. As bases de informações requeridas para essas indicações estão normalmente no que a sociedade demandou e no que a Prefeitura e entes privados ou públicos vêm realizando.

Voltando ao nosso exemplo, a questão agora não mais se refere diretamente ao objetivo, mas à meta estabelecida:

**Quais projetos e atividades são necessários para que um percentual ou um número de regiões ou bairros existentes no município sediem eventos e ações culturais até o ano de finalização do plano? Dito de outro modo:
QUAIS PRODUTOS DEVEM SER GERADOS PARA ATINGIR A META?**

Se a pergunta já se inicia com “projetos e atividades” ou “quais produtos” deixa claro que viabilizar a meta não depende só de decisões, medidas, indicações e encaminhamentos que não signifiquem aplicação de recursos e geração de um resultado.

Por exemplo: se para fazer algo acontecer vai ser preciso exclusivamente decidir quando fazer e se articular com um parceiro qualquer, essa providência em si não pode ser considerada uma medida do tipo: “articulação com o Governo do Estado para realizar a Feira de Artesanato na região X”. Isto porque esse esforço de articulação não gerará custos adicionais para a Prefeitura e dele não resultará um produto, pois esse produto – a Feira de Artesanato – é uma ação de outra esfera de governo.

É preciso evitar um equívoco bastante comum de colocar como ação um esforço futuro, sobre o qual não se tem controle e não gera produto. Ações são projetos ou atividades e envolvem: o que, porque, onde, quando e quem faz um produto determinado.

Voltando ao exemplo de meta, que é **sediar eventos e ações culturais em um maior número de regiões do município**, além dos dois bairros onde estão concentrados, pelo menos duas ações podem ser projetadas:

ITEM DE VERIFICAÇÃO	RESPOSTA
O que fazer?	Realizar os eventos oficiais comemorativos e ações culturais de responsabilidade direta da Prefeitura de forma descentralizada, envolvendo o maior número possível de regiões do município. Produtos: eventos e ações descentralizados.
Por que fazer?	Aproximar eventos e ações dos públicos; Atender demanda da sociedade registrada na conferência de cultura; Utilizar espaços alternativos para atividades culturais.
Onde fazer?	Nas regiões/bairros onde não existem eventos ou ações e onde há condições de sediá-los.
Quando fazer?	Nas datas comemorativas e outras ocasiões
Quem fará?	O órgão gestor da cultura.

QUADRO 9 - Ação 1: Realização de eventos e ações culturais descentralizadas

ITEM DE VERIFICAÇÃO	RESPOSTA
O que fazer?	Construir e/ou adaptar espaços para a realização de eventos e ações culturais. Produtos: espaços construídos ou adaptados.
Por que fazer?	Ampliar a infraestrutura física para a cultura; aproximar eventos e ações dos públicos; atender demanda da sociedade na conferência de cultura; possibilitar o uso de espaços alternativos para atividades culturais.
Onde fazer?	Nas regiões/bairros onde não existem espaços adequados para sediar eventos e ações culturais.
Quando fazer?	Ao longo do período de execução do plano.
Quem fará?	O órgão gestor da cultura e o órgão de execução de obras.

QUADRO 10 - Ação 2: Construção e reforma de espaços para uso cultural

Uma observação especial para o caso da Ação 2 acima: se já houver a indicação do espaço a ser construído ou reformado – e, em geral, isso já vem indicado nas consultas públicas, o descritivo da ação já pode incorporar essas indicações. Ou pode haver ações com indicações específicas e outra mais genérica para abrigar intervenções que ocorrerão em vários espaços e que não podem ser antecipadamente identificadas.

São exemplos: construção de espaço cultural na região X; ampliação e reforma do Teatro A; reforma dos centros culturais B e C.

Com base nas recomendações técnicas feitas anteriormente, podemos constatar que:

- ✓ Há resultados objetivos a serem entregues à sociedade, os produtos estão identificados.
- ✓ Ambas as ações se referem a tipos de atividades com as quais a Prefeitura está habituada a lidar e não há obstáculos ou fragilidades graves identificados.
- ✓ Os enunciados estão claros, mas com flexibilidade para que as ações possam ser executadas sem limitações de formas.
- ✓ São facilmente integráveis ao orçamento municipal.
- ✓ Nos exemplos fictícios, há indicações de que atendem demandas da sociedade.

Relacionando objetivos, metas e ações

Como já explicitado, **metas podem estar associadas a vários objetivos**. Esse próximo exemplo esclarecerá melhor o assunto:

- **Objetivo definido:** Reconhecer o valor e elevar a sustentabilidade das tradições locais.
- **Meta:** Percentual ou número de regiões ou bairros com ações relacionadas às culturas tradicionais locais.
Ação: Apoio à circulação de manifestações da cultura tradicional
- **Meta:** Número de pessoas beneficiadas com ações de incentivo ao empreendedorismo baseado em culturas tradicionais.
Ação: Incentivo ao empreendedorismo baseado em culturas tradicionais etc.

Nesse caso, embora a meta tenha sido estabelecida para o objetivo, reconhecer o valor e elevar a sustentabilidade das tradições locais, também contribui para atingir o objetivo de ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais.

Um aspecto muito significativo a considerar é que **quanto mais objetivos forem “servidos” por uma mesma meta, mais importante é essa meta para a consecução do plano**. E quanto mais metas contribuírem para um objetivo mais atenção esse objetivo merece pelo número de resultados que exige para ser atingido.

A relação entre objetivos, metas e ações está demonstrada na Figura a seguir:



FIGURA 6 - Relação entre objetivos, metas e ações

Relacionando com as metas nacionais

Já recomendamos que as metas nacionais que precisam de colaboração federativa fossem avaliadas à luz do município. Uma vez elaboradas as metas e ações municipais é preciso agora examiná-las em relação às metas nacionais passíveis de cooperação. Se houver metas estaduais estabelecidas, essa mesma análise deve ser feita. Nesta apreciação, o intuito é identificar convergências, canalizar esforços, potencializar recursos, enfim, buscar sinergias com base na concepção sistêmica da gestão da cultura.

O caminho lógico dessa apreciação envolverá as seguintes questões:

1. Há metas nacionais que reforçam metas ou ações municipais? Se positivo, alguma meta ou ação municipal está expressando isso em seu enunciado?
2. Há metas ou ações municipais que contribuem para o alcance de metas nacionais? Se positivo, as metas ou ações municipais expressam isso nos seus enunciados?
3. Se os enunciados das metas e ações municipais não estão expressando correlações com as metas nacionais, é possível adaptá-las?
4. Se não houver metas ou ações municipais associáveis a metas nacionais, é possível incorporar alguma meta nacional para alcançar objetivos municipais?

A Figura 7 esclarece melhor a relação entre metas nacionais e as definições municipais.

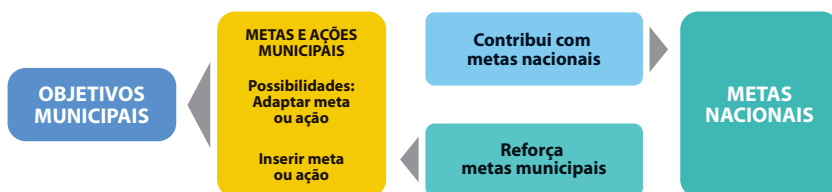


FIGURA 7- Relação entre metas nacionais e municipais

Como se vê, a associação do Plano Municipal com as metas nacionais pode ser realizada tanto através das metas municipais como de suas respectivas ações, conforme a seguir.

Meta nacional nº 14: 100 mil escolas públicas de Educação Básica desenvolvendo permanentemente atividades de arte e cultura.

Essa é uma das mais relevantes metas e que só pode ser alcançada com a adesão dos municípios, que são os responsáveis pela educação básica. O Governo Federal poderá viabilizar incentivos para alcançá-la, sendo importante que as Prefeituras indiquem quantitativos de escolas que poderão desenvolver ações de arte e cultura. Assim, o Plano Municipal poderá:

- desde que haja um objetivo pertinente a ser alcançado, incorporar meta similar com a inclusão da quantidade de suas escolas, como: 50 escolas de educação básica com atividades permanentes de arte e cultura até 2020;
- se já houver uma meta tratando da relação entre cultura e educação, criar uma ação como: desenvolvimento de ações de arte e cultura nas escolas.

Meta nacional nº 23 = 15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o Governo Federal, as Unidades da Federação (UFs) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

No contexto do Programa Mais Cultura, os Pontos de Cultura se destacam como um eficaz mecanismo de apoio às iniciativas da sociedade que contribuem para o desenvolvimento cultural. O enunciado da meta nacional já exige o compartilhamento com estados e municípios. Para incorporar a implantação de Ponto de Cultura, é possível fazê-lo na condição de meta ou ação, como a seguir:

- se meta: 20 Pontos de Cultura em funcionamento até 2020;
- se ação: Implantação e funcionamento de Pontos de Cultura.

Como redigir e interpretar as metas e ações

Mais uma vez **clareza e objetividade** são essenciais. No caso da meta, o **enunciado deverá incluir o que será alcançado e a respectiva quantidade a ser atingida**. O mais recomendável está nos exemplos em pauta, com a **quantidade figurando como a primeira informação da meta**. Para esses casos essa quantidade pode ser expressa em valores absolutos ou percentuais.

Assim, um percentual ou um número de regiões ou bairros existentes no município sediando eventos e ações culturais até o ano de finalização do plano pode ser uma meta redigida de duas formas:

- **Forma 1:** 70% das regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025 (ou) Pelo menos 70% das regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025.
- **Forma 2:** 10 regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025 (ou) Pelo menos 10 regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025.

Qual a diferença essencial entre elas?

Na primeira forma, o percentual deve ser atingido em dez anos independentemente do número de regiões que houver no município na época de conclusão do plano. Se houver uma nova regionalização e o número de regiões for reduzido ou ampliado, as ações relacionadas à meta deverão ser redimensionadas de modo que sempre o percentual mínimo de 70% seja observado.

Na segunda forma, a quantidade a ser alcançada será sempre a mesma, independentemente do número total de regiões. O número só será revisto se a revisão do plano assim o fizer por outras razões, mas não diretamente relacionadas a uma eventual nova regionalização. **Será preciso sempre analisar se o melhor enunciado para a meta é uma quantidade em valor absoluto ou percentual.**

Mas há metas onde a quantidade está posta de maneira indireta, porém com clareza. São aquelas que apontam para o alcance de algo que, já se sabe por dedução lógica, trata-se de **uma unidade ou um todo articulado como um único**

produto. Muitas vezes são metas que envolvem processos organizativos que são considerados essenciais para o desenvolvimento cultural, embora não se adequem exatamente ao conceito de resultado, como já foi visto, ou em bem ou serviço em benefício da população.

Um exemplo: No campo da gestão cultural, a implantação de sistemas municipais de cultura é um elemento importante e torna-se indispensável para concretizar os acordos celebrados com o MinC no contexto do Sistema Nacional de Cultura. Alguns municípios formulam objetivos relacionados à qualidade da gestão e institucionalização de políticas, de modo que uma meta para o seu alcance é: Sistema Municipal de Cultura implantado.

Também há metas com um resultado associado a vários quantitativos a serem **mensurados**. Isso é possível quando o objeto de alcance está vinculado a outros que lhe dão sentido e consistência. Em geral, ocorre quando se usa verbos como desenvolver, implementar e outros que precisam de referências mais precisas para verificação do produto gerado.

Um exemplo: O modelo do Sistema Nacional da Cultura implica em adesão de estados e municípios para que se materialize como estrutura de gestão. A Meta 01 do Plano Nacional tem o seguinte enunciado: Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das unidades da federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados.

Essa meta tem três quantitativos mensuráveis: 1) Sistema Nacional institucionalizado e implementado; 2) 100% dos sistemas estaduais institucionalizados e implementados; 3) 60% dos sistemas municipais institucionalizados e implementados. Dessa forma, a meta só será considerada atingida quando esses três quantitativos estiverem comprovados.

Os enunciados de metas expressam uma atitude declaratória de fato consumado: implantado, construído, atendido, sediado, em funcionamento, desenvolvido, assistido, apoiado, etc. Veja alguns exemplos:

Exemplos de Metas

- 70% das regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025.
- 10 regiões com ações relacionadas às culturas tradicionais locais até 2020.
- 1.000 pessoas beneficiadas com ações de incentivo ao empreendedorismo baseado em culturas tradicionais até 2022.

- 20 Pontos de Cultura em funcionamento até 2025.
- 50 escolas de educação básica com atividades permanentes de arte e cultura até 2025.
- Sistema Municipal de Cultura implantado.

Quando se trata de formular ações, o modo muda para **sentenças que denotam atos ou atuações executivas**: apoio a, desenvolvimento de, construção de, assistência a, etc. Ou podem ostentar o **título do projeto ou da atividade** que está sendo proposta, desde que o título seja de conhecimento geral ou acompanhado de uma sentença esclarecedora da ação. Veja as alternativas possíveis:

Exemplos de Ações

- Construção e reforma de espaços para uso cultural.
- Construção de espaço cultural na região X.
- Ampliação e reforma do Teatro A.
- Reforma dos centros culturais B e C.
- Implantação e funcionamento de Pontos de Cultura.
- Implantação e funcionamento do Sistema Municipal de Cultura.
- Cultura e Arte nas Escolas.
- Cultura nos Bairros: realização de eventos e ações culturais descentralizados.

(B) Identificação dos resultados

Até aqui foi percorrido um caminho no qual a realidade do município foi compartilhada, referências básicas foram estabelecidas para alinhar a visão de futuro e essa visão foi refletida em objetivos, metas e ações. Nessa etapa se inicia um trabalho muito importante e que vai apoiar a avaliação do plano durante e após a sua execução. Trata-se de identificar os resultados esperados.

Compreendendo o que são resultados

Os instrumentos de políticas públicas possuem um ciclo de vida que envolve formulação, implementação e avaliação, incluindo aí o monitoramento. E é na identificação de resultados do Plano Municipal de Cultura que se inicia com mais clareza o estabelecimento de referências para esse monitoramento.

Para este método, **resultados são consequências esperadas das metas**. Esse reconhecimento permitirá definir o resultado necessário e possível para o alcance dos alvos estabelecidos.

É importante que isso não se confunda com **impactos** – estes registram os **efeitos que se intenta produzir** na transformação da realidade. Em linhas gerais, quando se fala de resultado, está se falando em **eficácia** (alcançou ou não alcançou o que tinha sido planejado em termos de metas e resultados esperados?) e quando se fala em impacto, está se falando de **efetividade** (produziu ou não as consequências desejadas, e termos de transformação esperada?). São palavras muitas vezes usadas indistintamente no linguajar cotidiano juntamente com a **eficiência** (foi eficaz com o menor uso possível dos recursos disponíveis?), mas possuem significados diferentes no mundo da gestão.

A eficiência está associada aos meios empregados para o alcance dos fins. Foi incorporada como um princípio da administração pública no caput do artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Embora o legislador tenha se ocupado com os meios mais adequados, aponta, no artigo 74, para a necessária avaliação de eficácia.

Diz o Artigo 74 e o seu inciso II: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:”
“II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”.

A eficácia está diretamente relacionada ao alcance de resultados. Embora esses resultados possam ser atingidos e medidos sem maiores preocupações com a forma de sua obtenção, a Constituição assume a difundida máxima popular de que “os fins não justificam os meios”. Ou seja, a administração pública deve ser eficiente e eficaz nas suas realizações. Assim, nesta metodologia de elaboração do PMC está se adotando a premissa de que, embora se esteja identificando resultados – ponto de vista da eficácia – estes já incluem a imposição legal de que devem ser buscados com a devida eficiência.

Apresentamos, a seguir, algumas sinalizações técnicas sobre resultados neste método de elaboração de planos municipais de cultura:

Recomendação 1: Objetivos estratégicos são alcançados através de metas e estas através de ações. Dessa forma são os resultados das metas que devem ser explicitados para que possam ser aferidos durante e ao final do período do plano.

Recomendação 2: Para cada meta existe, no mínimo, um resultado como decorrência direta da própria meta. É o resultado principal que pode ser associado a outros com graus de relevância menores, mas não é aconselhável identificar muitos resultados de menor importância para não se correr o risco de tornar complexa a medição e haver desvio de foco do resultado principal.

Recomendação 3: Resultados possuem profundas conexões com indicadores, como se verá mais adiante. Dessa forma, ao identificar resultados já se deve pensar o nível de facilidade em aferi-los.

Bases para formulação de resultados

As informações básicas para a identificação de resultados estão nos enunciados de objetivos, metas e ações. Ao se formular os objetivos estão apontados em que aspecto da realidade se busca intervir na arquitetura do futuro desejado. Retomando o objetivo trabalhado anteriormente, quando se afirma que o plano deve “ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais” se admite que é necessário um conjunto de intervenções públicas que possibilite uma evolução na situação atual do município no que se refere a oportunidades de acesso da população à produção artística e cultural.

Para concretizar esse objetivo estão projetadas duas metas:

1ª Um % ou um nº de regiões ou bairros existentes no município sediando eventos e ações culturais.

2ª Um % ou nº de regiões ou bairros com ações relacionadas às culturas tradicionais locais.

Em ambas, o cerne das intervenções é oferecer oportunidades de acesso do público. Os resultados esperados, portanto, devem estar associados à materialização de oportunidades de acesso.

Assim, os resultados das metas concebidas serão:

Para a 1ª **que a realização de eventos e ações culturais seja descentralizada até atingir o % ou nº estabelecido de regiões ou bairros do município.**

Para a 2ª **que as ações relacionadas às culturas tradicionais locais estejam sendo executadas de modo a atingir o % ou nº estabelecido de regiões ou bairros do município.**

Uma vez obtidos esses resultados e alcançado o objetivo, pode-se garantir que o benefício esteve ao alcance da população. De fato, é objetivamente comprovável para os cidadãos que a Prefeitura realizava e apoiava eventos e ações em apenas dois bairros (como diagnosticado na situação atual) e passou a tornar disponíveis eventos e ações em mais localidades, possibilitando ampliar o acesso do público.

Como redigir e interpretar resultados

A redação dos resultados mantém uma estreita relação com a formulação das metas, inclusive nas expressões utilizadas, como pode ser observado nos exemplos apresentados anteriormente. Dessa maneira é simples traduzir o resultado de uma meta, como a seguir.

META	RESULTADO PREVISTO
70% das regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025	Eventos e ações culturais em realização em 70% das regiões
10 regiões com ações relacionadas às culturas tradicionais locais até 2020	Eventos e ações culturais em realização em 70% das regiões
1.000 pessoas beneficiadas com ações de incentivo ao empreendedorismo baseado em culturas tradicionais até 2022	Ações de empreendedorismo baseadas nas culturas tradicionais realizadas com 1.000 pessoas beneficiadas
20 Pontos de Cultura em funcionamento até 2025	Funcionamento de 20 Pontos de Cultura
50 escolas de educação básica com atividades permanentes de arte e cultura até 2025	Atividades permanentes de arte e cultura em realização em 50 escolas de educação básica
Sistema Municipal de Cultura implantado	Sistema Municipal de Cultura implantado

QUADRO 11 – Relação entre metas e resultados

Muita atenção para o tempo dos verbos utilizados, pois deve demonstrar com clareza qual o resultado real esperado.

Há resultados que se esgotam no prazo definido pelo plano e outros que se traduzem como de efeito contínuo. Como exemplos:

- ✓ **no enunciado** “Ações de empreendedorismo baseadas nas culturas tradicionais realizadas com 1.000 pessoas beneficiadas” a interpretação é que, uma vez atingindo 1.000 pessoas a meta está cumprida como expressa o resultado esperado; ou seja, as ações associadas à meta poderão ser até suspensas após a sua conclusão;
- ✓ **na formulação** “Atividades permanentes de arte e cultura em realização em 50 escolas de educação básica” significa que essas atividades devem ser contínuas em todas as 50 escolas ao final do plano e assim continuarem após sua execução; ou seja, se em determinado momento 50 escolas estiverem com atividades e houver uma descontinuidade em algum período, o resultado não foi o esperado.

Na trajetória percorrida até aqui, já existe um esboço de plano de cultura municipal. Foi projetado um futuro desejado envolvendo diretrizes, objetivos, metas, ações e resultados, gerando um arcabouço coerente com as expectativas da sociedade e as condições objetivas do município. Agora, é necessário esboçar um **cronograma** que possibilitará, inclusive, estimar os recursos para realizar o que foi definido. Isso é o que veremos neste tópico.

Estamos trabalhando com um plano estratégico com duração de dez anos. Objetivos e metas foram definidos para esse período, embasados em diretrizes e prioridades. Mas é claro que os munícipes não esperarão uma década para sentir os efeitos de muitas das ações propostas. É também evidente que objetivos e metas não são alcançados subitamente, mas através de ações, também já definidas, que devem possuir prazos de execução compatíveis com as metas associadas.

Os prazos, assim como os recursos, são estimados com base nas ações e tendo como referência o limite de tempo para o alcance da meta.

Ao estimar o prazo de cada ação no horizonte de dez anos vamos elaborar um cronograma macro que, associado aos recursos necessários, será uma ferramenta importante de gestão para o plano municipal. O cronograma de um plano estratégico é macro porque não detalha etapas, atividades ou tarefas. Essa providência será tomada posteriormente pelas unidades executoras do plano, sob a coordenação do órgão gestor da cultura no município. O importante é que se estabeleça uma cronologia das ações, preferencialmente anual, para que se tenha referência de quando cada uma deve ser viabilizada de modo a não comprometer o alcance das metas.

Essa cronologia também é de extrema importância para a inclusão das ações nos orçamentos plurianuais e anuais do Município. A ação pública só se materializa se inclusa nos orçamentos, de modo que essa inclusão deve ser respaldada em uma lógica de execução que indique quais ações precedem outras no alcance de metas e objetivos. Estimar prazos exige entender um pouco mais do que está sendo proposto e das condições reais de execução. O problema é que há uma tendência

de que o desejo ou apenas a vontade política predomine frente às condições objetivas de realização. É preciso ter muito cuidado e algumas recomendações técnicas são úteis nesse sentido.

Recomendação 1: Na administração pública há uma série de procedimentos legais que exigem prazos também legais para concretizar atividades e projetos. Assim, cada ação deve ser avaliada sobre necessidades de novas contratações e aquisições para que os tempos de processamento desses insumos sejam incluídos no prazo total projetado.

Por exemplo: na “construção e reforma de espaços para uso cultural” é de se supor que a Prefeitura já tem uma logística para dar conta de iniciativas que envolvam obras e serviços de arquitetura e engenharia. No geral, mesmo que o município possua uma estrutura própria para tal fim, muita coisa é contratada. E isso exige licitação. O tempo necessário para as licitações deve ser incluído no prazo de execução da ação. Só para se ter uma ideia do impacto desse tempo, uma licitação pode durar de 30 a 360 dias!

Além disso, se estiver proposta alguma intervenção em imóveis tombados, será preciso considerar os prazos de aprovação do projeto pelo organismo competente que efetuou o tombamento, quer seja municipal, estadual ou federal.

Recomendação 2: A experiência de ações similares deve ser considerada para fins de estimativa de prazos. Como se trata de um exercício de pensamento estratégico, não se terá todos os dados requeridos para uma projeção refinada. Dessa forma, é indicado que se faça uma análise comparada com o que já foi experimentado.

Retomando o exemplo anterior, é esperado que os participantes do processo de planejamento saibam quais os espaços que precisam ser construídos e reformados. Mas, certamente não possuirão detalhes sobre o que deve ser feito. Nesse caso, recorrer a informações que a Prefeitura já possua é fundamental para uma estimativa razoável.

Recomendação 3: Ao projetar prazos é preciso atentar para o resultado que efetivamente se quer atingir e isso exige focar a atenção nas metas e nos objetivos. Estimar tempos para as ações isoladamente implica em alto grau de incerteza no alcance do resultado.

Se a ação exemplificada anteriormente tiver um prazo sem conexão com a meta e o objetivo, poderá ser contado o tempo apenas da construção ou da reforma dos espaços. Ao se associar à meta e ao objetivo fica evidente que, além de construídos e reformados, os espaços devem estar em funcionamento. E isso exige um prazo adicional para que possam sediar eventos e ações culturais e, com isso, mais regiões possam ser beneficiadas e seja ampliado o acesso de públicos.

Recomendação 4: Prazos têm forte associação com recursos. Embora metodologicamente, possam ser tratados por vez e até possam ser estimados sequencialmente, **o grau de disponibilidade de recursos pode afetar um prazo** exigindo rever cronogramas.

Isso é particularmente verdadeiro quando se trata de fontes de recursos sobre as quais a Prefeitura não tem governabilidade. Elas entram nos orçamentos, porém as ações só são executadas quando há o ingresso do recurso no Tesouro Municipal, de modo que exigem uma atenção muito especial. Dessa forma, pelo menos a expectativa de prazo para a captação do recurso deve ser considerada.

Recomendação 5: A relação entre prazos e prioridades é fundamental, mas se uma ação está associada a um tema prioritário não significa que, necessariamente, ela deva ser iniciada em primeiro lugar. Isso porque, para ser iniciada, a ação precisa de condições objetivas de realização, como já mencionado. Assim, o que está incluso na prioridade significa, antes de tudo, que **deve ter primazia no órgão gestor** nos esforços a serem envidados na sua execução, o que inclui as providências das condições objetivas de realização.

Recomendação 6: Embora óbvio, é preciso alertar que prazos também são impactados pelas **condições ambientais e institucionais**, entre as quais se incluem os aspectos climáticos, os relacionamentos entre os poderes constituídos ou a ocorrência de eventos previsíveis ou imprevisíveis de grande repercussão.

São exemplos mais recorrentes: chuvas e secas intensas e/ou prolongadas no caso de obras; crise política entre Executivo e Legislativo para aprovação de matérias de interesse do plano; ocorrência de eventos na cidade que mobilizem toda a estrutura da Prefeitura.

EM RESUMO, PARA PROJETAR PRAZOS DEVEM SER OBSERVADOS:

- Os prazos de procedimentos legais e processuais.
- As experiências de ações similares.
- Os resultados de metas e objetivo.
- A disponibilidade de recurso.
- A relação entre prazos e prioridades.
- As condições ambientais e institucionais.

Bases para a projeção de prazos

Prazos são estabelecidos em função da **natureza das ações** e das **condições para executá-las**, consideradas as informações acima indicadas. Quanto mais dados houver das ações pretendidas, maiores as chances de se projetar prazos adequados. Uma atenção especial deve ser dada à **relação entre ações**. Muitas vezes para se definir um prazo de uma ação é necessário efetuar **cruzamentos de informações** porque a plena realização de uma meta pode exigir um **encadeamento lógico ou conexão entre várias ações**.

A base de análise é sempre a ação e os pontos a serem avaliados devem ser pertinentes às suas características. Como referência para exemplificar análises relacionadas a prazos, vamos considerar duas ações já trabalhadas no tópico de Metas e Ações com características distintas. Uma tem a natureza de **atividade contínua** e outra tem a natureza de **projeto** com início e fim determinado.

- **Ação 1: Realização de eventos e ações culturais descentralizados**

Essa ação pode ser classificada como uma atividade contínua para que seja facilitado o acesso dos públicos nas diversas regiões. A **característica básica não é apenas promoção de eventos e ações, mas a sua forma de realização que deve ser descentralizada**.

Como premissas básicas para projetar prazos é preciso haver:

- ✓ um calendário cultural, envolvendo datas comemorativas, eventos e atividades tradicionalmente realizados, bem como novas propostas de eventos em todos os segmentos de atuação a cargo da Prefeitura – linguagens artísticas, biblioteca, museus etc. – e, se possível, o conhecimento de eventos e ações de organismos públicos e privados que já possuam previsão de realização no município;
- ✓ espaços adequados onde as atividades previstas no calendário podem ser realizadas de imediato; para regiões onde esses espaços não existam, os prazos dessa ação estarão relacionados aos prazos da ação de *construção e reforma de espaços para uso cultural*.

Sendo a promoção de eventos e ações uma atividade que a Prefeitura já realiza, há uma experiência acumulada em operacionalizá-los – mesmo agregando a descentralização almejada – e recursos devem ter sido previstos no Orçamento de

modo que, para espaços disponíveis, é grande a probabilidade de iniciar a execução no curto prazo. Por sua vez, não há interferências ambientais e institucionais relevantes a serem considerados.

Tendo como referência a meta estabelecida e havendo espaços adequados em regiões que antes não sediavam ações e eventos, é razoável estimar o início da ação já no primeiro ano de execução do plano e perseguir um percentual crescente de descentralização com a entrada em operação de outros espaços. Não é demais lembrar que o alcance da meta pode envolver espaços privados de uso público e o estímulo à realização de atividades por terceiros em locais que não sejam de uso tradicional. Esse é um esforço de articulação a ser considerado e não necessariamente implica em prazos da ação ou uso de recursos públicos.

• **Ação 2: Construção e reforma de espaços para uso cultural**

Diferentemente da ação anterior, esta tem início e fim determinados, caracterizando um projeto. Como referenciado na unidade de Metas e Ações, o enunciado pode ser geral, como neste exemplo, ou pode distinguir cada espaço a ser construído ou reformado, especialmente se já individualizado em demandas da sociedade ou em discussões entre os participantes do processo de planejamento.

Em ambos os casos será preciso considerar na projeção de prazos:

- ✓ para construções, existência de áreas desimpedidas e projetos específicos;
- ✓ para reformas e adaptações, dependendo do grau de intervenção física, a existência de especificações e/ou projetos e se o imóvel é tombado.

No caso de não existir áreas ou especificações/projetos, esses prazos devem obrigatoriamente ser abarcados nas estimativas. Isso vai significar incluir tempos de licitação para serviços especializados e de aquisições ou desapropriações, todos com previsões legais e para os quais a Prefeitura deve possuir referências.

Esse tipo de ação também é impactado pela disponibilidade de recursos e por fatores ambientais. Além disso, será essencial contar com os especialistas da Administração Municipal para que, em função das características de cada espaço, se possa traçar parâmetros de realização das obras a partir de outras similares ou de referências técnicas usualmente aceitas em obras e serviços de engenharia.

Finalmente, estimados os prazos de intervenções físicas de cada espaço, hão que ser consideradas as aquisições de mobiliário, equipamentos e outros itens, bem como a alocação e o treinamento de pessoal para gestão, operação e manutenção.

Como elaborar e interpretar o macro cronograma

Cada ação deve ser analisada conforme suas características para que prazos possam ser estimados com o maior nível de probabilidade de acerto possível, de modo a não criar expectativas na sociedade que certamente serão frustradas se determinados aspectos de operacionalização do futuro não forem observados.

Uma vez projetados os prazos de cada ação, será útil montar um macro cronograma que permita visualizar o tempo de realização de cada meta. Para isso, há vários modelos disponíveis. A seguir, apresentamos um exemplo.

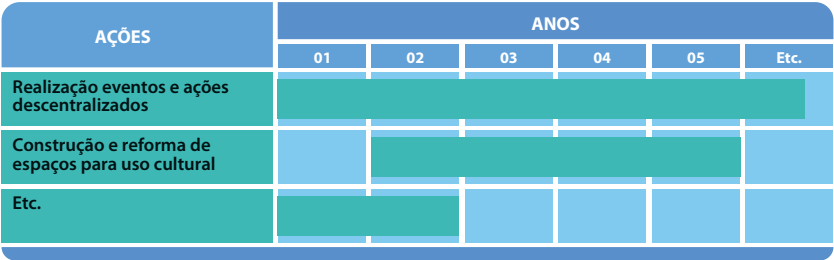


FIGURA 8 - Exemplo de cronograma com foco nas ações por meta

Na interpretação do cronograma acima, podemos identificar que a primeira ação será iniciada no primeiro ano e deve durar todo o tempo de execução do plano. Já a segunda se inicia no segundo ano e se encerra no quinto ano. E assim sucessivamente. Finalizada as estimativas individuais, poderá ser organizado um cronograma geral de todas as metas, como o exemplo a seguir.

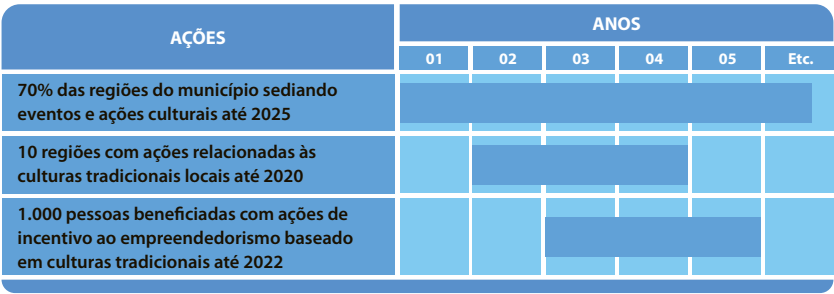


FIGURA 9 - Exemplo de Cronograma com foco nas metas

Para fazer isso é preciso identificar, em cada meta, a ação que primeiro se inicia e aquela que é finalizada por último. **O marco inicial será sempre o primeiro ano de qualquer ação relacionada à meta que mais cedo começará a ser executada e o final será o último ano para conclusão de qualquer ação da meta.**

Com o macro cronograma do plano, a dinâmica da sua execução será visualizada com mais clareza ressaltando, entre outros aspectos, em quais anos se concentrarão as ações, quais os períodos de ações de temas prioritários e quando os recursos deverão estar disponíveis.

Essa visualização também permitirá uma associação a fatos previsíveis de caráter institucional ou político, como eleições e mudanças na administração municipal, proporcionando informações relevantes para a gestão do Plano Municipal de Cultura.

Ainda é usual a expressão “planejar é uma coisa, executar é outra”. É uma velha forma de dizer que o planejamento pode tudo numa atmosfera de sonho, mas o que acaba valendo mesmo é o que é executado no campo da realidade. Isso faz parte de uma concepção que separa os atores e os momentos de planejamento e de execução das políticas públicas. Mas há um elo entre esses momentos: o monitoramento.

Fundamental para gestores e sociedade, o monitoramento afere os avanços proporcionados pela execução do Plano Municipal de Cultura em relação à situação atual. Ele pode ser compreendido como um tipo muito especial de avaliação: uma avaliação continuada e voltada para a resolução de problemas que podem surgir na fase de implementação de qualquer plano. A partir dele se poderá saber se o caminho está certo para o destino traçado.

Há várias formas de monitorar, mas neste método assumimos a dobradinha conceitual (A) indicadores e medidores de desempenho que sinalizarão se os resultados estão sendo alcançados, realizando assim uma boa gestão (B) Gestão da implementação do Plano Municipal de Cultura.

(A) Elaboração de indicadores

Indicadores compõem a base do monitoramento do Plano Municipal de Cultura. Geram elementos para que todos possam acompanhar o nível de execução do que foi planejado, de maneira simples, clara e de fácil entendimento. Concebê-los exige foco nos resultados projetados, análise criteriosa dos enunciados das metas e verificação da capacidade de gerar informações adequadas, confiáveis e tempestivas.

Vamos retomar o que tratamos na unidade de identificação de resultados:

- ✓ o plano pode ser considerado um instrumento de política pública, com um ciclo de vida que envolve formulação, implementação e avaliação, incluindo aí o monitoramento.

- ✓ os resultados das metas estabelecidas no plano de cultura são referências de eficácia e devem ser medidos durante e após sua execução.

Assim, **o que se pode medir de forma imediata e objetiva são os resultados das metas**. E, para isso, deverão ser concebidos **indicadores**. Aqui, os indicadores têm como finalidade **reconhecer se as metas do Plano estão sendo alcançadas**.

Compreendendo o que são indicadores

Indicadores são parâmetros para medição da situação futura desejada em relação à situação atual encontrada. Um indicador não é um dado bruto, mas também não é, necessariamente, um índice (embora possa vir a se transformar em um, ou um índice possa ser utilizado como um indicador). O dado bruto é um simples registro, resultado de uma contagem, por vezes sem contextualização. Já um índice é um composto de variáveis relacionadas entre si ao longo do tempo que pode ser representativo de uma dada realidade, como o Produto Interno Bruto (PIB) ou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo.

Elaborar um indicador exige análise criteriosa do projetado. A complexidade muitas vezes reside nas condições para que o indicador criado para uma meta possa ser realmente apurado com confiabilidade, no tempo certo e com a informação necessária.

Não há procedimento ou método universal para se conceber indicadores, mas a observância de algumas sinalizações técnicas é essencial para a qualidade dessa concepção:

Recomendação 1: Um indicador deve ser representativo do que se quer medir.

Já foi visto que são os resultados das metas que devem ser explicitados para que possam ser aferidos durante e ao final do período do plano e que cada meta pode ter um resultado principal e outros com graus de relevância menores. Assim, é preciso **focar no resultado principal**, embora indicadores secundários também possam existir. Eles devem possuir **estreita relação com o que está sendo medido** para que sejam gerados com pertinência e representatividade.

Recomendação 2: O indicador deve ter uma fonte clara de referência.

As bases geradoras de informações que serão utilizadas para o indicador devem

estar explícitas, porque um dado pode ser gerado em várias fontes e é preciso saber qual é o dado válido para apuração. A credibilidade do indicador está diretamente relacionada à credibilidade da fonte da informação.

Recomendação 3: O indicador não pode ser ambíguo e deve ser de fácil compreensão para a maioria das pessoas. O enunciado deve ser claro e objetivo, de tal modo que as pessoas não especialistas possam tirar conclusões sobre o resultado apurado sem necessidade de maiores explicações. Além disso, o modo de construção do indicador deve envolver conceitos associados, fórmulas simples quando necessárias, com relacionamentos diretos e evidentes entre possíveis variáveis utilizadas e o resultado a ser apurado.

Recomendação 4: O indicador deve ser “econômico”. Indicadores que dão trabalho para serem calculados em geral não funcionam. Apurar um indicador exige trabalho e tem um custo. Isso muitas vezes é esquecido por quem concebe. Indicadores que exigem muitas condições para serem calculados, como pesquisas e sistemas sofisticados, tendem a ser de difícil viabilização e devem ser evitados.

Recomendação 5: O indicador deve estar disponível em tempo adequado. Sua apuração e divulgação devem ser tempestivas. De nada adiantará apurar e divulgar um indicador muito depois do fato ter ocorrido e fora da periodicidade definida, porque simplesmente ele perderá a validade para a gestão interna do plano e para o controle social. Indicadores com muitos condicionantes e que levam muito tempo para cálculo são ineficazes neste caso.

Recomendação 6: O indicador deve ter registro da situação atual para comparação. Isso está relacionado ao início de tudo: a análise da situação atual tratada no começo da elaboração do plano. Metas são quantitativas e pressupõem que ao quantificá-las se conhece em que patamar o município se encontra. Dessa forma, se o dado da situação atual não existe, será preciso calculá-lo para que as medições seguintes possam indicar se ocorreram as alterações esperadas.

Recomendação 7: Indicadores são obrigatoriamente mensuráveis e devem ser compatíveis com os métodos e meios de coleta disponíveis. Os métodos são procedimentos sistemáticos que devem ser estabelecidos para que dados sejam coletados na apuração do indicador. Os dados podem ser quantitativos,

qualitativos ou mistos, mas o **método de coleta** deve levar em conta os instrumentos disponíveis ou de rápida viabilização. Se houver uma proposição de indicador cujo método dependa de se criar um meio novo de coleta, como um sistema informatizado, é necessário que se garanta sua concretização em tempo hábil ou se possua um meio alternativo válido que possa ser usado até a entrada do novo instrumento.

Recomendação 8: Um indicador deve ser testável. Um indicador não tem valor até que prove que realmente funciona. De nada adiantará criar um indicador se não for possível testá-lo quanto ao método, meios de coleta e apuração de dados, cálculo, fontes disponíveis, nível de compreensão para o público, economicidade etc. Deixar para **provar a viabilidade** depois, poderá ser equivalente a não ter indicador.

Ao observar as recomendações acima, você estará tomando as precauções necessárias para gerar indicadores viáveis e de qualidade. Mas uma última providência será essencial: validar o indicador junto aos órgãos ou unidades que serão responsáveis pela sua apuração. Essa é uma garantia final de viabilidade para que essa apuração seja exequível e não sofra solução de continuidade.

Bases para a formulação de indicadores

As informações básicas para a concepção de indicadores estão nos enunciados de metas e na sua comparação com os respectivos resultados. Mas, pode ser preciso retornar até a Análise da Situação Atual para levantar dados necessários. É como se os indicadores de resultados tivessem dois pilares de informação conectados por um método de apuração, funcionando como uma ponte de conhecimento entre o presente e o futuro desejado.

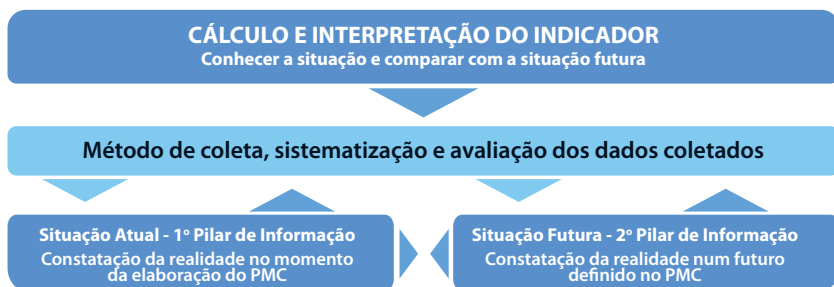


FIGURA 10 - Bases para a formulação de indicadores

Dessa forma, a elaboração de um indicador pressupõe **analisar o enunciado da meta**, decodificando as informações necessárias à sua apuração. Em seguida, deve-se verificar os **dados disponíveis** e os **dados possíveis** de serem coletados através de meios adequados para transformá-los em informações úteis no presente e no futuro.

Além disso, são necessários a um indicador:

- ✓ **um título de fácil identificação**, favorecendo que o indicador passe a ser conhecido e apropriado pelas pessoas;
- ✓ **um enunciado claro**, que reflita sua constituição básica e as relações entre as variáveis no seu cálculo;
- ✓ **as fontes de informação** que serão consideradas;
- ✓ **os conceitos** para os termos que estão sendo utilizados no seu enunciado;
- ✓ **o registro da situação atual** com a qual deve(m) ser comparada(s) a(s) situação(ões) futura(s);
- ✓ **a periodicidade da medição e a definição da última medição** a ser realizada para fins do plano de cultura.

Veremos, a seguir, o processo analítico para se chegar aos indicadores de metas.

Como elaborar e interpretar indicadores

Para exemplos sobre cada um desses aspectos, continuaremos a levar em conta o objetivo de “ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais” com suas duas metas:

- 1ª - Um % ou um nº de regiões ou bairros existentes no município sediando eventos e ações culturais; e
- 2ª - Um % ou nº de regiões ou bairros com ações relacionadas às culturas tradicionais locais.

Os resultados das metas concebidas foram:

Para a 1ª meta	Eventos e ações culturais realizados em % ou nº de regiões/bairros.
Para a 2ª meta	Ações de culturas tradicionais realizadas em % ou nº de regiões/bairros.

Vamos analisar primeiramente o enunciado da **meta 1** cotejando com o resultado esperado - Eventos e ações culturais realizados em % ou nº de regiões/bairros. Observa-se que:

- ✓ A expressão “eventos e ações culturais” parece óbvia, mas pode ser entendida de formas distintas pelas pessoas. Para fins da meta, o que será considerado um evento ou uma ação? Qualquer iniciativa, como palestras, cursos, seminários, festival, exposição, apresentações artísticas em geral, ações educativas de bibliotecas e museus? E se a iniciativa não for da área cultural e apenas envolver alguma apresentação artística específica, isso será válido? Ou deverá ser feito um recorte para selecionar quais eventos e ações estarão envolvidos na meta? Porque isso é importante: há que ser definido um método para coleta de dados sobre eventos e ações concretizados contabilizando quantos foram realizados por região/bairro. Assim, é preciso decidir sobre quais os tipos que serão considerados.
- ✓ Os eventos e ações culturais podem ser promovidos pela Prefeitura ou por terceiros. Todos serão incluídos? Porque isso é importante: tem a ver com a estratégia específica para realização da meta. Como visto anteriormente, as iniciativas não precisam ser exclusivamente da Prefeitura e esta pode incentivar de muitas maneiras a promoção descentralizada de eventos e ações.
- ✓ Sobre regiões/bairros, qual o referencial a ser aplicado? Há vários critérios de regionalização adotados por muitos municípios. Porque isso é importante: Se a escolha no enunciado for bairros é mais comum ter-se apenas uma referência legal e, ainda assim, pode haver lugares considerados bairros pela população, mas que ainda não sejam oficializados. Para regiões, um mesmo município pode ter várias regionalizações oficiais – administrativa, de planejamento, econômica-ecológica etc. Isso precisa ser explicitado para que a contagem dos eventos seja realizada sempre da mesma maneira ao longo do tempo.
- ✓ A meta aborda a realização de eventos e ações em um determinado % ou nº de regiões/bairros. Porém, como considerar que houve uma descentralização efetiva? Com apenas um evento ou ação realizado ou haverá um quantitativo mínimo definido? Porque isso é importante: se em certa região/bairro houver apenas um evento no período, isso pode ser considerado como descentralização? É claro que pode haver uma explicação conjuntural para isso, mas será preciso deixar claro se essa

condição é ou não válida para a apuração do indicador. Nesse caso, como o objetivo é ampliar o acesso de públicos, pode ser possível considerar essa condição de apenas um evento.

Analisado o enunciado da meta em relação ao resultado pretendido, o seguinte indicador pode ser concebido:

- **Título:** Nível de descentralização geográfica de eventos e ações culturais.
- **Enunciado:** Quantidade de regiões / bairros atendidos com pelo menos um evento ou ação cultural em relação ao total de regiões / bairros do município.
- **Fontes de informação:**
 1. Regiões e bairros oficiais: Secretaria Municipal de Planejamento.
 2. Eventos e Ações: Relatório anual de eventos e ações por região/bairro da Secretaria de Cultura.
- **Conceituação:** Considera-se evento ou ação cultural qualquer iniciativa, pública ou privada, efetivamente realizada nas regiões/bairros do município, que tenha como foco principal os segmentos artísticos – culturais ou esteja voltada para o fortalecimento dos elos da cadeia criativa da cultura.
- **Registro da situação atual:** Em 2014, os eventos são realizados em duas regiões/bairros e o município tem 20 regiões/bairros. O nível de descentralização é de 10%.
- **Periodicidade:** apuração anual do indicador com última medição em 2025.

À medida que esse indicador vai sendo calculado, todos podem acompanhar o nível de descentralização dos eventos e ações culturais, a partir do dado da situação atual, que é de 10% de regiões/bairros. O desempenho ao longo dos anos pode oscilar e isso será a referência para as decisões a serem tomadas quanto ao alcance dessa meta.

A meta será considerada concluída quando for alcançada a quantidade expressa no seu enunciado e mantida até o prazo definido para a apuração final do indicador. Por isto, é importante a continuidade do monitoramento do alcance das metas por meio de indicador(es).

Vejamos agora a **meta 2** do mesmo objetivo, relacionando com o resultado esperado “ações de culturas tradicionais realizadas em % ou nº de regiões/bairros”. Observa-se que:

- ✓ Também a expressão “ações de culturas tradicionais” precisa de conceituação, da mesma forma que ocorreu na meta anterior, pelos mesmos motivos. O que é considerado cultura tradicional para o município? E que

tipo de ação será considerada?

- ✓ Igualmente será preciso decidir se ações promovidas por terceiros estarão incluídas.
- ✓ Regiões/bairros considerados precisam de referências claras, como na primeira meta. É altamente aconselhável que se procure manter a mesma referência oficial.
- ✓ Finalmente, será preciso estabelecer um critério mínimo para se considerar que a região/bairro foi atendida com ações de cultura tradicional.

Analisado o enunciado da meta em relação ao resultado pretendido, o seguinte indicador pode ser concebido:

- ✓ Título: Nível de descentralização geográfica de ações de cultura tradicional.
- ✓ Enunciado: Quantidade de regiões/bairros atendidos com pelo menos uma ação de cultura tradicional em relação ao total de regiões/bairros do município.
- ✓ Fontes de informação:
 1. Regiões e bairros oficiais: Secretaria Municipal de Planejamento.
 2. Ações: Relatório anual de ações por região/bairro da Secretaria de Cultura.
 3. Manifestação de cultura tradicional: cadastro de bens e manifestações culturais da Secretaria de Cultura.
- ✓ Conceituação: Considera-se ação de cultura tradicional qualquer iniciativa, pública ou privada, efetivamente realizada nas regiões/bairros do município, que tenha como foco principal promover e fortalecer as manifestações reconhecidas como bem cultural e incluídas em cadastro da Secretaria de Cultura.
- ✓ Registro da situação atual: Até 2014, as ações só ocorrem na forma de apresentações em espaços públicos do Centro durante o aniversário da cidade e festejos especiais. O município possui 20 regiões/bairros. O nível de descentralização é de 5%.
- ✓ Periodicidade: apuração anual do indicador com última medição em 2025.

Nesse exemplo, o modelo do indicador está similar ao da meta 1. O que suscita uma nova questão que deve ser respondida: as ações de cultura tradicional serão contabilizadas no conjunto de eventos e ações culturais para fins de apuração do primeiro indicador, caso haja coincidência de regiões/bairros? Se a resposta for

negativa, o enunciado do primeiro indicador deve ser alterado para excluir ações da cultura tradicional.

Através do indicador, todos poderão acompanhar o desempenho da descentralização de ações de cultura tradicional ao longo do tempo, a partir da referência inicial de 5%, tomando decisões quando a oscilação for negativa, até chegar ao número expresso no enunciado da meta para 2025.

Como se vê, a produção de indicadores de resultados das várias metas do plano vai implicar em uma avaliação sucessiva e global, de modo a manter a coerência entre eles, evitar redundâncias e garantir a credibilidade da medição para a sociedade. Caso outros resultados estivessem relacionados com as metas exemplificadas, essa mesma análise seria feita. Em ambos, a interpretação é a mesma: quanto maior for o número de regiões/bairros que sediarem eventos ou ações, melhores serão os resultados.

(B) Gestão da implementação do Plano Municipal de Cultura — Monitoramento e avaliação

Uma vez elaborado e aprovado, o PMC precisa ser gerido. A gestão de um plano requer a adoção de um modelo de referência, envolve várias dimensões e aqui veremos algumas delas. Mais especificamente, trataremos do papel do monitoramento regular e sistemático ao longo de sua execução, baseado nos indicadores definidos, como forma de qualificar a gestão e o controle social.

O Planejamento e a Gestão do Plano: relação indissociável

Assim como o planejamento, a gestão de um plano de desenvolvimento exige um formato organizativo e um método. Ao concluir um plano, esses elementos devem estar, pelo menos, esboçados e alguns aspectos deles, em geral, constam na própria lei que o aprova.

Embora na definição de ambos haja um peso significativo do arcabouço institucional e das práticas organizacionais de cada prefeitura, observadas as premissas fundamentais que nortearam o PMC é esperado que alguns requisitos sejam garantidos. Do ponto de vista do formato organizativo da gestão, pelo menos duas instâncias são recomendáveis: uma político-institucional e uma executiva interinstitucional.



FIGURA 11 – Instâncias necessárias à gestão do Plano Municipal de Cultura

A instância político-institucional é o espaço de gestão estratégica e de controle social da realização do plano. Envolve, principalmente, o conselho de política cultural e o próprio órgão gestor de cultura, podendo incluir fóruns, câmaras setoriais e outros. Além de aportar apoio político-institucional à execução do PMC – já que esse apoio não se esgota na sua elaboração e aprovação – a presença da sociedade nesse espaço é imprescindível para acompanhar e avaliar os resultados e, em função destes, discutir redirecionamentos que poderão ser incorporados nas revisões do plano.

A instância executiva interinstitucional reúne os órgãos e entidades que atuam como unidades executoras responsáveis pelas ações estabelecidas pelo plano. É um espaço de gestão e articulação operacional, liderada pelo órgão gestor de cultura do município que pactua cronogramas, define meios de execução e convergências de esforços e recursos, monitora resultados e produz informações a serem submetidas ao nível político-institucional, de modo transparente. Pode envolver tanto os organismos da estrutura municipal, como de outras esferas de governo e até de poderes de Estado e da sociedade, desde que responsáveis pela execução de ações do plano.

Nessa perspectiva, a gestão é de responsabilidade da Administração Municipal, mas não é uma atribuição exclusiva desta, incorporando atores que atuaram na concepção do planejamento. O papel das representações da sociedade é exercido para além da tradicional cobrança externa, transcende a fiscalização e incorpora a reflexão sobre a implementação do plano, auxiliando decisões.

O Conselho de Cultura assume, nessa fase, um protagonismo importante na condição de coautor do Plano e se constitui em espaço privilegiado de avaliação do alcance de resultados, inclusive agregando a participação de outras formas organizativas como redes, fóruns e câmaras setoriais. Por sua vez, o órgão gestor de cultura, como suporte executivo desse colegiado, deve municiá-lo das informações adequadas, geradas diretamente ou através das fontes de dados dos indicadores, de pesquisas de opinião realizadas, dentre outras.

Também o órgão gestor é o centro da coordenação dos demais órgãos e entidades executores de ações programadas, assim como da liderança nas articulações, inclusive federativas, na conjugação de esforços. Isso o fortalece institucionalmente e o torna mais representativo na condução da política cultural.

INSTÂNCIAS DE GESTÃO	ENVOLVIDOS	PAPÉIS
Político-Institucional	Conselho Municipal de Políticas Culturais Fóruns de Cultura, Câmaras Setoriais etc. Órgão Gestor da Cultura	• Apoio político e institucional à consecução. • Apreciação de cronogramas e orçamentos globais. • Acompanhamento e avaliação dos objetivos alcançados, através de metas e indicadores. • Tratamento de novas demandas. • Ajustes no planejamento.
Executiva Interinstitucional	Órgãos e entidades com responsabilidades de execução de ações Órgão Gestor da Cultura	• Pactuação de cronogramas e orçamentos específicos. • Monitoramento de metas e ações. • Avaliação de resultados e processos. • Articulação interinstitucional, inclusive federativa.

QUADRO 12 – Acompanhamento e avaliação do PMC

Mas para dar conta dessa tarefa de gestão é igualmente necessário um **método**. Qualquer que seja a metodologia eleita deve garantir o gerenciamento de algumas dimensões básicas, de preferência associado a uma sistemática de geração e compartilhamento de informações integradas às de planejamento e finanças, de modo que todos se mantenham atualizados sobre o desempenho do plano.

A tarefa preliminar do órgão gestor da cultura é programar e organizar as condições essenciais para a execução e gerenciamento do plano. Isso implica em arregimentar e/ou estruturar os meios necessários, tais como:

- ✓ sistemáticas através das quais serão tratadas as dimensões de gestão do plano;

- ✓ dotações orçamentárias suficientes nos exercícios financeiros, tendo como referência o macro cronograma do plano;
- ✓ responsáveis pelas ações a serem desenvolvidas em cada período e da forma de articulação entre as unidades;
- ✓ equipe técnica para o tratamento das informações coletadas, apoio ao monitoramento e a avaliação;
- ✓ sistemática de relacionamento com os envolvidos no acompanhamento e na avaliação do plano.

Acima de tudo, importa que o Plano seja apropriado pela sociedade, que suas metas sejam assumidas pelo Prefeito e se incorporem como parte indissociável do programa de trabalho das unidades executoras em cada mandato eletivo, de maneira que não sejam compreendidas apenas como um “esforço adicional”, mas sim como atividades do seu cotidiano organizacional para o cumprimento de uma política pública.

E o que não pode faltar: constância de propósito e comprometimento dos envolvidos – em especial dos conselheiros de cultura e integrantes do corpo gerencial e técnico do órgão gestor e das unidades executoras.

O monitoramento e a avaliação do plano

Monitorar e avaliar são dimensões diferentes do ponto de vista técnico de gestão. Para este método, o **monitoramento é a medição sistemática e a avaliação é o julgamento de valor que se faz do que foi monitorado em relação aos objetivos definidos**. Dissemos, também, que o monitoramento pode ser visto como um elo entre o planejamento e a execução. É que um bom monitoramento, ao aferir o que foi alcançado em relação ao planejado, nos obriga a refletir sobre a realidade em cada período revelando, entre outros aspectos:

- ✓ se houve uma mudança conjuntural à qual o plano tenha que ser adaptado;
- ✓ se há problemas operacionais na execução do plano, qual a natureza de cada problema eventual e suas possíveis soluções;
- ✓ se há novas demandas da sociedade, novos problemas ou novas oportunidades que devam ou não ser contemplados;
- ✓ se há ações do plano para as quais seja possível introduzir medidas que acelerem sua execução para alcance das metas;
- ✓ se há iniciativas não incluídas no plano sendo executadas e como o plano é influenciado por elas.

Cada monitoramento realizado oferece um novo **retrato atualizado comparável com o retrato da época do planejamento**. E o retrato da época do planejamento do ponto de vista da eficácia do plano é o conjunto das situações atuais estabelecidas nos indicadores de resultados. Ambos os retratos devem estar contextualizados em relação à conjuntura da realidade de cada momento.

Ao apurar os dados do monitoramento em cada período, tanto do processo de execução do plano (eficiência) como de seus resultados (eficácia), o órgão gestor da cultura estará gerando subsídios para que a própria administração municipal e a sociedade, em especial através do conselho de cultura, possam ter juízos de valor sobre o desempenho do plano calcado em dados e fatos sólidos.

Segue-se daí uma diferença muito significativa entre uma **opinião pessoal** do desempenho e uma **avaliação** da forma como estamos tratando aqui. Essa avaliação, para ser útil à gestão do plano, precisa ter **parâmetros** – que estão incluídos no próprio plano sob a forma de resultados medidos e impactos identificados. É claro que opiniões são importantes, mas estamos nos referindo à qualificação dessa opinião com base em informações adequadas.

A avaliação da execução de uma política pública, assim como o planejamento público, é um **processo técnico e político**, sendo o viés político mais intenso nessa fase. Uma avaliação compara dados do que foi monitorado e agrega outras informações de conhecimento de cada participante e de cada cidadão, que julga e propõe o que deve ser feito.

Processos avaliativos são estratégicos e, além de proporcionar informações para que a política pública seja cada vez mais eficiente, eficaz e efetiva, é um fabuloso campo de aprendizagem para quem deles participa. Isso inclui conselheiros, gestores, técnicos, comunidade cultural e a sociedade em geral.

Algumas sinalizações são úteis para as sistemáticas de monitoramento e avaliação:

- Assegurar a regularidade na apuração dos indicadores e demais dados e colocá-los disponíveis com antecedência para os participantes. Gerar um breve texto analítico é bastante proveitoso e a linguagem deve ser simples e clara.

- Além dos dados do monitoramento, fornecer um roteiro de dimensões de avaliação pactuadas com os conselheiros de cultura e demais participantes contribuirá para a busca de convergências. Esse roteiro pode ser enriquecido ao longo do tempo.
- Embora seja desejável construir consensos, o registro de todas as avaliações produzirá um rico mosaico de percepções dos envolvidos, confere relevância ao posicionamento dos participantes e pode ser uma fonte de análise de posições e tendências.
- A coincidência dos períodos de avaliação com os momentos de elaboração de peças orçamentárias, como o Orçamento Anual e o Plano Plurianual, propiciará que eventuais ajustes no PMC sejam incorporados nesses instrumentos para os exercícios seguintes ao da avaliação.
- Manter o histórico dos dados e das avaliações qualitativas, tornando-os públicos, demonstrará a evolução do desempenho do plano e facilitará uma avaliação posterior.

Com a definição das sistemáticas de monitoramento e de avaliação o ciclo do planejamento se completa e o órgão gestor da cultura estará municiado de meios básicos para gerir o PMC.

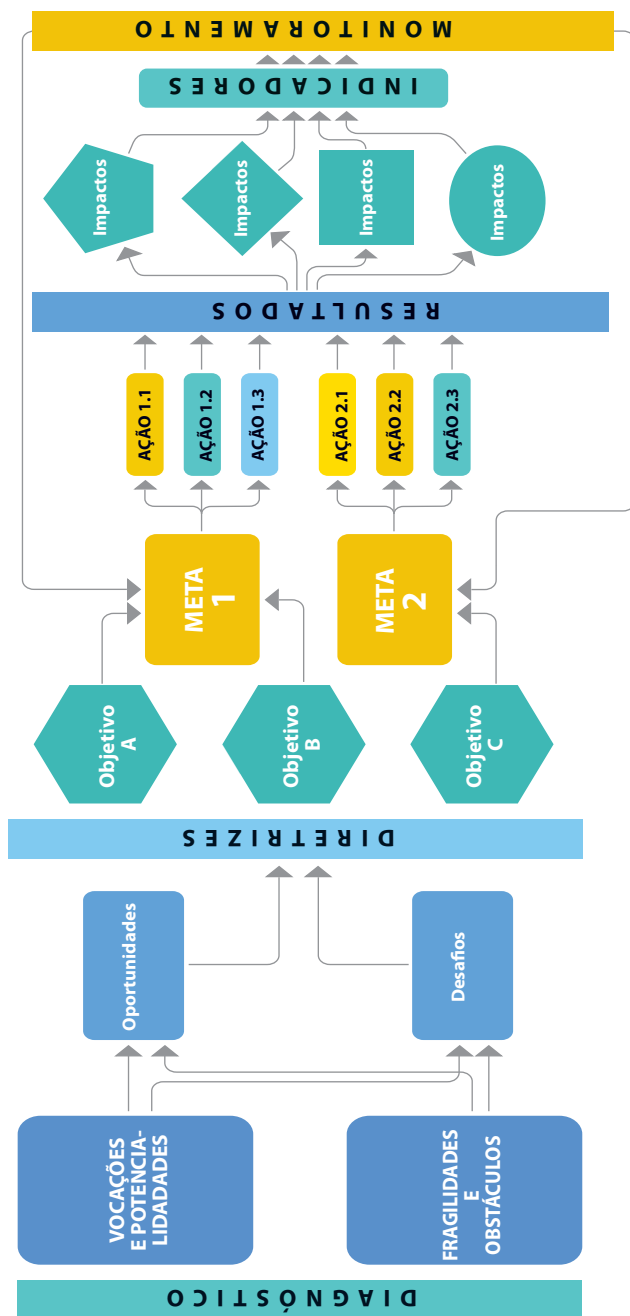


FIGURA 12 - Processo de planejamento do PMC

4

Uma palavra final... para um bom começo!

Chegamos ao final do nosso guia. Com ele, esperamos que você tenha aprendido o que deve fazer antes de começar o processo de planejamento, bem como os passos para a construção concreta do Plano de Cultura do seu município. Percorremos uma trajetória que incluiu cinco etapas do processo de planejamento: a análise da situação atual, a projeção do futuro desejado, a operacionalização do futuro, a projeção de prazos e o monitoramento. Nesta última, tratamos também da gestão do plano mediante referências que visam assegurar processos democráticos de acompanhamento e controle social respaldados em processos técnicos que garantam a geração de dados e informações confiáveis para a avaliação do executado em relação ao planejamento.

Uma vez realizado o Plano, é preciso transformá-lo em Lei Municipal. Para isto, é necessário o envolvimento e a participação do corpo político de sua cidade, especialmente no que concerne à Assembléia Legislativa Municipal (Câmaras Municipais). Procure trazer para o debate, portanto, os vereadores que compõem esta importante esfera legislativa para que estes, desde o começo, compreendam a importância do planejamento na cultura e colaborem com tal construção. Somente após a aprovação pela Câmara Municipal é que o prefeito poderá sancioná-lo e encaminhá-lo para a publicação no Diário Oficial, como sintetiza a Figura 13.

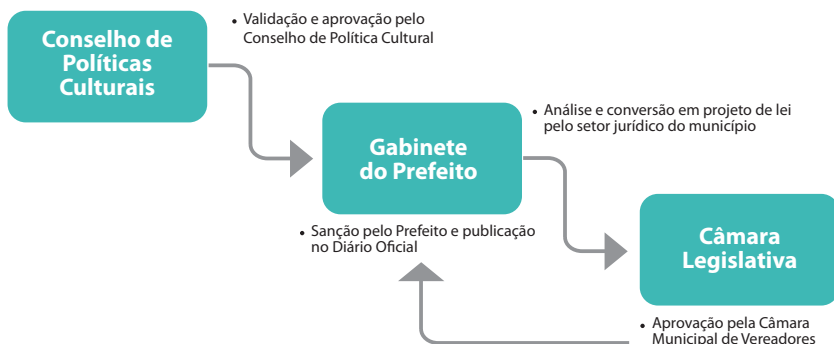


FIGURA 13 - Processo de validação e aprovação do PMC

Agora somente mais duas palavrinhas finais. A primeira é para lembrar que no dia a dia da administração pública, especialmente em ambientes democráticos, um plano é uma peça viva, sujeito a múltiplas influências e sua atualização periódica é imprescindível. E a segunda é para reforçar a percepção de que o Plano Municipal de Cultura deve se revelar e ser utilizado como uma peça chave para superar com determinação e foco as armadilhas de um cotidiano que nos impelem em certos momentos a confundir urgências com prioridades e tratar as carências dos serviços públicos com soluções imediatistas, sem perspectiva estratégica.

Já concluindo, esperamos muito que o seu município dê esse importante passo para a gestão pública da cultura, que, por mais óbvio que pareça, não está isenta desses desafios. E reforcemos a ideia de que há uma jornada de transformação em curso que vem enfatizando a institucionalidade democrática, onde o plano municipal se inclui, sinal de uma oportunidade ímpar de construirmos, no presente e coletivamente, um futuro melhor.

“A gente precisa sonhar, senão as coisas não acontecem”

Oscar Niemeyer



Sobre gestão e políticas culturais:

BARROS; José Márcio; OLIVEIRA JUNIOR, José (Org.). *Pensar e agir com a cultura: desafios da gestão cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

BRANT, Leonardo (Org.). *Diversidade cultural: globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Escrituras Editora; Instituto .+ Pensarte, 2005. (Democracia Cultural 1).

CALABRE, Lia (Org.). *Políticas culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

COELHO, Teixeira. *Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginação*. 2. ed. São Paulo: Iluminuras, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Panorama Ipea – *Políticas culturais no Brasil*. 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Pm3rli-e-go>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. (Coleção CULT). Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/138/4/Políticas%20culturais%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

Sobre os quadros legal e institucional que regulam as ações do SNC:

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 abr. 2017.

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: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/>> Acesso em: 16 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas estaduais e municipais: perfil dos estados e municípios brasileiros*, 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95013.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de indicadores culturais IBGE*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_culturais/2005/>. Acesso em: 16 abr. 2017.

PAULO, Luiz Fernandes Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187. abr./jun., 2010. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

Sobre o Sistema Nacional de Cultura

BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Guia de orientação para os municípios: perguntas e respostas*. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/biblioteca-de-documentos/>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Metas do Plano Nacional de Cultura*. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/biblioteca-de-documentos/>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Sistema Nacional de Cultura*. Disponível em: <<http://cultura.gov.br/snc>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. *SNIC - Sistema de Indicadores Culturais*. Disponível em: <<http://sniic.cultura.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Vídeos sobre planos municipais de cultura. Disponível em: <<https://www.youtube.com/user/PlanosMunicipais>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

Sobre desenvolvimento local, planejamento e cultura

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CENTRO CELSO FURTADO. *Mesa-redonda "Celso Furtado: a dimensão cultural do desenvolvimento"*. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D05L9wQ6vRY>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania Cultural*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

CIDADES E GOVERNOS LOCAIS UNIDOS. *Agenda 21 da Cultura*. Barcelona, 2004. Disponível em: <<http://www.agenda21culture.net/index.php/pt/docman/agenda21/9-ag21cptpdf/file>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

UNESCO. *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. 2005. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2016

UNESCO. *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. 2002. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

UNESCO. *Representação da Unesco no Brasil*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/>>. Acesso em: 23 dez. 2016.



UFBA 70 ANOS

MINISTÉRIO DA
CULTURA

