

Unidade 5

Prognóstico



5.1 Introdução

Esta unidade tratará da etapa de prognóstico da cultura e de seus produtos, que farão parte do Plano. Para tanto, abordaremos os seguintes tópicos:

- Estratégias, ações e metas; e
- Mecanismos e fontes de financiamento.

A seguir, descreveremos resumidamente algumas orientações do processo para que possamos alcançar tais produtos.

5.2 Prognóstico para o futuro da área cultural

Na etapa do prognóstico, cabe definir como chegar ao estado desejado, o qual foi visualizado a partir do levantamento dos dados e da análise da área cultural. Na etapa anterior ao prognóstico foi construído um retrato da área cultural no Estado respondendo-se às seguintes questões:

- quem somos?
- para onde queremos ir?

Em seguida, elaborou-se uma análise da situação que permitiu estabelecer os principais desafios e as oportunidades da área cultural no Estado, juntamente com as diretrizes do Plano. A partir disso foi possível estabelecer uma visão de aonde queremos chegar no futuro. E foi essa visão a base para a construção dos objetivos para o desenvolvimento da área cultural no período considerado.

No prognóstico, as questões que emergem são: o que fazer para alcançar essa visão? E como fazer?. Portanto, cabe agora definir, da forma mais precisa possível, a maneira pela qual podemos chegar à situação desejada. Nessa etapa do prognóstico, ao responder a determinadas questões, teremos elencados os seguintes itens que constituirão o Plano:

- estratégias;
- ações;
- metas; e
- mecanismos e fontes de financiamento



Inicialmente, abordaremos os três primeiros itens e, em seguida, veremos o último.

5.3 Estratégias, ações e metas

Apesar de os três elementos muitas vezes se confundirem, vamos tratar de cada um deles separadamente.

5.3.1 Estratégias

A estratégia pode ser concebida a partir dos objetivos e das diretrizes fundamentais, os quais são construídos ao longo do processo, e orienta a área para uma situação desejada. Em linhas gerais, a estratégia pode ser compreendida como uma forma, uma posição ou um caminho que escolhemos e para nos guiarmos com relação aos procedimentos que devemos iniciar hoje para no futuro obtermos a situação desejada.

A partir da estratégia delineada para a área, podemos determinar as metas de longo prazo, as linhas de ação a serem executadas e a alocação dos recursos necessários para a sua consecução.

Dica

É importante você saber que a estratégia é uma postura direcionada a procedimentos que devem ser iniciados hoje para que possamos obter os resultados desejados no futuro.



A estratégia deve apontar para a direção desejada na área da cultura. Nesse sentido, ela reduz a ambiguidade e estabelece ordem, facilitando assim a ação dentro do campo cultural.

O processo de elaboração da estratégia normalmente se inicia a partir da elaboração de **questões estratégicas**⁵. Essas questões compreendem os aspectos relacionados aos problemas, aos desafios e às oportunidades identificadas por meio do diagnóstico na área de cultura do seu Estado.

De forma resumida, as questões estratégicas compreendem perguntas relacionadas à forma de alcançar os objetivos estabelecidos no plano. É mais fácil compreender essa ideia através de um exemplo hipotético: um diagnóstico pode ter apontado para a baixa integração cultural entre os Estados como um desafio. A partir disso, o Estado formulou o seguinte objetivo: **Estimular a integração entre os Estados da região**.

5 Vale lembrar que as questões estratégicas devem ser estabelecidas com base nas etapas anteriores do processo de planejamento, as quais estão descritas na unidade que trata do diagnóstico.

A questão construída a partir desse objetivo poderia ser: **como estimular essa integração?** Ou seja, devemos questionar quais caminhos seguir para alcançar essa integração no Estado. A resposta definiria uma estratégia, como: **desenvolver programas de apoio à circulação interestadual de grupos e manifestações culturais**.

A partir das questões estratégicas formuladas, devemos elaborar as estratégias necessárias para responder a essas questões. Portanto, a estratégia corresponde sempre a uma afirmação.

Considerando o exemplo de questão estratégica formulada anteriormente, teríamos:

- **Questão estratégica:** como estimular a integração cultural dos Estados?
 - **Estratégia 1:** desenvolver programas de apoio à circulação interestadual de grupos e manifestações culturais.

Podemos utilizar outro exemplo, em que o diagnóstico aponta para a necessidade de universalizar o acesso à cultura no Estado. A questão estratégica correspondente poderia ser:



- **Questão estratégica:** como universalizar o acesso à arte e à cultura no Estado?

Essa questão pode auxiliar na formulação de duas estratégias:

- **Estratégia 1:** ampliar os equipamentos culturais nos diversos territórios do Estado.
- **Estratégia 2:** estimular as atividades culturais nos bairros com menor acesso à arte e à cultura.

Por fim, para que a estratégia se concretize em ações e conduza a um conjunto de resultados esperados, é sempre importante considerar o seguinte:

- analisar, para cada questão estratégica, o que já existe em termos de realizações;
- avaliar, diante do que já existe, o que está faltando ou o que ainda deve ser feito, como grandes linhas de intervenção, para complementar as ações em curso;
- listar todas as estratégias que devem formar o conjunto necessário para resolver a questão formulada;
- avaliar se todas as linhas de ação são necessárias e suficientes para que os objetivos estabelecidos sejam atingidos.

5.3.2 Ações

Como já vimos, a estratégia está vinculada ao movimento em direção à determinada situação desejada. As questões que a caracterizam são: “o que fazer?” e “como fazer?”. Nessa perspectiva, a reflexão sobre a estratégia dentro de uma determinada área está vinculada à ação necessária para que possamos alcançar a realidade desejada. Nesse sentido, as ações representam etapas a serem realizadas para o atendimento das estratégias elaboradas.

Assim, com base em nosso exemplo, temos:

- **Questão estratégica:** como estimular a integração cultural dos Estados?
 - **Estratégia 1:** desenvolver programas de apoio à circulação interestadual de grupos e manifestações culturais.
 - **Ação 1.1:** desenvolver o projeto de fundo financeiro para o à movimentação e às manifestações culturais no Estado.

Preste atenção em um detalhe: a questão estratégica é escrita na forma de interrogação, e a estratégia na forma de afirmação. A ação é aquilo que deve ser feito para que possamos construir concretamente a estratégia que escolhemos para responder à questão.



Podemos entender as ações como projetos ou atividades, pois elas têm a finalidade de distribuir responsabilidades e de melhor controlar os resultados esperados. Serão distribuídas ao longo do tempo, de acordo com as prioridades de resultados esperados e com os recursos disponíveis. Para as ações, devem ser estabelecidos **indicadores de desempenho** e, no seu conjunto, elas devem ser relativamente priorizadas. Esses elementos serão aprofundados a seguir e algumas questões relacionadas ao acompanhamento das ações são aprofundadas na unidade relativa aos indicadores de monitoramento e avaliação.

5.3.3 Metas

O estabelecimento das metas é uma parte fundamental na construção de um plano. A meta é um marco, um limite, algo que podemos realizar, um estado a ser atingido completamente ou em parte.

É importante ressaltar que uma meta não é o mesmo que um objetivo. Objetivos se materializam em estratégias, que geram a identificação de ações necessárias, as quais contribuirão para o alcance dos objetivos definidos. Assim, a meta é o marco quantitativo ou qualitativo que demonstra que a ação alcançou o resultado esperado.



Dando sequência ao exemplo que estamos discutindo, vamos avançar em direção às metas:

- **Questão estratégica:** como estimular a integração cultural dos Estados?
 - **Estratégia 1:** desenvolver programas de apoio à circulação interestadual de grupos e manifestações culturais.
 - **Ação 1.1:** desenvolver o projeto de fundo financeiro para o à movimentação e às manifestações culturais no Estado.
 - **Meta 1.1.1:** constituir completamente o fundo financeiro específico para apoiar a movimentação de manifestações culturais no Estado

Dica

Lembre-se de que para estabelecer um bom conjunto de metas é necessário considerar certos pontos, que são destacados a seguir. Fique atento!



5.3.3.1 Exequibilidade

A meta deve ser alcançável, possível e viável. Por isso, devemos analisar quais recursos podem ser disponibilizados para a ação e qual é a viabilidade de alcançar a meta proposta.

5.3.3.2 Relevância

As metas têm de ser importantes, significativas e desafiadoras. Elas devem espelhar o que desejamos para o futuro, portanto, devem ir além da simples extrapolação das tendências da área cultural. As metas devem estar relacionadas às ações definidas, ou seja, não devem ser genéricas. Além disso, elas devem ser mensuráveis ou quantificáveis. As ações são definidas para alcançar determinados resultados, ao passo que as metas são uma forma de verificar o andamento das ações, preferencialmente de forma quantitativa.

A seguir, mostramos um exemplo do Plano Nacional de Cultura.

Consta no PNC a seguinte estratégia:

Estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura e a coordenação entre os diversos agentes econômicos (governos, instituições e empresas públicas e privadas, instituições bancárias e de crédito) de forma a elevar o total de recursos destinados aos setores culturais e atender às necessidades e peculiaridades de suas áreas.

Um das ações através das quais esta estratégia será realizada é: Incentivar a formação de consórcios intermunicipais, de modo a elevar a eficiência e a eficácia das ações de planejamento e execução de políticas regionais de cultura.

Tal Ação foi aglutinada com outras, descritas abaixo, que serão operacionalizadas pela seguinte meta:

Entes federativos integrados ao Sistema Nacional de Cultura (SNC): – 100% das unidades de federação (UF) – 60% dos municípios

Exemplos de ações vinculadas também à esta meta:

Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura – SNC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil e envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A implementação do SNC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, colegiados, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos e orçamentos participativos para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. As diretrizes da gestão cultural serão definidas por meio das respectivas Conferências e Conselhos de Política Cultural, compostos por, no mínimo, 50%



de membros da sociedade civil, eleitos democraticamente. Os Órgãos Gestores devem apresentar periodicamente relatórios de gestão para avaliação nas instâncias de controle social do SNC.

Apoiar iniciativas em torno da constituição de agendas, frentes e comissões parlamentares dedicadas a temas culturais, tais como a elevação de dotação orçamentária, o aprimoramento dos marcos legais, o fortalecimento institucional e o controle social.

Atribuir a divisão de competências entre órgãos federais, estaduais e municipais, no âmbito do Sistema Nacional de Cultura, bem como das instâncias de formulação, acompanhamento e avaliação da execução de políticas públicas de cultura.

Disseminar subsídios para formulação, implementação, gestão e avaliação das políticas culturais.

Induzir à criação e à padronização dos fundos estaduais e municipais de cultura, por meio da regulamentação dos mecanismos de repasse do Fundo Nacional de Cultura, estimulando contrapartidas orçamentárias locais para o recurso federal alocado.

Fortalecer as comissões de cultura no Poder Legislativo federal, estadual e municipal, estimulando a participação de mandatos e bancadas parlamentares no constante aprimoramento e na revisão ocasional das leis, garantindo os interesses públicos e os direitos dos cidadãos.

Aperfeiçoar os mecanismos de gestão participativa e democrática, governo eletrônico e a transparência pública, a construção regionalizada das políticas públicas, integrando todo o território nacional com o objetivo de reforçar seu alcance e eficácia.

Promover a articulação dos conselhos culturais com outros da mesma natureza voltados às políticas públicas das áreas afins à cultural.

Aumentar a presença de representantes dos diversos setores artísticos e culturais nos conselhos e demais fóruns dedicados à discussão e avaliação das políticas públicas de cultura, setoriais e intersetoriais, assim como de especialistas, pesquisadores e técnicos que qualifiquem a discussão dessas instâncias consultivas.

Fonte: Brasil (2010)

Considerando os critérios que foram estabelecidos anteriormente para a definição das metas, é necessário que os atores do campo observem algumas das referências, em termos de metas, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura. Essa observação pode contribuir para a construção do Sistema Nacional de Cultura e facilitará a gestão dos sistemas estaduais e municipais.

5.4 Prazos de execução

Um plano deve conter os prazos de execução, normalmente definidos no cronograma. Na medida em que definimos ações e metas, é necessário atribuir um prazo para a execução das atividades previstas. O cronograma é um instrumento de planejamento e de avaliação semelhante a um diagrama em que são definidas e detalhadas minuciosamente as atividades a serem executadas durante um período estimado. Em nível gerencial, um cronograma é um artefato de controle importante para o levantamento dos custos de uma atividade e, a partir desse artefato, podemos realizar uma análise de viabilidade antes da aprovação final para a sua realização.

O Quadro 2 faz uma síntese, a partir do exemplo que foi discutido nesta unidade, da lista de produtos do processo de planejamento que podem constituir o Plano. Acompanhe.

Quadro 2: Lista de produtos do processo do planejamento

Questão Estratégica	Estratégia	Ação	Metas	Prazo de Execução	Custos da Atividade
Como estimular a integração cultural dos municípios das diferentes regiões do Estado?	Estratégia 1: desenvolver programas de apoio à circulação intermunicipal de grupos e manifestações culturais	Estratégia 2: desenvolver projeto de fundo financeiro de auxílio para a movimentação de manifestações culturais no Estado	Meta 1: Fundo financeiro constituído específico para apoiar a movimentação de manifestações culturais no Estado	Início: 1º/1/2013 Final: 1º/1/2016	R\$ 0,00
		[...]	[...]	[...]	[...]



5.5 Mecanismos e fontes de financiamento

O plano deve indicar os mecanismos de financiamento listados no planejamento que poderão fornecer os recursos necessários para a execução das ações. Além disso, ele também deve indicar as fontes dos recursos.

De forma geral, algumas fontes devem ser discutidas. São elas:

- orçamento público (de acordo com a Lei Orçamentária do Estado);
- fundos;
- incentivos fiscais; e
- investimentos.

Na Figura 12 podemos observar, de forma resumida, a representação gráfica do processo de planejamento.

Figura 12: Processo de planejamento



Percebemos, na figura anterior, a ideia da análise situacional do campo da cultura como um elemento que revela o estado atual da área cultural e que, por meio da projeção de um futuro desejado, permite a construção de uma estratégia. É a estratégia, colocada em movimento por um conjunto de ações, que deve permitir o alcance das metas.

Dica

Para que tudo isso funcione, é importante estimar o tempo necessário para a condução das ações, normalmente desenvolvidas a partir de programas. Também devemos definir as fontes de financiamento para sustentar o conjunto de ações. A partir dessas definições, estamos concluindo a etapa do prognóstico do Plano Estadual de Cultura.

