

Proposta Metodológica para Elaboração de Planos Estaduais de Cultura



UFSC
2014

Proposta Metodológica para Elaboração de Planos Estaduais de Cultura



FLORIANÓPOLIS
2014

Governo Federal

Presidente da República Dilma Vana Rousseff

Vice-Presidente Michel Temer

Ministério da Cultura

Ministra Marta Suplicy

Secretaria Executiva

Secretário Marcelo Pedroso

Secretaria de Articulação Institucional

Secretário Bernardo Novais da Mata Machado

Secretaria de Políticas Culturais

Secretário Américo José Córdula Teixeira

Universidade Federal de Santa Catarina

Reitora Roselane Neckel

Vice-Reitora Lúcia Helena Pacheco

Pró-Reitor de Extensão Edison da Rosa

Secretário de Cultura Paulo Ricardo Berton

Centro Sócio-Econômico

Diretora Elisete Dahmer Pfitscher

Vice-Diretor Rolf Hermann Erdmann

Departamento de Ciências da Administração

Chefe do Departamento Marcos Baptista Lopez Dalmau

Sub-chefe do Departamento Marilda Todescat

Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura

Coordenação Executiva

Eloise Helena do Livramento Dellagnelo

Coordenação Técnica

Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva

Analista Técnico em Planejamento e Gerenciamento de Projetos

Hans Michael Van Bellen

Analista Técnico em Desenvolvimento Regional e Territorial

Valério Turnes

Equipe técnica de apoio

Clenia de Mattia

Eugênio Lacerda

Felipe Amaral Borges

Helena Salles Uglione

Luisa Follador Karam

Marina Coelho Xavier

Rayana de Azevedo Peled

Rebeca Ribeiro de Barcellos

Proposta Metodológica para Elaboração de Planos Estaduais de Cultura



P962 Proposta Metodológica para Elaboração de Planos
Estaduais de Cultura/ Universidade Federal de Santa Catarina. – Florianópolis, SC, 2014.
95 p.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-8328-010-1

1. Cultura. 2. Planejamento. I. Universidade Federal de Santa Catarina. II. Administração - Centro Socioeconômico

CDU 65.012.2

Equipe de Produção de Material

Coordenação Geral da Equipe Eleonora Milano Falcão Vieira

Coordenação de Produção Giovana Schuelter

Design Instrucional Soraya Falqueiro

Revisão Textual Giovana Spiller

Design Gráfico Fabrício Sawczen

Design de Capa Rafaella Volkmann Paschoal

Projeto Editorial Fabrício Sawczen

SUMÁRIO

Unidade 1	
Introdução à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura	11
1.1 Cultura – valores e conceitos	16
1.2 Participação social – direito e responsabilidade	19
Unidade 2	
Governança do Processo de Construção do Plano Estadual de Cultura	21
2.1 Introdução	22
2.2 Governança	22
2.3 Cooperação	23
2.4 Instâncias de governança estadual	23
2.4.1 Facilitadores estaduais	23
2.4.2 Espaços de governança	25
2.4.3 Fórum Estadual de Planejamento da Cultura	26
2.5 Instância de governança territorial	28
2.5.1 Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura	28
2.5.2 Grupo de planejamento territorial	30
2.5.3 Grupos de trabalho setoriais	31
Unidade 3	
Sensibilização e Mobilização	33
3.1 Introdução	34
3.2 Sensibilização – etapa inicial do planejamento	34
3.2.1 O que se entende por sensibilização	35
3.2.2 Por que e quando sensibilizar?	35
3.2.3 Objetivos e estratégias de sensibilização	36
3.3 Divulgação do processo de elaboração do plano	38
3.3.1 Identificação e articulação de parceiros territoriais representativos e instituições estaduais e federais que apoiem o processo	39
3.3.2 Sensibilizar e comprometer a sociedade política e a civil a participar das atividades a partir de oficinas realizadas em cada região	41

3.3.3	Sensibilizar para uma participação de qualidade	42
3.3.4	O papel do facilitador em processos de desenvolvimento social	44
3.3.5	Quem são os facilitadores?	45
3.3.6	Onde atuam os facilitadores?	46
Unidade 4		
Análise Situacional da Cultura		47
4.1	Introdução	48
4.2	Diagnóstico do desenvolvimento da cultura	49
4.2.1	Inventário da área cultural	50
4.2.2	Análise da gestão pública da cultura	57
4.2.3	Análise dos instrumentos legais	58
4.2.4	Análise da situação	59
4.3	Desafios e oportunidades	61
4.4	Diretrizes e objetivos	63
Unidade 5		
Prognóstico		67
5.1	Introdução	68
5.2	Prognóstico para o futuro da área cultural	68
5.3	Estratégias, ações e metas	69
5.3.1	Estratégias	69
5.3.2	Ações	71
5.3.3	Metas	72
5.4	Prazos de execução	76
5.5	Mecanismos e fontes de financiamento	77
Unidade 6		
Monitoramento e Avaliação		79
6.1	Introdução	80
6.2	Sistema de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Cultura	80
6.3	Indicadores	82
6.3.1	O que são indicadores?	82
6.3.2	Características dos indicadores	83

6.3.3 Por que utilizar indicadores?	84
6.3.4 Sobre a mensuração	85
6.3.5 Limites na formulação de indicadores	88
6.3.6 Processo de avaliação	89
6.3.7 A importância dos dados	90
6.3.8 Indicadores de monitoramento e avaliação aplicados ao Plano Estadual de Cultura	92
6.4 O planejamento como processo	93

Apresentação

Este material é fruto de um convênio firmado entre a Universidade Federal de Santa Catarina e o Ministério da Cultura e tem como objetivo de apresentar um material curto, claro e objetivo com orientações a respeito da construção de Planos Estaduais de Cultura.

Sabemos que o Brasil tem vivenciado nas últimas décadas um franco processo de ampliação da participação popular no planejamento das atividades do Estado, consolidando direitos estabelecidos na Carta Magna de 1988. Na área da cultura, este processo vem se intensificando de várias maneiras, em especial com a criação do Sistema Nacional de Cultura, e vinculados a ele com a realização das Conferências de Cultura, constituição dos Conselhos de Política Cultural e com o desenvolvimento do Plano Nacional e dos Planos Estaduais e Municipais de cultura.

A Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Observatório da Realidade Organizacional, núcleo de pesquisa vinculado ao Departamento de Ciências Administração, vem estudando as mudanças ocorridas no campo da cultura, acumulando conhecimentos e aproximações com o campo de forma a consolidar um conjunto de saberes técnicos na área de planejamento e gestão cultural. A partir deste trabalho foi desenvolvido o Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura, objeto deste convênio entre UFSC e MINC, o qual oferece suporte aos estados brasileiros para a elaboração de seus planos de cultura. Na primeira etapa do projeto foram acompanhados 16 estados e o Distrito Federal. Na segunda fase do projeto outras cinco unidades da federação contaram com o suporte técnico e metodológico da UFSC para orientar o desenvolvimento de seus planos.

Neste contexto, a partir do conhecimento técnico e das reflexões decorrentes das experiências acompanhadas pelo grupo, desenvolvemos um rico material didático, contemplando todas as fases do processo de planejamento, as quais, com os devidos ajustes, servem de referências para as experiências que cada estado vivencie. Assim, este livro tem por objetivo disponibilizar o material desenvolvido e sistematizado por nossos professores, de forma a ampliar o alcance do conteúdo proposto, auxiliando os estados, pesquisadores, atores do campo e demais interessados no tema a se apropriar ainda mais do processo de planejamento da cultura em suas realidades.

O livro está organizado em sete unidades. Na primeira, discutimos alguns conceitos relacionados à cultura e ao planejamento, reforçando a importância da participação social nos processos de planejamento de políticas públicas. A segunda unidade aborda a construção de instâncias de governança, essenciais para garantir a efetiva participação da sociedade civil nas discussões, orientando a construção de um plano que reflita de forma mais próxima os anseios e expectativas dos diversos atores envolvidos.

A unidade três destaca a importância de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil, instituições governamentais e educacionais e outros parceiros que possam dar suporte e legitimidade ao processo de construção dos planos de cultura. Na unidade quatro, destaca-se um caminho metodológico para o desenvolvimento de uma análise da situação da cultura no estado, enfatizando a importância do levantamento e consolidação de dados que sejam úteis no entendimento da história da cultura naquela localidade e sua situação atual. A compreensão desta situação lançará as bases para a definição do futuro desejado pela comunidade envolvida.

Em seguida, a unidade cinco aborda o processo de desenho do futuro que se deseja para a cultura daquele território. Sugere-se o estabelecimento de objetivos, estratégias e metas os quais são concretizados em ações vislumbradas coletivamente durante a realização do planejamento. Na unidade 6, sugere-se a criação de indicadores que auxiliem no monitoramento e avaliação das diretrizes estabelecidas pelo plano. Assim, é possível acompanhar os avanços, corrigir os rumos e mensurar, qualitativa e quantitativamente, os resultados alcançados ao longo do tempo. Por fim, a unidade sete apresenta uma lista de referências que, além de darem suporte ao trabalho que desenvolvemos, podem constituir uma valiosa fonte de informações para aqueles que desejam se aprofundar nos processos abordados neste livro.

Desejamos a todos uma boa leitura!


Unidade 1

Introdução à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura



A elaboração dos planos de cultura segue uma lógica de construção conjunta entre o Poder Público e a Sociedade Civil. A aprovação desses planos faz parte do processo de implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do qual são peças fundamentais para a consolidação de políticas públicas de cultura como políticas de Estado.

A proposta do Plano Nacional de Cultura (PNC) para a elaboração dos planos estaduais de cultura é a de um planejamento que projete os próximos dez anos no que diz respeito ao financiamento, ao suporte, ao incentivo e à convergência com programas federais de apoio a atividades culturais.



Observe que o PNC se estrutura em três dimensões complementares, que contemplam a cultura (1) como expressão simbólica, (2) como direito de cidadania e (3) como campo potencial para o desenvolvimento econômico com sustentabilidade.



Dentro do PNC, essas dimensões, por sua vez, desdobram-se nas metas, que dialogam com os seguintes temas:

- reconhecimento e promoção da diversidade cultural;
- criação e fruição;
- circulação, difusão e consumo;
- educação e produção de conhecimento;
- ampliação e qualificação de espaços culturais;
- fortalecimento institucional e articulação federativa;
- participação social;
- desenvolvimento sustentável da cultura; e
- fomento e financiamento.

O planejamento tratado aqui deve projetar o desenvolvimento da cultura para um horizonte temporal de, no mínimo, dez anos. O produto desse processo de

planejamento, isto é, o Plano Estadual de Cultura, deve possuir objetivos, estratégias e metas que **convirjam**¹ para a visão do PNC, norteador desse processo.

1 Convirjam: de convergir, tender ou dirigir-se (para o mesmo ponto). Fonte: Aurélio (2010).

Uma das finalidades do planejamento é produzir um plano de cultura nos estados que reflita o papel deste sobre as ações e as condições possíveis para que possamos atingir os objetivos traçados no PNC, que são:

- o fortalecimento institucional e a definição de políticas públicas que assegurem o direito constitucional à cultura;
- a proteção e a promoção do patrimônio e da diversidade étnica, artística e cultural;
- a ampliação do acesso à produção e a **fruição**² da cultura em todo o território;
- a inserção da cultura em modelos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico;
- o estabelecimento de um sistema público e participativo de gestão, de acompanhamento e de avaliação das políticas culturais.

2 Fruição: Ação ou efeito de fruir; gozo, posse, usufruto. Fonte: Aurélio (2010).


Vamos trabalhar de acordo com três etapas de planejamento para a construção de um Plano Estadual de Cultura. São elas:

- instalação das instâncias de governança, sensibilização e mobilização;
- análise situacional da cultura; e
- prognóstico.

Conceber estratégias para planejar o desenvolvimento cultural de um Estado de forma participativa e democrática é um dos desafios do processo de elaboração dos planos estaduais de cultura. A gestão dos desafios a serem superados, decorrentes da complexidade do processo, deve estimular a cooperação, as parcerias e a transferência de tecnologias sociais, buscando atingir dois objetivos específicos:

- capacitar, mobilizar e fortalecer os atores sociais que transitam em torno da área cultural; e
- dinamizar o processo de participação cidadã por meio de respostas construídas a partir dos potenciais territoriais.





Os atores sociais podem ser compreendidos como os diversos indivíduos e as instituições envolvidas com a área cultural, como artistas, produtores culturais, entidades, federações, grupos culturais, empreendedores, empresas culturais, instituições de ensino e pesquisa, agentes e gestores de equipamentos culturais privados. Incluem-se ainda nessa lista as representações regionais do órgão estadual de cultura, os conselhos e os consórcios de âmbito regional, os órgãos regionais, as prefeituras, as organizações de gestores públicos, os representantes do legislativo e outros.



A construção do Plano Estadual de Cultura deve proporcionar o estabelecimento de um amplo processo de reflexão sobre a atual situação da área cultural, demarcando os caminhos a serem tomados e respeitando as especificidades e as peculiaridades de cada Estado.

O processo de construção do Plano tem o intuito de criar condições para o fortalecimento do sentido de pertencimento e do comprometimento de todos com o desenvolvimento do território.

Além disso, necessitamos ampliar o protagonismo dos atores sociais e fortalecer os mecanismos de transparência e controle social na área cultural. O Planejamento Participativo é a forma encontrada para mudar a concepção tradicional de planejamento e assegurar a participação social em todas as etapas do planejamento.

É o processo de programação e de tomada de decisão sobre as ações que permite construir o futuro desejado para a área cultural com o envolvimento de todos os atores sociais e os segmentos representativos da sociedade local. (BUARQUE, 1998)

No âmbito do processo de construção dos planos estaduais de cultura, o planejamento participativo se propõe a:

- assegurar a participação dos atores em todas as fases do processo – análise da realidade, definição dos objetivos, execução das ações e acompanhamento e avaliação; e
- garantir a representatividade social, respeitando e expressando a diversidade territorial e valorizando a organização da sociedade.

Esse planejamento orienta-se para a construção de um projeto coletivo e para a criação de uma competência territorial no sentido de lidar com os desafios contemporâneos e com a geração de proposições para os processos de mudança. (BRASIL, 2002)

O processo de implementação da metodologia detalhado aqui procura estimular uma nova prática social, alterando, aos poucos, o perfil da comunidade. Alguns aspectos, ente vários, destacam-se como resultado:

- discussão dos interesses e dos potenciais territoriais que estimulem a implementação de ações integradas e participativas;
- estabelecimento de um novo conceito de representatividade dos atores e de gestão social dos interesses da cultura estadual;
- estímulo ao adensamento das ações públicas focadas na área cultural visando ao aumento da eficiência e à racionalização no uso dos recursos.

O processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura deve estimular a apreensão de problemas e de potencialidades territoriais e propiciar condições para a elaboração de estratégias e de ações integradas. Em outras palavras, conforme Buarque (1998), o planejamento:

- estimula as ações de implementação da gestão e de controle social;
- incentiva os processos cooperativos e capacitadores por meio de atividades que permeiam processos produtivos, culturais e potenciais territoriais, fortalecendo os próprios atores sociais para atuarem como multiplicadores; e
- reforça os processos que valorizam a economia da cultura.

Podemos observar, assim como está ressaltado em Dowbor (1998), que os resultados de uma dinâmica de planejamento sustentável tornam-se mais frequentes por meio de:



- introdução e reforço da dimensão cultural como parte integrante e indispensável do desenvolvimento do Estado;
- organização da sociedade para que ela possa aprimorar suas instituições políticas, assumindo o compromisso de formar seu capital social, que garantirá a continuidade das mudanças.

1.1 Cultura - valores e conceitos

O processo de construção dos planos estaduais de cultura deve estar baseado em alguns valores e conceitos que promovam a igualdade de oportunidades e a valorização da diversidade das expressões culturais. Mesmo levando em consideração as especificidades de cada Estado brasileiro, sugerimos a análise das definições que orientaram a elaboração do PNC.

Link

Você pode conferir as definições do Plano Nacional de Cultura em: <<http://www.cultura.gov.br/site/pnc/introducao/valores/>>.

Observe-as a seguir:

Cultura, um conceito abrangente: expressão simbólica, direito de cidadania e vetor de desenvolvimento

A cultura brasileira é dinâmica: expressa as relações entre o passado, o presente e o futuro de nossa sociedade

A cultura é constitutiva da ação humana: seu fundamento simbólico está sempre presente em qualquer prática social. Entretanto, no decorrer da história, processos colonialistas, imperialistas e expansionistas geraram concentrações de poder econômico e político produzindo variadas dinâmicas de subordinação e exclusão cultural. Na atualidade, como reações a esse processo de homogeneização cultural induzida em âmbito local e mundial, surgem iniciativas voltadas para a proteção e afirmação da diversidade cultural da humanidade. Tal perspectiva pressupõe maior responsabilidade do Estado na valorização do patrimônio material e imaterial de cada nação. Por essa ótica, a fruição e a produção de diferentes linguagens artísticas consolidadas e de múltiplas identidades e expressões culturais, que nunca foram objeto de ação pública no Brasil, afirmam-se como direitos de cidadania. Nesse contexto, reconhece-se hoje a existência de uma economia da cultura que, bem regulada e incentivada, pode ser vista como um vetor de desenvolvimento essencial para a inclusão social através da geração de ocupação e renda.

As relações com o meio ambiente fazem parte dos repertórios e das escolhas culturais

A natureza é indissociável da cultura: integra-se, fundamentalmente e de forma provedora, a uma série de formas de vida, identidades, imaginários e manifestações simbólicas das populações brasileiras. É o que nos ensina a cultura dos povos indígenas e o que deve ser um princípio organizador das políticas de cultura no Brasil. O PNC deve projetar suas diretrizes tomando como referência a biodiversidade e sua relação com os modelos de manejo assentados em culturas ancestrais dos povos ameríndios. A valorização das formas culturais e tecnológicas que preservam a natureza deve integrar-se a formas de uso sustentável das florestas e dos conhecimentos associados à experiência dos povos que nelas habitam.



A sociedade brasileira gera e dinamiza sua cultura a despeito da omissão ou da interferência autoritária do Estado e da lógica específica do mercado

Não cabe aos governos ou às empresas conduzir a produção da cultura, seja ela erudita ou popular, impondo-lhe hierarquias ou sistemas de valores. Para evitar que isso ocorra, o Estado deve, permanentemente, reconhecer e apoiar práticas, conhecimentos e tecnologias sociais desenvolvidos em todo o país, promovendo o direito à emancipação, à autodeterminação e à liberdade de indivíduos e grupos. Cabe ao Poder Público estabelecer condições para que as populações que compõem a sociedade brasileira possam criar e se expressar livremente a partir de suas visões de mundo, seus modos de vida, suas línguas, suas expressões simbólicas e suas manifestações estéticas. O Estado deve garantir, ainda, o pleno acesso aos meios, aos acervos e às manifestações simbólicas de outras populações que formam o repertório da humanidade.

O Estado deve atuar como indutor, fomentador e regulador das atividades, dos serviços e dos bens culturais

A cultura deve ser vista como parte constitutiva de um projeto global de desenvolvimento de um país. Uma nação democrática e plural deve contar com o papel indutor do Poder Público e com sua visão estratégica para estabelecer e zelar pelo cumprimento de regras equitativas de distribuição dos bens coletivos. A cultura, como campo de políticas de Estado, ultrapassa o tempo dos governos. Ao Estado cabe assegurar a continuidade das políticas públicas de cultura, instituindo mecanismos duradouros de planejamento, validação, promoção e execução. Com esse objetivo, deve também garantir as fontes de financiamento e os recursos materiais e humanos necessários para a superação das disparidades regionais e para a diversificação dos 32 repertórios culturais do país. Uma real democratização do acesso aos benefícios gerados pelos recursos públicos investidos na cultura deve gerar efeitos positivos em diferentes dimensões da vida social. As rela-

ções entre políticas de cultura e as demais políticas setoriais de Estado são fundamentais para assegurar os níveis desejados de transversalidade e integração de programas e ações. Conjugação políticas públicas de cultura com as demais áreas de atuação governamental é um fator imprescindível para a viabilização de um novo projeto de desenvolvimento para o país.

Fonte: BRASIL (2010)

1.2 Participação social - direito e responsabilidade

A Constituição Brasileira, ao estabelecer os princípios e as normas que regem nossa organização social, estipula como condição essencial para o desenvolvimento de nossa democracia a **participação** dos cidadãos nos assuntos de interesse coletivo. Dessa forma, a participação dos cidadãos nas decisões relativas ao desenvolvimento do país passou a ser compreendida como um direito e uma responsabilidade.

Além disso, em 2 de dezembro de 2010, por meio da Lei nº 12.343, foi instituído o Plano Nacional de Cultura que, em seus princípios norteadores, destacou a importância da

- [...]IX – democratização das instâncias de formulação das políticas culturais [...]
- XI – colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura; e
- XII – participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais [...] (BRASIL, 2010, art. 1º)

Para complementar, o PNC destaca, como um objetivo estratégico, a necessidade de “[...] consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais”. (BRASIL, 2010, art. 2º)

Podemos acrescentar a essas preocupações as discussões e as reflexões que a noção de desenvolvimento sustentável proporcionou, sobretudo a partir dos anos 1990, quando a ideia de multidimensionalidade do desenvolvimento alcança uma expressão maior. Tudo isso acentua a preocupação com a herança que será deixada às gerações futuras e com a possibilidade que estas terão para satisfazer suas necessidades – questões que passam a ser consideradas como parte fundamental na agenda das políticas públicas. Nessa perspectiva, a participação social na definição dos rumos do desenvolvimento se tornou condição indispensável.



Unidade 2

Governança do Processo de Construção do Plano Estadual de Cultura



2.1 Introdução

Para dar início à elaboração de um Plano Estadual de Cultura, será necessário conhecer e discutir alguns conceitos e processos, os quais abordaremos nas seções seguintes:

- Governança
- Cooperação
- Instâncias de Governança Estadual
 - Facilitadores estaduais
 - Espaços de governança
 - Fórum Estadual de Planejamento da Cultura
 - Plenário geral
 - Grupo de planejamento estadual
- Instâncias de governança territorial
 - Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura
 - Grupo de planejamento territorial
 - Grupos de trabalho setoriais

2.2 Governança

Uma das consequências dos marcos históricos comentados anteriormente foi a construção de novos ambientes políticos em que a sociedade pôde expressar suas visões e, em muitos casos, contribuir de forma efetiva para a transformação da realidade. Esses ambientes, caracterizados pela prática da cidadania e pelo compartilhamento do poder, podem ser denominados **governanças**.

A adoção desse conceito exige a prática de estratégias que possibilitem a superação dos desafios que nascem das diferenças de interesses entre os agentes sociais. A base dessas estratégias é o desejo de **cooperação** e as **sinergias** que podem ser estabelecidas pelos grupos sociais com interesses ligados a área cultural. Tal postura muitas vezes implica superação de vícios e de posturas políticas que se contrapõem aos valores e aos conceitos apresentados anteriormente.

A boa governança demanda o rompimento de posturas paternalistas, minimiza a importância de interesses corporativos e setoriais, reconhece a importância da diversidade e fomenta a democracia incentivando a participação das pessoas e das organizações nas questões culturais.



2.3 Cooperação

Cooperar significa, literalmente, trabalhar de forma conjunta. A compreensão e o comprometimento com o princípio da cooperação tornou-se uma condição essencial para a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável, pois cria as condições para que o Poder Público, a iniciativa privada, as organizações da sociedade civil e cada cidadão compartilhem responsabilidades na construção de uma nova realidade, cada vez mais justa e democrática.

2.4 Instâncias de governança estadual

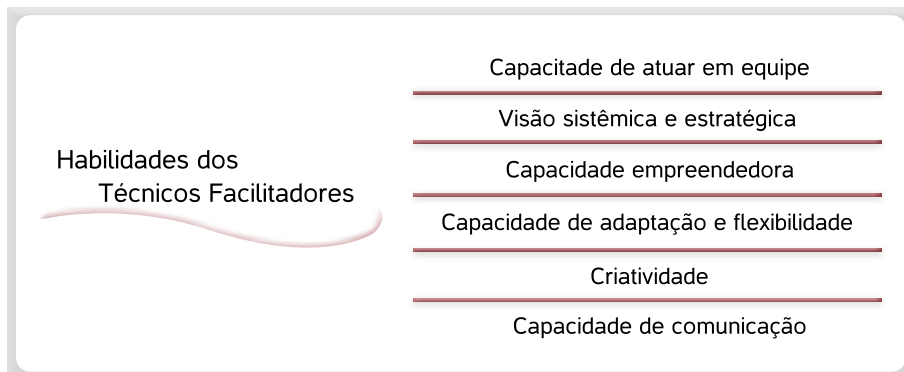
A implementação da metodologia de planejamento proposta para a elaboração do Plano Estadual de Cultura implica desenvolver capacidades humanas e de espaços técnico-políticos de discussão; sistematizar leituras da realidade; e formular propostas que promovam o desenvolvimento de todo o setor cultural. Nessa perspectiva, propomos um conjunto de estratégias e de ferramentas metodológicas que podem contribuir para esse fim. Entre elas, destacamos os **facilitadores estaduais** e a constituição dos **espaços de governança**, cuja atuação é de grande importância em todo o processo.

2.4.1 Facilitadores estaduais

A implementação da metodologia deve ser executada por técnicos capacitados para agir como multiplicadores em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura. Esses facilitadores devem apresentar algumas características pessoais e de liderança, como demonstra a figura a seguir.



Figura 1: Características dos facilitadores



Podemos notar que esse processo contribui para a criação de novas competências em cada uma das regiões em que se aplica a metodologia proposta. Busca-se alcançar esse objetivo por meio da implementação de algumas estratégias, por exemplo:

- os trabalhos devem iniciar pela capacitação prévia da equipe de trabalho – os facilitadores estaduais. A equipe selecionada em cada Estado deve revelar interesse e disposição e deve ter formação ou experiência na área cultural e em processos similares de planejamento. Seus membros devem ser incentivados a buscar o aprimoramento por meio de intercâmbios com as demais pessoas de sua equipe e com os membros de equipes de outros Estados.
- a grande demanda de trabalho que o processo de planejamento criará no Estado exigirá o envolvimento de um número significativo de facilitadores territoriais. Essas pessoas deverão ser sensibilizadas e mobilizadas pela equipe de facilitadores estaduais. Sugerimos que sejam envolvidas pessoas ligadas aos diversos setores da cultura de cada território. Essas pessoas deverão ser capacitadas na metodologia e devem assumir o compromisso de facilitar o processo de planejamento, conforme citado anteriormente.

2.4.2 Espaços de governança

Um dos desafios para a elaboração participativa do Plano Estadual de Cultura está relacionado à constituição de instâncias de governança que permitam efetivar o processo de planejamento tecnicamente qualificado e politicamente representativo. A Figura 2, a seguir, representa as instâncias de governança previstas nessa estratégia de planejamento. Observe.

Figura 2: Instâncias de governança no processo de planejamento




Basicamente, sugerimos a criação de dois níveis de governança: o estadual e o territorial. No nível estadual, esperamos que o ambiente de negociação política e a elaboração técnica sejam o Fórum Estadual de Planejamento. Cada Estado deve utilizar um recorte territorial, de acordo com suas especificidades, sendo que para cada unidade territorial adotada, é possível prever a instalação de um Fórum Territorial de Planejamento da Cultura. Essa governança deve ter suas atividades realizadas e finalizadas durante o período de elaboração do Plano Estadual de Cultura.



2.4.3 Fórum Estadual de Planejamento da Cultura

Esse Fórum constitui-se na instância coordenadora e validadora de todo o processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura e dos produtos que dele resultarão. Sua organização deve primar pela necessidade de transformá-lo em um ambiente representativo dos interesses públicos e da sociedade, tendo como referência os principais atores sociais da área cultural. Assim, o Fórum Estadual de Planejamento da Cultura é a instância validadora de participação ampliada, da qual participam representantes dos Fóruns Territoriais, além dos representantes do Poder Público e dos órgãos constituídos, como o Conselho Estadual de Cultura.



O Fórum Estadual de Planejamento da Cultura deve ser compreendido como uma instância de governança cujo mandato restringe-se à elaboração do Plano Estadual de Cultura. Sugerimos que o Fórum Estadual seja instituído por portaria assinada pelo dirigente do órgão estadual de cultura.



A composição do Fórum deve privilegiar a participação de representantes dos organismos públicos, responsáveis pela gestão da cultura no Estado, e pelos representantes dos diversos setores culturais, indicados pelos grupos de planejamento territoriais.

Em cada Estado, as características específicas desse espaço de governança podem assumir especificidades. Por exemplo, onde a conjuntura local for favorável, essa atribuição pode ser assumida pelo Conselho Estadual de Cultura que, nesse caso, criará uma estrutura provisória (um grupo de planejamento estadual) encarregada de conduzir o processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura. Em outros casos, é o órgão gestor (secretaria ou fundação) que toma a iniciativa de formação da instância; e ainda em demais casos, tal iniciativa pode ser capitaneada por fóruns e por comissões parlamentares.

De toda forma, o Fórum é uma instância de pactuação de iniciativas em favor da construção do Plano Estadual de Cultura e deve representar parcerias e união de esforços entre governo, Estado, sociedade civil e iniciativa priva-

da. Outras características, como a composição, a coordenação, o número de membros etc., variarão de acordo com o Estado da Federação. As estruturas existentes devem ser otimizadas baseando-se na diretriz principal de garantir e ampliar a participação da sociedade civil.

Dica

Lembre-se de que o Fórum não é um evento, mas uma instância coordenadora do processo.



De maneira geral, sugerimos que o Fórum seja estruturado da seguinte forma:

- **Plenário geral**

Congrega todos os participantes e é responsável pelas discussões e pelas deliberações sobre todos os itens que irão compor o Plano Estadual de Cultura.

- **Grupo de planejamento estadual**

Formado por pessoas que fazem parte do Fórum Estadual de Planejamento, devendo ser constituído paritariamente por representantes indicados pelo Governo do Estado e por representantes da sociedade civil. Esse grupo tem como função coordenar todas as atividades referentes à elaboração do Plano Estadual de Cultura e deve ser organizado no início do processo de planejamento.

Esse grupo é composto, inicialmente, por representantes indicados pelo governo estadual e convidados de grupos organizados da sociedade civil. Ele tem como função coordenar todas as atividades referentes à elaboração do Plano Estadual de Cultura – como realizar as atividades de sensibilização e mobilização, a fim de que os grupos organizados da sociedade civil indiquem seus representantes para a formação do Fórum Estadual de Planejamento da Cultura –, e também é responsável pelo auxílio na organização dos Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura (instância de governança). Após a organização dos Fóruns Territoriais, o grupo de planejamento estadual deve ser ampliado para incluir representantes territoriais.



As funções principais do grupo de planejamento estadual podem ser observadas na Figura 3.

Figura 3: Funções do grupo de planejamento estadual



2.5 Instância de governança territorial

É importante que a participação dos territórios seja assegurada e, para tanto, a organização da governança é fundamental. As diferentes instâncias de governança territorial garantirão representatividade das diferentes regiões do Estado. Procuramos resguardar a territorialização característica de cada Estado e, assim, é importante que o Fórum Estadual de Planejamento da cultura estimule a organização dos Fóruns Territoriais em função das características de territorialização do Estado.

2.5.1 Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura

Os Fóruns Territoriais constituem-se em espaços políticos e técnicos de caráter contínuo com mandato e tempo de duração previamente definidos. Essas condições estão diretamente relacionadas aos esforços necessários para a construção do Plano Estadual de Cultura.

Eles devem ser formados por representantes de organismos públicos e de atores sociais presentes no campo cultural de cada território. Podemos indicar como representações desejáveis, entre outras, as apresentadas na Figura 4.

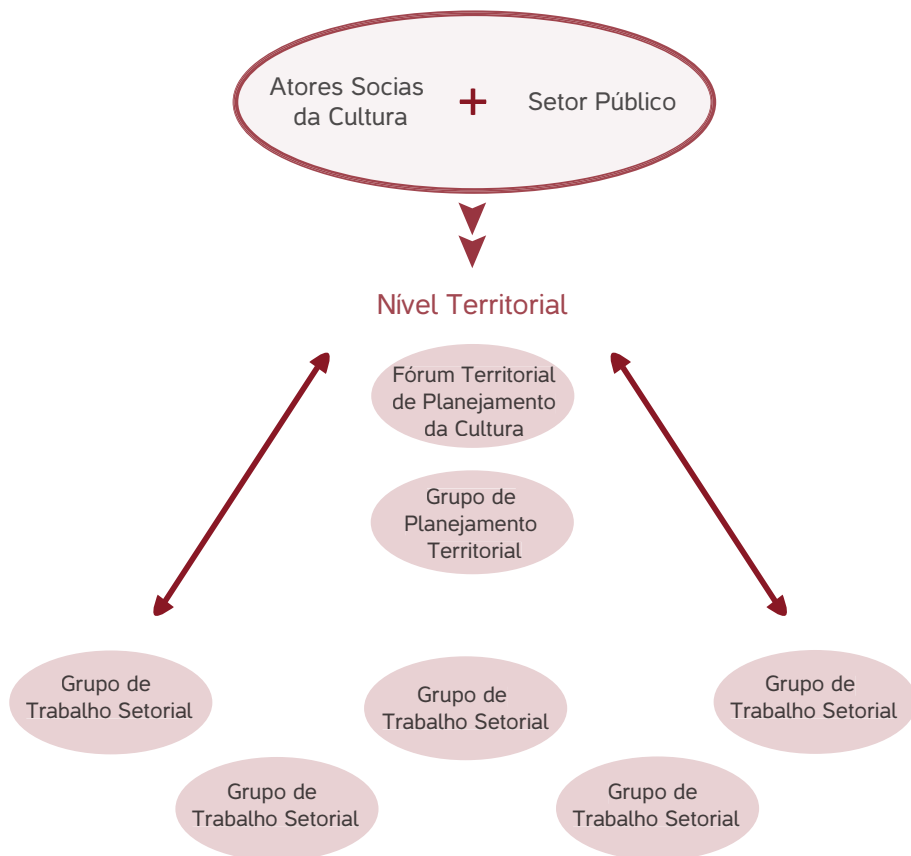
Figura 4: Representações nos Fóruns Territoriais



Essas estruturas são dinâmicas e podem receber novos membros em qualquer momento do processo de planejamento. Não existem números de participantes previamente estabelecidos portanto, só dependerá das condições de cada Estado e de cada território.



Figura 5: Constituição do Fórum Territorial de Planejamento da Cultura



2.5.2 Grupo de planejamento territorial

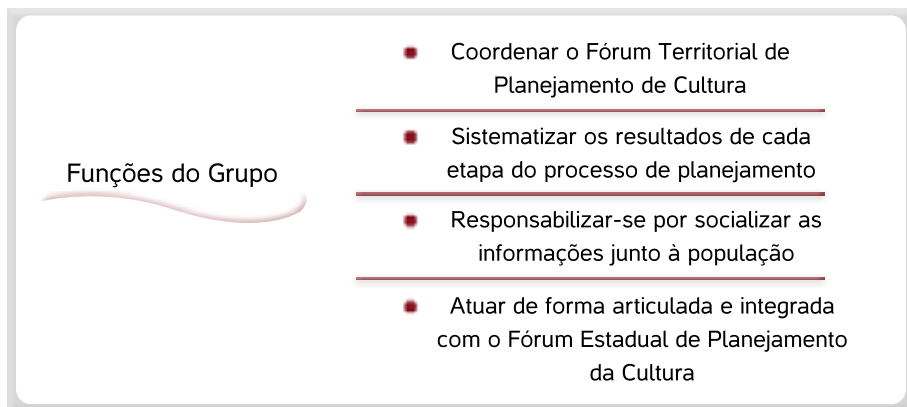
Cada Fórum Territorial designa um grupo com aproximadamente dez pessoas, os **facilitadores territoriais**, que constituirão o grupo de planejamento territorial. Esse grupo deve atuar como facilitador e sistematizador dos resultados de diversas atividades de planejamento que ocorrem em cada território.

Os facilitadores estaduais e os facilitadores territoriais promovem atividades nos Fóruns Territoriais para divulgar o processo, nivelar os conceitos e mobilizar os participantes, visando seu envolvimento em todas as fases do trabalho a ser realizado.

O grupo de planejamento territorial é composto por representantes indicados por cada um dos grupos de trabalho setoriais a partir de critérios que propiciem a representação dos diversos grupos de interesse envolvidos no processo.

Ele encarrega-se da coordenação do processo de discussão e da sistematização das diversas fases do processo de planejamento. Para realizar essas funções, esse grupo deve realizar as tarefas apresentadas na Figura 6.

Figura 6: Tarefas do grupo de planejamento territorial



2.5.3 Grupos de trabalho setoriais

Esses grupos devem ser formados a partir das primeiras reuniões do Fórum Territorial e reunir atores ligados a cada um dos setores da cultura (artesanato, teatro, música etc.). Seus membros são responsáveis pelo processo de socialização das informações, que pode ocorrer, por exemplo, por meio de reuniões de debate e pela consulta à população.

Cada grupo de trabalho setorial organiza seus trabalhos de acordo com suas características e disponibilidades. No entanto, cada grupo deve contar com, no mínimo, um facilitador territorial que se encarregue de animar e facilitar todos os trabalhos.

Nos grupos de trabalho setoriais são realizadas atividades relacionadas ao diagnóstico da realidade cultural do setor, do território e do Estado. Além disso, esses espaços de planejamento podem propor soluções para o desenvolvimento da cultura do Estado.



Unidade 3

Sensibilização e Mobilização



3.1 Introdução

Dando sequência aos temas fundamentais na metodologia proposta para a elaboração dos planos estaduais de cultura, nesta unidade trataremos dos seguintes temas:

- Sensibilização – etapa inicial do planejamento
- O que se entende por sensibilização
- Porque e quando sensibilizar
- Objetivos e Estratégias de Sensibilização
 - Divulgação do processo de elaboração do Plano
 - Identificação e articulação de parceiros territoriais representativos e instituições estaduais e federais que apoiem o processo
 - Sensibilizar e comprometer a sociedade política e a civil para participar das atividades a partir de oficinas realizadas em cada região
- Sensibilizar para uma participação de qualidade
- O Papel do Facilitador em Processos de Desenvolvimento Social
 - Quem são os facilitadores
 - Onde atuam os facilitadores

3.2 Sensibilização - etapa inicial do planejamento

A primeira iniciativa que deve ser tomada para a implementação do processo de construção do Plano Estadual de Cultura é a etapa de sensibilização e mobilização dos atores sociais e a articulação de parceiros. Essa fase é fundamental para viabilizar a construção de um plano de cultura bem elaborado e participativo. É por meio dela que busca-se sensibilizar e comprometer os atores sociais pelo estabelecimento de parcerias e pela atuação destes nos espaços de governança criados.

3.2.1 O que se entende por sensibilização

Sensibilizar significa ir além de apenas transmitir uma ideia, é levar as pessoas à reflexão, fazer com que sintam necessidade de mudança. Nessa perspectiva, o objetivo da fase de sensibilização é **sensibilizar e mobilizar a atores sociais e articular parceiros**, incentivando-os a participar do processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura.

O elemento conceitual importante, nesse ponto, é a **valorização dos territórios** como espaço de geração de oportunidades para a consolidação dos objetivos daqueles que atuam no setor cultural.

Dica

Para a formação de um território a partir de variáveis culturais, é fundamental que haja o envolvimento dos atores sociais e que estes reflitam sobre sua realidade, definindo as prioridades de desenvolvimento.



3.2.2 Por que e quando sensibilizar?

No campo social, sobretudo quando falamos de um assunto de interesse público, como é o caso da cultura, fica evidente a necessidade de sensibilização, afinal, a cultura é uma dimensão inerente à atividade humana e à vida em sociedade. Desse modo, considerando a eminência da elaboração de um Plano Estadual de Cultura, a sociedade necessita receber as informações plenamente para, assim, sentir-se incluída.

Porém, informação apenas não basta para a construção de um plano de cultura legítimo, que represente os anseios e as expectativas do universo cultural do Estado. Para isso, necessitamos envolver as pessoas e também as organizações. E o ponto de partida para tudo isso está relacionado à capacidade dos gestores do processo de planejamento de sensibilizar e de mobilizar as pessoas.

É essencial que a sensibilização seja uma fase cumprida com esmero, pois podemos notar que não haverá uma gama significativa de atores envolvidos se as pessoas não se sentirem orientadas a refletir sobre o tema e a se engajar na alteração da realidade presente.



Note que sensibilizar é a premissa para a construção do Plano Estadual de Cultura de forma participativa.

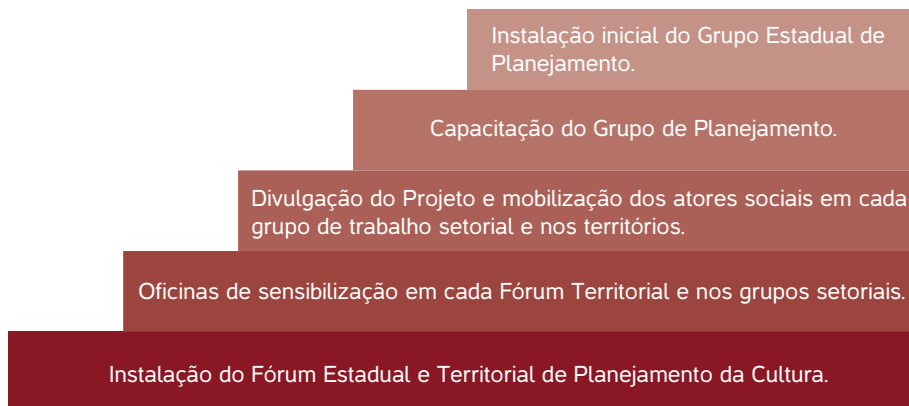


O esforço da sensibilização deve se constituir no primeiro momento estratégico em que elabora-se a implementação do processo de construção do Plano Estadual de Cultura. Logo após a consolidação da equipe de facilitadores e de algumas reuniões para a organização do trabalho, já é possível iniciar a construção de um plano de ação, no qual serão programadas as atividades de sensibilização como a primeira fase do processo.

3.2.3 Objetivos e estratégias de sensibilização

O alcance dos objetivos da sensibilização pressupõe a realização de algumas atividades que contribuirão para qualificar o processo de planejamento. As atividades podem ser distribuídas em etapas conjugadas ou individuais, dentro de um cronograma. Observe as suas etapas a seguir:

Figura 7: Etapas do processo de sensibilização



Além do cronograma, podemos observar os objetivos específicos desta fase, que estão indicados na Figura 8.

Figura 8: Objetivos da fase de sensibilização

Objetivos Específicos da Fase 1

1. Divulgar o propósito do processo de elaboração do plano estadual de cultura;
2. Identificar e articular parceiros regionais representativos e instituições estaduais e federais que apoiem o processo;
3. Sensibilizar e comprometer a sociedade política e civil na participação das atividades a partir de oficinas em cada região;
4. Constituir o fórum Estadual de Planejamento da Cultura;
5. Constituir os Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura.

Dica

E então, compreendeu a importância e as etapas da fase de sensibilização? Você pode encontrar um resumo no folder sobre o tema.



3.3 Divulgação do processo de elaboração do plano

Um momento fundamental para toda a sequência do processo de construção do Plano é a divulgação. Alertar os grupos sociais interessados de que esse processo será realizado e detalhar sua realização é o passo inicial para a construção de um processo participativo. A forma mais simples de se fazer isso é por meio das redes de contato existentes no campo da cultura. Nesse caso, podemos dizer que se trata de um esforço de divulgação **boca a boca**³.

3 Para conhecer a história da expressão “boca a boca”, acesse <<http://www.vitrinepublicitaria.net/opiniao.asp?menucodigo=54>>.

Atualmente, com a expansão do uso da internet, as ferramentas mais utilizadas são as redes sociais. Além delas, podemos também criar um *blog* ou um *site* para a divulgação do processo de planejamento que servirá não apenas para essa etapa, mas como espaço de interação e de divulgação das informações das diferentes etapas.

A imprensa é, evidentemente, um meio poderoso de divulgação, mas frequentemente caro, a menos que transformemos o processo em notícia. Uma forma de fazer isso é programar um evento para o lançamento do processo e a instalação da principal instância de governança: o Fórum Estadual de Planejamento.

Lembre-se de que a comunicação e a informação são ações imprescindíveis para divulgar uma ideia. Tomar a iniciativa de comunicar-se, se realizada de maneira eficaz, revela-se um poderoso mecanismo de ampliação de engajamento dos atores sociais. O desafio está, em um primeiro momento, em conseguir atingir um elevado número de cidadãos em diferentes localidades do Estado, cumprindo sua função de divulgar a proposta; e em um segundo momento, o desafio é manter um nível desejado de divulgação durante todo o processo de elaboração do Plano.

Normalmente, pensamos nos meios mais atuais e sofisticados de divulgação, mas é bom não se esquecer de que o acesso à internet em vários lugares do Brasil ainda é bastante restrito. Assim, pensar nos meios mais tradicionais pode proporcionar um maior alcance. Para isso, um meio frequentemente esquecido é o rádio, que pode, em algumas situações e para alguns objetivos, servir como ferramenta de comunicação em diversas etapas do planejamento que necessitam de divulgação. Como exemplo, apontamos um levantamento dos **meios de comunicação**⁴ que podem ser utilizados como difusores e apoiadores do processo de planejamento. São eles:

- rádio;
- televisão;
- jornais impressos;
- redes sociais virtuais;
- internet;
- palestras;
- seminários;
- oficinas;
- reuniões.

4 Normalmente pensamos na mídia consagrada, mas não se esqueça das rádios comunitárias, dos jornais de bairro, da mídia independente! Eles são veículos importantes e que podem fazer as informações chegarem mais facilmente a determinados grupos da sociedade.

3.3.1 Identificação e articulação de parceiros territoriais representativos e instituições estaduais e federais que apoiem o processo

Elaborar um Plano de Cultura para o Estado, constituído de dezenas ou centenas de municípios e com pluralidade de manifestações culturais requer, necessariamente, que tenhamos um conjunto amplo de atores sociais envolvidos. É devido a esse contexto que surge a necessidade de identificação e de articulação de parceiros, visando justamente ao apoio efetivo e evitando que o Plano Estadual de Cultura seja desenvolvido de maneira isolada.



Dica

É necessário pensar em como identificar os atores e as instituições de cada território, em âmbito estadual e federal, que poderão ser parceiros, apoiadores e incentivadores durante todo o processo.



Podemos iniciar todo o processo criando uma lista constituída de diversos atores e diferentes instituições da sociedade política, como o Poder Judiciário, o Poder Executivo Estadual, os órgãos governamentais da administração estadual, o Poder Legislativo, a Câmara de Vereadores, os parlamentares estaduais e federais com domicílio eleitoral no território, entre outros.

Na sociedade civil, podemos buscar associações, cooperativas e federações diretamente relacionadas com as ações setoriais e temáticas, os produtores culturais, os grupos, os coletivos e os fóruns organizados, além das instâncias colegiadas de participação, como os conselhos gerais ou setoriais existentes nos Estados, entre outros. Mobilizar as instituições de ensino e pesquisa, assim como agências de fomento também é importante para o processo, pois elas podem agregar contribuições valiosas.

Com uma lista de entidades, atores e instituições escolhidas para a sensibilização, podemos partir para a articulação, procurando identificar possíveis parceiros.

Articular é estabelecer acordos e compromissos visando a um bem comum, que, neste caso, é o interesse pelo desenvolvimento de um Plano Estadual de Cultura.



Nesse sentido, é importante ter em mente alguns elementos-chave na construção de parcerias: primeiramente, devemos procurar parceiros que tenham interesse genuíno sobre o tema da cultura. Eles devem compartilhar uma vontade política na construção do Plano. Além disso, é necessário também observar se o possível parceiro está disposto a se dedicar a esse compromisso, estabelecendo uma relação de confiança.

3.3.2 Sensibilizar e comprometer a sociedade política e a civil a participar das atividades a partir de oficinas realizadas em cada região

O interesse aqui é convocar a participação da sociedade durante todo processo, assegurando o maior envolvimento dos atores por meio da definição das formas de apoio para o desenvolvimento dos projetos e das atividades. Para isso, deve-se estabelecer uma agenda inicial de trabalho e definir uma visão compartilhada das decisões, das iniciativas e das ações.

Observe que, aqui tratamos da apresentação da proposta aos atores, às autoridades e aos parceiros, por meio de um amplo movimento, com o intuito de comunicar e de divulgar o processo de planejamento. Desse modo, leva-se os atores sociais a compreender a estratégia proposta e sua metodologia, procurando formar compromissos para a implementação das diversas etapas do desenvolvimento do Plano.

Com isso buscamos conscientizar os atores sobre a relevância da proposta de planejamento e, assim, comprometê-los no apoio ao processo desde a divulgação até a mobilização do Estado para as fases seguintes.

Dica

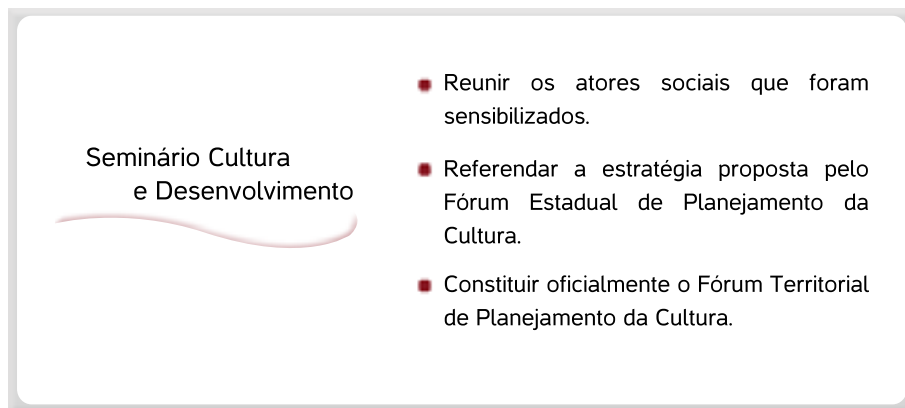
Observe que esse trabalho pode ser realizado por meio de oficinas de sensibilização, oficinas de mobilização e, por fim, oficinas de capacitação.



O marco de finalização dessa fase de sensibilização pode ser o **Seminário de Cultura e Desenvolvimento**, cujos objetivos principais podem ser vistos na Figura 9.



Figura 9: Objetivos do Seminário de Cultura e Desenvolvimento



Esse seminário tem o papel de consolidar as ações de mobilização, de sensibilização e de preparação para as fases seguintes. Para tanto, o grupo de planejamento estadual pode ser efetivado como o responsável pela coordenação de todas as atividades no âmbito estadual.

3.3.3 Sensibilizar para uma participação de qualidade

É importante considerar, desde a fase de sensibilização, a perspectiva da participação. É necessário zelar para que o processo participativo seja efetivo, dando aos participantes o poder de decisão e evitando que todo o processo se transforme em um “ritual vazio de participação” (ARNSTEIN, 1969). Por isso, é necessário estar atento ao nível de participação que se requer na construção do Plano. Procurar conduzir o processo em níveis altos de participação pode contribuir para a construção de um plano mais legítimo e representativo das necessidades culturais do Estado. O ato político de participar pode ser classificado considerando o nível de poder decisório dos cidadãos que são mobilizados para o processo de planejamento.

Note que alguns autores, como Arnstein (1969), propõem uma classificação, cuja representação gráfica lembra uma escada, na qual cada degrau representa um nível de exercício de poder.

Figura 10: Escadas da participação e níveis de poder



Os oito degraus da escada são uma simplificação, mas ilustram um detalhe que muitas vezes é negligenciado: existem graus diferenciados para a participação do cidadão. A tipificação desses graus permite compreender as demandas cada vez mais fortes de participação dos cidadãos, assim como evidencia as razões que originam as reações daqueles que exercem o poder. (MEDEIROS; BORGES, 2007)

Na perspectiva proposta por esses autores, a qualidade da participação social está diretamente relacionada à capacidade de exercício do poder. Ou seja, um processo efetivamente participativo é aquele em que os atores sociais compartilham as decisões e se corresponsabilizam pelo alcance dos objetivos estipulados.

Não devemos esperar que a construção do plano de cultura no Estado aconteça exatamente no último degrau de participação, pois isso também depende do grau de maturidade de cidadania e da participação da sociedade. Pensamos que o processo de planejamento deve ser realizado no maior nível de participação possível ou que, pelo menos, isso seja um objetivo constante do processo. Nesse aspecto, é importante considerar que o Plano, como pro-



duto, não é necessariamente a maior realização desse processo, mas que a própria construção da participação, do consequente engajamento e do comprometimento dos agentes com as políticas culturais qualifica o processo.

Um pressuposto na elaboração do Plano Estadual de Cultura é o de que ele está sendo elaborado para a população, mas também pela população. Nesse sentido, é necessário criar condições para que o processo seja efetivamente participativo, ou seja, que implique compartilhamento do poder entre os participantes.



3.3.4 O papel do facilitador em processos de desenvolvimento social

Ao facilitador de processos de planejamento no âmbito do setor cultural cabem as tarefas de compreender os sentimentos do grupo com o qual ele trabalha, interpretar esses sentimentos e construir a partir deles. Essa é uma das maneiras de garantir a legitimidade dos processos de intervenção em desenvolvimento territorial e setorial. Uma atitude de profundo compromisso e respeito se manifesta a partir da aceitação do outro como um indivíduo que tem o direito de ser e de pensar diferente do próprio facilitador e de seus pares no grupo.

Dica

Note que, criando um ambiente em que cada um se sinta livre para falar e pensar de forma diferente, o facilitador ajuda o grupo a desenvolver também essa atitude, que é essencial para que o grupo, como ser coletivo, expresse suas vontades e desejos de realizar.



Propiciar que nesse ambiente os distintos atores tenham possibilidade de trazer respostas ainda não acabadas – quase projetos de respostas – contribui para que todos se sintam autores da resposta formulada pelo grupo.

No dicionário, encontramos a definição de facilitador como aquele que quer ou pretende facilitar algo ou alguma coisa. Nessa perspectiva, podemos pensar que um facilitador pode exercer alguns papéis importantes, como:

- ajudar o grupo a perceber e compreender os diferentes elementos que compõem o movimento do grupo;
- estimular o grupo a buscar o autoconhecimento e a abrir-se ao conhecimento externo;
- estabelecer um clima positivo, construído coletivamente pelos laços de confiança em relação ao grupo e a cada pessoa que o compõe;
- estabelecer pontes entre os saberes e as vivências do grupo e os saberes externos;
- prezar pela qualidade das relações interpessoais e pela promoção da confiança mútua entre o profissional e o grupo;
- garantir a coesão do grupo e do processo que está sendo conduzido;
- ajuda o grupo a perceber o fio condutor entre os interesses particulares e os coletivos;
- valorizar as experiências e as vivências dos participantes, facilitando sua reflexão e construindo com eles saberes; e
- articular recursos, apoios e condições que contribuam para qualificar o processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura.

3.3.5 Quem são os facilitadores?

O processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura demandará o envolvimento de um grupo significativo de pessoas designado pelo órgão gestor estadual e pelas organizações parceiras e voluntárias, que assumem o papel de facilitadores das etapas de planejamento.

No âmbito estadual, essas pessoas atuam diretamente na construção do Fórum Estadual de Planejamento da Cultura e na capacitação daqueles que exercerão o papel de facilitador em cada território. Os facilitadores estaduais compõem a equipe inicial, que é definida pelo órgão gestor e indicada pelos parceiros que comporão a governança estadual de planejamento.



Cada Fórum Territorial designa um grupo de cerca dez pessoas, os **facilitadores territoriais**, que constituirão o grupo de planejamento territorial. Esse grupo de pessoas deverá ser capacitado por meio da ação dos facilitadores do Estado e dos mecanismos de formação não presenciais disponibilizados a eles. Além disso, o grupo de facilitadores estaduais atuará como facilitador e sistematizador dos resultados das diversas atividades de planejamento que ocorrerão em cada território.

3.3.6 Onde atuam os facilitadores?

Os facilitadores estaduais e os facilitadores territoriais promovem atividades nas instâncias de planejamento (Fórum Estadual, Fórum Territorial e grupos setoriais) para divulgar o processo, nivelar os conceitos e mobilizar os participantes, visando ao seu envolvimento e ao alcance dos resultados previstos para cada fase do processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura.

Unidade 4

Análise Situacional da Cultura



4.1 Introdução

A análise situacional é o ponto em que se busca conhecer a realidade, procurando considerá-la na sua totalidade e entender a sua complexidade de modo a embasar as decisões que guiarão as ações na área da cultura no Estado.

A coleta cuidadosa de informações sobre os diferentes aspectos relacionados às atividades culturais é muito importante. Igualmente importante é a compreensão de que os interesses, as visões e as avaliações que essas informações proporcionam são diversas e sua contraposição é enriquecedora para o desenvolvimento da cultura.

Nesta unidade, trataremos dessa etapa do processo do planejamento, quando as informações sobre a área são coletadas, sistematizadas e discutidas, de modo a embasar as avaliações sobre os principais problemas enfrentados pelo Estado, seus desafios e suas oportunidades, e também quando é tomada a decisão final sobre as principais diretrizes que guiarão o Plano e os seus objetivos.

Os produtos dessa etapa que integrarão o plano são:

- diagnóstico do desenvolvimento da cultura;
- desafios e oportunidades;
- diretrizes; e
- objetivos.

Dica

O Fórum de Planejamento é uma das instâncias de governança que serão constituídas para a construção participativa dos planos estaduais, tal como descrevemos na unidade de orientações gerais para a construção dos planos.



4.2 Diagnóstico do desenvolvimento da cultura

Um bom diagnóstico só poderá ser elaborado se houver a compreensão de seu conceito. Por isso, é necessário entender qual a importância do diagnóstico no processo de construção do Plano. Ao planejar, buscamos identificar ações necessárias à mudança de uma dada realidade. No caso aqui discutido, que envolve o campo da cultura, estamos em direção a uma realidade nova, definida pelo Fórum de Planejamento. Para que isso ocorra, necessitamos de um profundo conhecimento da realidade atual, incluídos aí elementos como: os principais atores nesse campo, o acervo artístico e cultural da atualidade, a situação do mapeamento desse acervo, a situação desse acervo, as condições de acesso etc.

Dito isso, fica claro que, ao planejar, necessitamos entender quem somos e o que queremos ser, para assim podermos traçar as ações necessárias e atingirmos as metas estabelecidas. Entender **quem somos e o que queremos ser** são basicamente as questões que definem a etapa de diagnóstico.

Figura 11



No diagnóstico devemos procurar compreender, da forma mais abrangente possível, qual é a real situação da cultura no Estado. É importante reconhecermos as limitações acerca de dados e informações no campo da cultura, mas independentemente disso, devemos reunir as informações de que dispomos e estabelecer um processo de discussão sobre o atual estado da cultura.

O diagnóstico é o processo que fornecerá informações importantes sobre a situação atual da área cultural, permitindo a construção de um diagnóstico da área e o estabelecimento de objetivos que visam a explorar as oportunidades detectadas e superar os desafios percebidos.



É importante perceber que a análise situacional não deve considerar o campo da cultura desvinculado de outros aspectos importantes do contexto no qual se insere. Assim, as informações sobre a cultura devem ser relacionadas com aspectos sociais, demográficos, políticos, econômicos, históricos e geográficos do Estado. Logo, antes de refletir sobre as informações do campo da cultura, deve-se construir um esforço de reflexão e sistematização de informações importantes sobre a história estadual.

4.2.1 Inventário da área cultural

Para a construção do diagnóstico do desenvolvimento da cultura no Estado, a primeira etapa a ser conduzida é a realização de um inventário da área.

Dica

Lembre-se de que ninguém transforma sua vida sem conhecer sua própria realidade.



Nesta fase, cabe buscar construir o mais amplo levantamento da realidade na área. Deve-se tentar encontrar o máximo de levantamentos relacionados com o desenvolvimento do campo da cultura, sejam eles recentes ou não. Alguns levantamentos realizados nos países podem contribuir para a construção de uma análise sistemática sobre a cultura. Veja:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

O IBGE acompanha o desenvolvimento da cultura no país e apresenta em suas pesquisas um quadro de classificação e desenvolvimento de equipamentos culturais.

Link

Algumas informações podem ser consultadas no próprio site do IBGE acessando o link <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_culturais/2003/default.shtm>



A lista contempla, além dos equipamentos do campo da cultura, os meios de comunicação. Alguns dos tipos de equipamentos e meios de comunicação utilizados pelo IBGE são: livrarias, centros culturais, museus, bibliotecas públicas, teatros ou salas de espetáculo, cinemas, televisão comunitária, acervo de patrimônio histórico e cultural, estádios ou ginásios esportivos, dentre outros.

Já um levantamento do IBGE (2006) apresenta outro recorte, com 17 tipos de equipamentos, quais sejam: bibliotecas públicas, museus, teatros ou salas de espetáculo, cinemas, clubes e associações recreativas, estádios ou ginásios poliesportivos, bandas de música, orquestras, videolocadoras, livrarias, lojas de discos, *compact discs* (CDs) e fitas, *shopping centers*, estações de rádio, unidades de ensino superior, geradoras de tv e provedores de internet.

Link

Acesse esse levantamento em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/cultura2006.pdf>>.

- **Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)**

Entre os seus vários objetivos, o SNIIC visa a efetuar a integração e a padronização dos cadastramentos, dos mapeamentos e dos indicadores culturais, que também constituem uma estrutura bastante apropriada para a realização do inventário.

O SNIIC pretende ser uma plataforma colaborativa e poderá ser utilizada pelos Estados, sendo muito importante para poupar esforços, já que elimina a necessidade de desenvolver novas plataformas. Dessa forma, a utilização do SNIIC poupa o Estado do esforço de construir uma base própria e, ainda, proporciona uma plataforma comum a todos os Estados brasileiros. O esforço será exclusivamente o de coletar e registrar a informação.



Link



Você pode conhecer o SNIIC acessando o endereço [<http://sniic.cultura.gov.br/>](http://sniic.cultura.gov.br/).

É importante observar que os dados e as informações podem estar distribuídos no tempo. Assim, na medida do possível, é sempre desejável olhar para essas informações em séries históricas.

O inventário da cultura poderá ser constituído, então, por um levantamento, ou mapeamento, de bens culturais, serviços, patrimônio arqueológico, sítios urbanos tombados, acervos iconográficos, museus, bibliotecas, casas de cultura, salas de espetáculos, cinematecas, projetos que desenvolvem atividades culturais permanentes, livrarias e sebos, feiras culturais permanentes – enfim, de um conjunto de exemplos não exaustivos dos recortes temáticos. Cada Estado, com suas peculiaridades culturais, constituirá seu próprio inventário da cultura.

Os inventários são ferramentas já consolidadas na área de patrimônio cultural, mas exigem tempo e recursos significativos. Para a construção do Plano Estadual de Cultura, as secretarias de cultura poderão, além de usar os inventários já disponíveis, construir ferramentas mais simples, como mapeamentos e descrições gerais dos territórios, aliadas a perfis circunstanciados dos segmentos culturais.

Link



Um exemplo de um mapa cultural simples pode ser visto no site Rio&Cultura, do município do Rio de Janeiro: [.<http://www.rioecultura.com.br/mapa/mapa_cultural.asp>](http://www.rioecultura.com.br/mapa/mapa_cultural.asp).

O Estado do Ceará também realizou e disponibilizou um sistema de informações culturais bastante completo, que pode ser acessado em [.<http://sinf.secult.ce.gov.br/SINF_WEB/index1.asp?url=/SINF_WEB/menu/MenuGrupo.asp?Inc_Alt=C&web=>](http://sinf.secult.ce.gov.br/SINF_WEB/index1.asp?url=/SINF_WEB/menu/MenuGrupo.asp?Inc_Alt=C&web=>).

Vários Estados fazem levantamentos ou mapas geográficos dos espaços e das instalações culturais da cidade e os disponibilizam na internet.

Link

Veja, como exemplo, o mapa georeferenciado de Pernambuco, disponível em <<http://www.mapacultural.pe.gov.br/inicial/index.htm>>.

Bons exemplos de diagnóstico, com inventários relativos ao setor cultural, também podem ser encontrados em alguns municípios que já vêm desenvolvendo seus planos. O caso da cidade do Recife, no Estado de Pernambuco, traz um bom exemplo de diagnóstico para a elaboração de um Plano de Cultura.

Link

O documento produzido pela Secretaria de Cultura da Prefeitura do Recife pode ser acessado pelo endereço <www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/457.pdf>.

Esse documento da Secretaria de Cultura da Prefeitura do Recife é um plano elaborado no final de 2008 com projeto para os próximos 10 anos. No capítulo 5, apresenta-se o diagnóstico do setor realizado e, no capítulo 6, mostram-se as diretrizes estabelecidas.

O mapa da cultura de Fortaleza também apresenta uma iniciativa interessante de mapeamento da cultura que não se limita a equipamentos.

Link

Acesse o mapa da cultura de Fortaleza em <<http://mapeamentofortaleza.org.br/#>>.



Na medida do possível, é importante fazer o levantamento considerando séries históricas. Também é importante levantar outros aspectos relativos aos itens considerados no inventário, por exemplo, os aspectos relacionados à qualidade do conjunto de equipamentos culturais.

Dica

Lembre-se: mais do que fazer o inventário dos equipamentos, é importante conhecer as condições de funcionamento destes, a sua frequência, o seu público, as suas potencialidades e suas carências.



Se o Estado não começou um inventário e não possui bases de dados utilizáveis antes de iniciar a elaboração do Plano, dificilmente terá tempo e recursos para fazê-lo durante o desenvolvimento deste. No entanto, a participação ativa dos agentes culturais e todo o conhecimento que acumulam poderá substituir esse levantamento. Para isso, a participação deve ser a mais ampla possível.



Além do conjunto de equipamentos culturais que fazem parte do inventário, é importante observar outros componentes que também constituem o campo da cultura. Antes de qualquer coisa, é importante considerar que o processo de construção do Plano tem um prazo limitado e recursos escassos. Assim, se o seu Estado não conta com um inventário ou um mapa da cultura, a construção do Plano dificilmente será um momento indicado para construí-lo devido às limitações de tempo e recursos. Assim, o grupo envolvido na elaboração do Plano deve utilizar as bases disponíveis, apesar da sua parcialidade, e o processo participativo complementar e corrigirá, quando necessário, as informações dessas bases.

Recordando, nesta etapa estamos tentando visualizar o campo cultural na sua integralidade, e os equipamentos culturais representam uma parte importante da infraestrutura, porém, não a sua totalidade. Nesse sentido, no processo de levantamento é necessário identificar alguns elementos relevantes para construir um retrato mais fiel da realidade cultural observada no Estado. Destacamos alguns desses elementos a seguir.

Indicamos também um roteiro para a elaboração de um inventário cultural. É importante observar que não se trata de restringir o inventário aos itens do roteiro, mas de indicar alguns passos que podem oferecer uma boa visão do desenvolvimento da cultura em seu município.

Aspectos do inventário cultural

a) Gestão da cultura no Estado

A equipe deve responder a certas perguntas, por exemplo: como está organizada a gestão pública da cultura? Quais órgãos e quais das suas divisões, organizações vinculadas, atribuições, leis da cultura, conselhos de cultura existem? Qual a sua composição? Há planejamento ou fundo de cultura? Existem associações, sindicatos, cooperativas ou fundações que agem na esfera da cultura?

b) Participação

Deve-se analisar a existência de práticas de interlocução e controle social sobre as políticas e os programas culturais.

c) Recursos para a cultura

São fontes possíveis a Secretaria do Planejamento, o Tribunal de Contas do Estado e o Portal da Transparência dos recursos federais. As questões orientadoras para levantar as informações são, por exemplo: como a cultura é financiada e apoiada no Estado?

Além dessa questão, deve-se analisar o orçamento do órgão de gestão da cultura e a existência de sistemas de incentivo, assim como a evolução do orçamento e dos recursos obtidos por meio desses sistemas. Pode-se buscar respostas para as perguntas: há outros financiadores? Pode ser identificada a captação de recursos por meio da Lei Rouanet?



d) Equipamentos e espaços públicos de cultura

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) pode ser uma fonte importante para o levantamento do número de equipamentos e espaços de cultura existentes no Estado. Também é interessante registrar a concentração geográfica ou setorial dos equipamentos.

e) Atividades culturais

Fontes: MUNIC-IBGE, Prefeitura. Número de grupos ou profissionais nas diferentes manifestações culturais.

f) Patrimônio cultural material e imaterial

Para esse ponto do inventário, a fonte de informações principal é o IPHAN. Deve-se buscar a identificação e estado de conservação do patrimônio cultural do Estado e da existência de registros relacionados. Participação em programas de conservação, convênios nacionais e internacionais.

g) Desenvolvimento cultural

Uma fonte de informação possível é Secretaria de Educação. Deve-se elencar, por exemplo, as atividades de educação na área da cultura formais e informais, a formação dos agentes e profissionais de cultura e a existência de escolas de artes.

h) Economia da cultura

Analisam-se mecanismos e ações desenvolvidos no âmbito da dimensão econômica da cultura; a relação entre as atividades econômicas do Estado e a esfera da cultura; o número de empregos na esfera da cultura; os principais produtos culturais; e a relação da cultura com outras áreas. Como fontes, temos o IBGE e a Fundação João Pinheiro.

Colocadas essas possibilidades, vamos nos concentrar mais detidamente em dois aspectos: a análise da gestão cultural do Estado e a análise dos instrumentos legais.

4.2.2 Análise da gestão pública da cultura

Esse é um aspecto importante da análise situacional, pois permite sistematizar as informações acerca da capacidade de gestão do Estado. Nesse aspecto, podem ser levantadas informações sobre os órgãos governamentais responsáveis pela gestão, sobretudo acerca da existência, da composição e do histórico de uma Secretaria de Cultura e de um Conselho de Política Cultural, bem como os instrumentos de financiamento e o histórico do orçamento estadual para a cultura.

Com relação à análise do orçamento, o plano de Recife faz uma comparação interessante sobre as despesas com cultura nesta capital e em outras capitais brasileiras.

Link

Os dados do Tesouro Nacional podem ser úteis para uma comparação entre os Estados. Acesse-os em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>.

Não devemos esquecer dos Poderes Legislativo e Judiciário, pois eles costumam ter comissões especiais dedicadas à cultura, além de programas direcionados ao seu apoio e representantes e apoiadores da área cultural.

Dica

Colocando na forma de um roteiro mínimo, as perguntas a serem respondidas para analisar a gestão pública da cultura são: como se caracterizam os órgãos gestores na área de cultura no Estado? Existem outros órgãos com importante atuação na área da cultura?



4.2.3 Análise dos instrumentos legais

É importante considerar os instrumentos legais que regulamentam a cultura no Estado, mas tais instrumentos não se restringem ao âmbito estadual, estamos falando em toda e qualquer lei que apoie a cultura – seja ela municipal, estadual, nacional ou internacional. Existe todo um conjunto de legislação aderente às discussões do campo da cultura. Por exemplo, a identificação de leis específicas de fomento à cultura será importante para o desenvolvimento na área. Para isso, é necessário identificar, no espaço definido para o diagnóstico, a legislação existente.

Alguns exemplos de instrumentos legais internacionais podem ser encontrados no site da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO):

- 2005 – Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais.
- 2003 – Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial.
- 2001 – Declaração universal sobre a diversidade cultural.
- 1972 – Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural.
- 1970 – Convenção relativa às medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais.

Existem leis municipais, estaduais e federais que visam à promoção e ao incentivo à cultura. É importante listar os documentos legais que influenciam as áreas da cultura atentando para a relação entre o seu conteúdo, a sua atualidade e sua coerência ante os demais instrumentos.

Portanto, no roteiro há a necessidade de listar os documentos legais que influenciam a cultura no Estado atentando para a relação nesses três pontos: o conteúdo desses documentos, sua atualidade e sua coerência com os demais instrumentos.

Dica

Fique atento, pois podem existir leis municipais que instauram direitos culturais e que não estão sendo seguidas. Elas poderão ser úteis para a construção do plano.



4.2.4 Análise da situação

Realizado o inventário do campo cultural e sistematizadas as informações obtidas sobre o campo da cultura, é necessário estabelecer a forma de organizar o conjunto de dados e informações coletados. É possível que os diferentes atores envolvidos no processo de construção do Plano Estadual de Cultura tenham levantado um conjunto bastante amplo de informações a respeito da área cultural para fundamentar melhor a construção do Plano. Mas é importante que esses dados e as informações sejam sistematizados de forma que possam ser utilizados nas etapas seguintes da construção do Plano. Trata-se, aqui, de organizá-los de uma forma coerente, possibilitando sua otimização.

Essa etapa poderá ser realizada com a participação dos atores que constituem o Fórum Estadual de Planejamento da Cultura ou até mesmo por meio de seminários abertos à população, envolvendo demais atores interessados.

Dica

No Brasil, temos carência de bases de dados referentes à cultura, mas a ausência de informações pode ser contornada por meio de um processo participativo abrangente, pois as pessoas atuantes no campo guardam na memória sua história.



Também é possível, com o acesso da população à internet, disponibilizar o diagnóstico por meios digitais e fomentar discussões a seu respeito, assim como também é possível o retorno de sugestões por diferentes meios. O objetivo é levantar as principais realizações e as dificuldades da área de cultura. Todos os dados e os documentos reunidos até o momento devem ser utilizados. Os materiais produzidos e sistematizados pelas conferências de cultura também devem ser utilizados.



O processo participativo nessa etapa é muito importante, pois ele nos possibilita ir além da visão tradicional do diagnóstico vinculada a uma perspectiva essencialmente técnica, que desconhece a multiplicidade de interpretações a que as informações estão subordinadas. O processo participativo evidencia essa multiplicidade e possibilita um avanço na compreensão da situação da cultura no Estado, enriquecendo o processo.

Na perspectiva situacional, um dos elementos centrais é a identificação de problemas, pois a realidade é composta de problemas, oportunidades e desafios. Nessa fase, cabe aos atores saber identificar esses problemas na realidade observada, distinguindo as causas e as consequências. A aproximação com problemas concretos vincula os atores do campo com o processo mais técnico do planejamento.

Assim, a escuta atenta é importante no processo participativo. Muitas vezes, construímos a ideia de que os agentes culturais apresentam demandas referentes a maiores investimentos ou nos focamos na perspectiva dos equipamentos, quando, em muitos casos, os agentes esperam mudanças na forma de administrar a cultura, os equipamentos, os recursos e as decisões.

Agora podemos perceber melhor a importância do processo de levantamento, realizado anteriormente com a construção do inventário ou do mapeamento do campo da cultura. Com esse levantamento, fica mais fácil identificar no campo da cultura os problemas concretos apontados anteriormente.

Na análise situacional, devemos identificar, a partir das informações existentes, as principais necessidades do campo da cultura no Estado. É importante tratar essas necessidades de forma transversal, ou seja, as necessidades serão encontradas tanto setorialmente quanto territorialmente. Mas para a organização dessas informações, a construção de um mapa deve representar as necessidades de todo o campo da cultura.

Outro fator relevante para a análise situacional é observar todos os aspectos contemplados no Sistema Nacional de Cultura, considerando a própria necessidade de construção do Plano, dos conselhos de política cultural e da constituição dos fundos. Além disso, é importante contemplar o Plano Nacional de Cultura com seus cinco capítulos, 36 estratégias, 275 ações e 53 metas.

4.3 Desafios e oportunidades

Tendo construído participativamente – em um esforço conjunto entre poder público e sociedade civil – a sistematização e a análise das principais informações do campo da cultura, a análise de tendências deve contribuir para a identificação dos principais desafios e das oportunidades que são percebidos pela coletividade para a área da cultura no Estado.

Por exemplo, o Fórum de Planejamento pode ter identificado que as práticas culturais no Estado têm aumentado, que o número de artistas cresceu, mas que a frequência é fortemente limitada a atividades de artistas do centro econômico do país ou da capital, ou seja, os artistas locais não são valorizados ou conhecidos. O desafio aqui é dar visibilidades aos artistas do Estado e às suas atividades culturais características.

Outro exemplo pode ser identificado na diminuição do dinamismo cultural de um Estado. Nesse caso, o desafio pode significar o incentivo à participação da população, vencendo a ideia de que a população é simplesmente consumidora de cultura, e incentivando a criação cultural.

Um desafio que também poderá ser percebido é o isolamento das práticas culturais das demais práticas educacionais, econômicas ou políticas. Por exemplo, pode-se, em certos períodos perceber que as práticas culturais são mais associadas ao puro entretenimento do que a atividades políticas de conscientização, autonomização e construção da relação com o outro e de um destino coletivo.

A análise situacional será, assim, consolidada pela identificação dos desafios e das oportunidades observadas na área.



Os desafios constituem-se das limitações da área que devem ser superadas. Muitas vezes, representam as ameaças do planejamento estratégico convencional. Na prática, tratam-se de obstáculos que dificultam o desenvolvimento da cultura ou de temas de difícil resolução, mas que devem ser enfrentados. Para o enfrentamento dos desafios, a construção de soluções criativas é essencial, e para isso, a ampla participação da sociedade é fundamental.



Situações e questões que uma equipe de técnicos enfrenta de uma maneira recorrente pode ser abordado com muita criatividade pelos agentes do campo cultural, que trazem na sua história o acúmulo de experiências da área.

Geram-se, então, as oportunidades, que são condições de contexto propiciadoras do desenvolvimento. São as oportunidades para crescer e as tendências da sociedade que favorecem as realizações almeçadas dentro da área. Assim, as oportunidades podem ser utilizadas para a realização daquelas ações que foram definidas para o desenvolvimento da área cultural.

Dica

As oportunidades, muitas vezes, são identificadas junto com os desafios. Como costumamos dizer: há uma riqueza tão grande de atividades culturais no Estado, mas a população não a conhece; há muitos agentes culturais, mas eles estão abandonando Estado; e temos uma grande diversidade cultural, mas os equipamentos são reservados apenas a certas atividades culturais. Com isso, pode-se perceber que as oportunidades consistem naquilo que consideramos positivo na nossa avaliação, como a riqueza de atividades culturais, o grande número de criadores culturais, a diversidade cultural.



Identificados os desafios e as oportunidades, o Fórum Municipal de Planejamento poderá, respeitando as determinações da Conferência Municipal de Cultura, elaborar as diretrizes do Plano Estadual de Cultura.

4.4 Diretrizes e objetivos

As diretrizes constituem os principais eixos escolhidos para o desenvolvimento da cultura no Estado. São referências gerais, que definem a direção dos objetivos e os limites das estratégias e das ações a serem adotadas. Já os objetivos podem ser definidos como a situação na qual se pretende que a área da cultura esteja no futuro, de acordo com o alcance temporal do Plano.

Para definir os objetivos, é necessário pensar aonde se quer chegar, que situação se pretende alcançar na área da cultura, considerando a análise situacional realizada, ou seja, considerando onde se está no momento. Por que considerar onde se está? Porque é de onde se começa a caminhada que a ser organizada por meio do Plano.

Se a situação da cultura está muito longe do que a sociedade deseja, haverá um longo caminho a percorrer, logo, teremos mais desafios a enfrentar. Se, ao contrário, já se realizaram muitas conquistas na área da cultura, haverá um caminho mais delimitado, pois muitos passos já foram dados. Isso, porém, não encurta o caminho, já que os desejos se modificam à medida que avançamos na direção do que queremos.

Os objetivos devem ser definidos de uma forma mais ampla. Devemos entender os objetivos estabelecidos no Plano Estadual de Cultura como a visão que a área cultural tem de seu futuro, isto é, de aonde pretendemos chegar no campo cultural no prazo estabelecido pelo documento. Para isso, durante a construção dos objetivos do Plano Estadual, é importante considerar os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Cultura.



Devemos lembrar que o dispêndio de esforços em um conjunto muito grande de objetivos pode fazer com que os resultados alcançados ao longo de um período sejam irrelevantes.



Nesse sentido, é necessário identificar um conjunto de critérios para que a discussão no processo de planejamento defina objetivos razoáveis. A dificuldade está em procurar um caminho que não seja tão ambicioso que se torne irrealizável, nem tão humilde que não represente qualquer avanço ou melhoria da situação atual.

Nas etapas de prognóstico e dos indicadores de monitoramento e avaliação, os objetivos serão desdobrados a partir da identificação da situação atual, permitindo a elaboração das estratégias e com os quadros correspondentes de ações e metas.

O estabelecimento dos objetivos do Plano finaliza a etapa da análise situacional no processo de planejamento. Revisando o que construímos até momento, verificamos que primeiramente estabelecemos um quadro da área cultural no Estado a partir do inventário do setor e então fizemos a análise de suas tendências, a identificação dos atores, o reconhecimento do marco legal e a análise situacional. A partir das constatações encontradas, é possível estabelecer uma matriz que revela os principais desafios e as oportunidades para a área. Desse modo, podemos determinar os objetivos do Plano.

No quadro a seguir, podemos observar de forma resumida as atividades desenvolvidas para a produção dos itens do Plano Estadual de Cultura. Todas as atividades exploradas aqui devem subsidiar a confecção dos quatro primeiros itens que farão parte do documento.

Quadro 1: Resumo das atividades da fase de análise situacional

Itens do Plano Produto	Atividades Desenvolvidas
Diagnóstico do Desenvolvimento da Cultura	<ul style="list-style-type: none">• Inventário do Setor Cultural;• Identificação dos gestores e outras partes interessadas;• Identificação dos instrumentos legais;• Análise da Situação.
Desafios e Oportunidades	<ul style="list-style-type: none">• Discussão e elaboração, a partir do diagnóstico, de listagem com os principais desafios e oportunidades para o desenvolvimento da cultura no Estado, para o período do plano.
Diretrizes e Objetivos	<ul style="list-style-type: none">• Definição da visão de futuro da cultura no Estado, das linhas de referências a serem utilizadas na construção do plano com a definição dos seus objetivos.



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 onde 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.

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.

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 Estado da região.**

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.



Unidade 6

Monitoramento e Avaliação



6.1 Introdução

Nesta unidade, trataremos do monitoramento e da avaliação dos Planos Estaduais de Cultura por meio de seus indicadores. Para tanto, abordaremos os seguintes tópicos:

- Sistema de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Cultura;
- Indicadores;
 - O que são indicadores?
 - Características dos indicadores;
 - Por que utilizar indicadores?
 - Sobre a mensuração
 - Limites na formulação de indicadores.
- Processo de avaliação;
- Indicadores de monitoramento e avaliação aplicados ao Plano Estadual de Cultura; e
- Considerações finais

6.2 Sistema de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Cultura

Primeiramente, é importante definir qual o significado de avaliação e de monitoramento, de modo que possamos compreender claramente o que o Plano deve contemplar em relação a esses dois itens. Um dos objetivos principais do processo de planejamento é criar um plano no qual seja formalizado um conjunto de ações a serem conduzidas em um determinado prazo para alcançar uma situação futura. Esse processo se realiza a partir de uma verificação da situação presente, que é encarada na fase da análise situacional, como vimos na Unidade 4.

Na análise situacional, a partir da avaliação e da reflexão sobre a área identifica-se de forma sistemática a realidade do campo cultural no Estado, possibilitando a realização de uma análise mais precisa sobre os principais desafios e as oportunidades que se apresentam na área da cultura.

Essa análise permite estabelecer um conjunto de objetivos da área cultural que constitui os elementos norteadores do prognóstico. Neste, apresentado na Unidade 5, foi construído um conjunto de estratégias, metas e ações para que a realidade cultural do Estado se modifique, em um determinado prazo, para a direção que foi acordada pelos participantes do processo de planejamento. As atividades dessa etapa possibilitam definir prazos para a condução das ações, bem como definir as fontes e os mecanismos de financiamento das ações.

No entanto, as atividades do prognóstico, por serem de elevada importância, requerem cuidados para que o processo de planejamento tenha, de fato, bons resultados. Tais cuidados se resumem na necessidade de pensarmos em maneiras de avaliar continuamente o andamento das ações, pois um processo de gestão não estará completo se não for estabelecida previamente a forma como se dará a avaliação das ações.

Para tanto, devem ser definidos indicadores de monitoramento e de avaliação. Além disso, devemos controlar se o que foi planejado está sendo executado e avaliar se o que está sendo executado está trazendo os resultados esperados. De fato, não basta executar o Plano, é necessário ter condições de avaliar se o Plano que foi construído está sendo executado de maneira correta. Para isso, utilizamos os indicadores de monitoramento e de avaliação.



6.3 Indicadores

Os **indicadores**⁶ são importantes elementos na maneira como a sociedade entende seu mundo, toma suas decisões e planeja suas ações. Por esse motivo, nesta seção abordaremos seu conceito, suas características, as razões da sua utilização, sua mensuração e seus limites.

6 O termo indicador é originário do Latim *indicare*, que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar. Fonte: Houaiss (2009).

6.3.1 O que são indicadores?

Os indicadores podem comunicar ou informar sobre o progresso em direção a um determinado objetivo ou a uma meta. Um indicador pode ser entendido como um parâmetro, ou como um valor derivado de parâmetros, que apontam e fornecem informações sobre o estado de uma realidade.

A mais importante característica do indicador, quando comparado a outros tipos de informação, é a sua relevância para a política e para o processo de tomada de decisão. Para ser representativo, o indicador tem de ser considerado importante tanto pelos tomadores de decisão como pelo público. Em geral, os indicadores mais desejados são aqueles que resumem, ou simplificam, as informações relevantes, fazendo com que certos fenômenos que ocorrem na realidade se tornem mais aparentes.

Existem várias funções que os indicadores podem assumir, por exemplo: prover informações de advertência, antecipar futuras condições e tendências, estabelecer comparação entre lugares e situações. No caso específico dos Planos, a preocupação é basicamente com a avaliação de condições e tendências em relação às metas e aos objetivos.

É importante destacar que os indicadores podem ser ferramentas de mudança, de aprendizado e de propaganda. Sua presença afeta o comportamento das pessoas, uma vez que por meio deles a sociedade mede o que ela valoriza e aprende a valorizar aquilo que ela mede.



6.3.2 Características dos indicadores

O objetivo principal dos indicadores é agregar e quantificar informações de uma maneira que a realidade se torne mais aparente. Eles simplificam as informações sobre os fenômenos, tentando melhorar o processo de comunicação.

Esses indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos. Em algumas situações, indicadores qualitativos são mais adequados, como é o caso de quando não forem disponíveis informações quantitativas; de quando o atributo de interesse é inerentemente não quantificável; ou de quando as determinações de custo assim o obrigarem.

No contexto da construção dos Planos Estaduais de Cultura, os indicadores devem estar relacionados basicamente às **metas**⁷.

Essas metas são estabelecidas no processo de planejamento dentro de uma expectativa de que elas sejam, de alguma maneira, alcançável. Isso significa que não é viável o estabelecimento de metas tão audaciosas ao ponto de se saber ser impossível seu alcance. Os indicadores existem justamente para verificar os progressos no sentido do alcance das metas, que devem ser observáveis ou mensuráveis. Assim, a utilização de indicadores é uma maneira de monitorar de forma adequada a execução do Plano, pois fornece uma medida do alcance das metas definidas.

7 As **metas**, como já mencionamos, representam uma intenção, isto é, os valores específicos a serem alcançados em um determinado período.

Lembre-se de que um dos prerrequisitos para a formulação e a utilização de sistemas de indicadores para acompanhamento dos Planos é o de que eles sejam compreensíveis.

Os indicadores são meios de comunicação e toda forma de comunicação requer entendimento entre os participantes do processo. Nesse sentido, os indicadores selecionados para fazer esse acompanhamento devem ser os mais transparentes possíveis, e os seus usuários devem ser estimulados a compreender o seu significado e a sua significância para a boa condução dos Planos.



Observe as dicas para a construção dos indicadores relacionados às metas e às ações:

- Os valores dos indicadores devem ser mensuráveis.

É importante refletir, na hora de definir indicadores, se é possível observá-los na realidade. De nada resolve definir um ótimo indicador relacionado a uma meta do plano se esse indicador não puder ser medido.

- Deve existir disponibilidade dos dados.

Devemos sempre verificar quais são os dados existentes em nossa realidade para, na hora de definir indicadores, selecionar aqueles que estão disponíveis.

- A metodologia para a coleta e o processamento dos dados, bem como para a construção dos indicadores, deve ser limpa, transparente e padronizada.

Conforme acompanhamos a execução do Plano, é necessário trabalhar de forma sistemática, ao longo do tempo, na forma da coleta de dados, no seu tratamento e na sua disponibilização para consulta.

- Os meios para construir e monitorar os indicadores devem estar disponíveis, incluindo as capacidades financeira, humana e técnica em toda a construção do plano de acompanhamento.
- Os indicadores, ou o grupo de indicadores, devem ser financeiramente viáveis.

Dica

É importante observar novamente que na formulação e na escolha de indicadores a preocupação principal é o alinhamento com os objetivos e as metas estabelecidos nas etapas anteriores do processo de planejamento.



6.3.3 Por que utilizar indicadores?

O que possibilita qualificar um processo de gestão é a sua mensuração. Por isso, a gestão de atividades e o processo decisório necessitam de maneiras de mensurar o progresso de uma organização ou área, e os indicadores são uma importante ferramenta neste processo.

6.3.4 Sobre a mensuração

As medições são indispensáveis para que os Planos alcancem os resultados desejados. Além disso, a mensuração também auxilia na escolha entre alternativas políticas e, em alguns casos, na correção da direção política como resposta a uma realidade dinâmica. Algumas vezes, em função das mudanças que temos na realidade, podemos modificar os elementos do plano. E essa mudança pode ser capturada pelos indicadores de monitoramento.

As medidas fornecem uma base empírica e quantitativa de avaliação do desempenho e permitem comparações no tempo e no espaço, proporcionando oportunidades para descobrir novas formas de atuar na realidade.



O objetivo principal da mensuração é auxiliar os tomadores de decisão na avaliação de seu desempenho em relação aos objetivos estabelecidos, fornecendo bases para o planejamento de futuras ações. Para isso, esses atores necessitam de ferramentas que conectem atividades passadas e presentes com as metas futuras, e os indicadores são o elemento central dessas ferramentas.

Essas medidas são úteis por várias razões. Entre elas, no campo da cultura, vale destacar a possibilidade de avaliação do grau de sucesso no alcance das metas estabelecidas em relação ao desenvolvimento da área, sendo essas medidas ferramentas de avaliação.

Para que um indicador seja bom, é necessário que ele preencha algumas características. Dessa forma, esses indicadores devem ser:

- claros nos valores – não são as desejáveis incertezas nas direções que são consideradas corretas ou incorretas;
- claros em seu conteúdo – devem ser entendíveis, com unidades que façam sentido;
- suficientemente elaborados para impulsionar a ação política;



- relevantes politicamente para todos os atores sociais, mesmo para aqueles menos poderosos;
- factíveis – possíveis de serem executados dentro de um custo razoável;
- suficientes – é necessário achar um meio-termo entre o excesso de informações e as informações insuficientes para que possamos fornecer um quadro adequado da situação;
- possíveis de compilar sem necessidade excessiva de tempo.
- situados dentro de uma escala apropriada – nem superagregados nem subagregados.
- democráticos – as pessoas devem ter acesso à seleção e às informações resultantes da aplicação da ferramenta;
- suplementares – devem incluir elementos que as pessoas não possam medir por si próprias;
- participativos – devem utilizar elementos que as pessoas e os atores possam mensurar por si próprios;
- hierárquicos – para que os usuários possam descer na pirâmide de informações, se desejarem, mas também possam transmitir a mensagem principal rapidamente.

Sistemas de indicadores, para além do acompanhamento e do monitoramento, são úteis para os tomadores de decisão e podem ser utilizados para o desenvolvimento de políticas públicas na área de cultura e nas funções do planejamento desta. Além disso, sinteticamente verificamos que os indicadores podem assumir diferentes funções, conforme é indicado na Figura a seguir.

Figura 13: Funções dos indicadores

Função analítica	Função de Comunicação
<p>As medidas ajudam a interpretar os dados dentro de um sistema coerente, agrupando-os em matrizes ou índices.</p>	<p>As ferramentas tornam os tomadores de decisão familiarizados com os conceitos e os resultados esperados das ações. Os indicadores ajudam no estabelecimento de metas e também na avaliação do sucesso em alcançá-las.</p>
Função de Aviso e Mobilização	Função de Coordenação
<p>As medidas ajudam os gestores a tornarem pública a realidade da área cultural por meio de publicações anuais ou simples relatórios com indicadores-chave.</p>	<p>Um sistema de medidas e de relatórios deve integrar dados de diferentes áreas e dados coletados por agências distintas.</p>

É fundamental destacar que qualquer sistema de monitoramento e de avaliação deve ser factível tanto em termos de orçamento como em termos de recursos humanos. Deve ser aberto à população para participação e controle.

No caso específico da elaboração dos Planos Estaduais de Cultura, a função básica e principal dos indicadores será de acompanhar a evolução e os resultados das ações planejadas.


A elaboração de programas de avaliação por meio de indicadores deve auxiliar na especificação de metas e estratégias. Suas bases empíricas e quantitativas de avaliação podem ajudar os tomadores de decisão no que se refere à possibilidade de escolha e de comparações, levando a melhores decisões



segundo os critérios estabelecidos. Isso decorre da comparação do presente com o passado com relação às metas anteriormente estabelecidas e da comparação entre diferentes regiões e momentos, identificando e refletindo sobre tendências a partir da observação dos efeitos de diferentes políticas.

6.3.5 Limites na formulação de indicadores

Mesmo evidenciando a importância dos indicadores no processo de acompanhamento dos Planos, é necessário reconhecer algumas limitações na sua utilização. Uma limitação bastante presente, principalmente no contexto nacional, é a falta de dados disponíveis que permitam a avaliação adequada das ações. Isso, muitas vezes, leva ao problema de medir mais o que não é de fato mensurável do que a medir o que é realmente importante.



Outra limitação oriunda de uma escolha inadequada de indicadores é a ausência de ligação entre o indicador e a ação propriamente dita, bem como com seus resultados esperados.



Uma dificuldade adicional referente aos limites de recursos deve ser ressaltada. Existem diversas limitações reais de recursos humanos, financeiros e de tempo para mensuração dentro de projetos de avaliação e monitoramento, e isso deve ser levado em consideração.


No que se refere aos seus indicadores de monitoramento e avaliação, um Plano de Cultura deve ser elaborado de forma a constituir um sistema organizado, que relacione as visões e as metas aos indicadores e aos seus critérios de avaliação. Além disso, devemos contemplar um número limitado de questões-chave para análise e um número limitado de indicadores, ou uma combinação de indicadores, para fornecer um sinal claro do progresso.

Devemos, sempre que possível, procurar uma padronização das medidas para permitir comparações e estabelecer valores de referência, padrão mínimo e tendências.

Outro aspecto a ser considerado nos indicadores é o de construí-los de modo que sejam acessíveis ao público. Somente desse modo o sistema será capaz de atender às necessidades de toda a sociedade civil, destacando-se os atores da área cultural, que são usuários importantes dessas informações.

É necessário contemplar no Plano a perspectiva de que o processo de avaliação seja constante, entendendo que em cada fase da construção do Plano é necessário parar e refletir a fim de avaliar se as ações e os resultados estão atendendo às expectativas, conforme o planejado. Essas avaliações permitem identificar dificuldades e saná-las ainda durante o processo, evitando que se chegue a um final indesejado. Por isso, faz-se necessário desenvolver a capacidade de repetidas medidas para determinar tendências.

Ao mesmo tempo, é importante, no processo de monitoramento, que a avaliação funcione de forma interativa, adaptativa e responsiva às mudanças, porque a realidade é dinâmica e se altera frequentemente. Com isso, é possível ajustar as metas, os sistemas e os indicadores com os *insights* decorrentes do monitoramento, promovendo assim o desenvolvimento do aprendizado coletivo e o *feedback* necessário para a tomada de decisão.



Vale destacar que o processo de monitoramento deve contemplar uma delegação clara de responsabilidade e o provimento de suporte constante no processo de tomada de decisão. Adicionalmente, devemos pensar no provimento de capacidade institucional para a coleta de dados, sua manutenção e sua documentação. Na medida do possível, também é necessário desenvolver apoio ao desenvolvimento da capacitação local de avaliação.



6.3.6 Processo de avaliação

Não existe uma definição consensual para o que seja avaliação. De maneira geral, a avaliação significa identificar e aplicar critérios, sintetizando informações para poder julgar o mérito de algo.



Um entendimento básico que devemos ter nos processos de avaliação é que eles não funcionam isoladamente, o que torna o papel exercido pelas lideranças um ponto crítico.

O impulso necessário para a realização da avaliação pode se originar de forças externas, como a insatisfação pública, porém, essa motivação normalmente irá gerar resultados superficiais, pois objetiva nada mais do que acalmar a população reclamante. Avaliações mais efetivas geralmente ocorrem a partir de uma demanda interna, com uma liderança forte e uma visão de longo prazo.

Um aspecto importante a se destacar é o fato de a avaliação levar à identificação de pontos ou metas práticas a serem alcançadas. O processo contínuo de avaliação permite que possamos construir sempre melhores planos, uma vez que essas ferramentas funcionam para a análise de políticas e também para o planejamento, podendo identificar elementos potencialmente fracos e fornecer sinais de alarme que indiquem necessidades de mudança de direção política, mudanças no comportamento ou ajustes institucionais.

Outro ponto particularmente importante no processo de avaliação é a dependência acentuada que todos os sistemas têm de dados confiáveis e com boa qualidade. Assim, para realmente se observar e conhecer a direção do desenvolvimento da área é necessário desenvolver e manter sistemas de informações.

6.3.7 A importância dos dados

O processo de avaliação inevitavelmente deverá ser pensado desde o início da construção do Plano Estadual de Cultura, estimulando e orientando a busca por dados que sejam relevantes. Essas informações é que possibilitarão avaliar se, ao final do projeto de construção do Plano, os resultados foram positivos. Portanto, devemos dar atenção à obtenção de dados entendendo que os sistemas para avaliação são normalmente restritos pela falta de dados, poucos recursos para monitoramento e inabilidade para analisar ou interpretar dados.

Dica

Sistemas de avaliação que obtiveram sucesso vêm de instituições que têm capacidade de gerir, analisar e sintetizar dados e de comunicar seus resultados.



Outro aspecto a se considerar é que mesmo com a compilação dos dados, permanece o desafio de interpretar os significados e de saber quais as necessidades reais de mudança. As tendências podem se mostrar contraditórias – diferentes valores levam a diferentes ponderações e a interpretações alternativas dos mesmos dados. Em um processo de avaliação transparente, aberto e construído por meio da colaboração, as oportunidades de aprendizado são maximizadas. Pela identificação de tendências não desejadas, podemos evitar crises e, conhecendo melhor as interações do sistema, melhores estratégias podem ser adotadas para os diferentes níveis de atuação.

Atenção! Observe que em qualquer projeto de avaliação, uma das principais tarefas é a definição de um sistema com o objetivo de determinar e de clarificar o que vai ser medido e o que se espera da medida.



Um sistema é um modelo conceitual que ajuda a selecionar e a organizar questões que definirão o que vai ser medido pelos indicadores. O termo modelo é utilizado aqui para generalizar a estrutura conceitual comum de sistemas similares que são utilizados em projetos práticos. A utilidade de um modelo conceitual não se restringe apenas ao processo de escolha de indicadores, mas também à sua capacidade de realçar indicadores que, mesmo não refletindo as prioridades atuais, podem ter grande importância no futuro. Reconhecer o que não está sendo enfatizado é tão importante quanto saber o que o está. Da mesma maneira, a falta de indicadores ou determinados tipos de sinais constitui importante elemento para análise. Então, o sistema efetivo serve como base para ser revisado de tempos em tempos e no teste das prioridades atuais.




6.3.8 Indicadores de monitoramento e avaliação aplicados ao Plano Estadual de Cultura

Os indicadores de monitoramento e avaliação devem refletir a forma como serão acompanhadas e avaliadas as ações descritas nos Planos Estaduais. Para o Plano Estadual de Cultura, podemos seguir as mesmas diretrizes que orientam as ações no Plano Nacional de Cultura. Assim, como no PNC, a competência de avaliar periodicamente o alcance das ações e das metas foi atribuída ao Ministério da Cultura, para o Plano Estadual de Cultura, o Estado fica como responsável de fazer esta avaliação, juntamente com os atores sociais envolvidos, sendo que a construção do Plano Estadual deve possibilitar o monitoramento.

Tal avaliação e o monitoramento devem ser feitos com base em indicadores nacionais, regionais e estaduais que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos; os níveis de trabalho; a renda e acesso da cultura; a institucionalização e da gestão cultural; o desenvolvimento econômico-cultural; e a implantação sustentável de equipamentos culturais nos Estados.

O monitoramento tem como principal objetivo a avaliação das ações para verificar o grau de alcance dos resultados esperados e também possibilitando a correção e/ou ajustes nos planos de acordo com as condições de contorno.



No Plano Nacional de Cultura, está prevista a avaliação com a participação de especialistas, técnicos e agentes culturais, institutos de pesquisa, universidades, instituições culturais, organizações e redes socioculturais, tendo o apoio do Conselho Nacional de Política Cultural.



Com o objetivo de auxiliar a gestão, criou-se por meio do Plano Nacional de Cultura, além de outros órgãos colegiados de caráter consultivo, o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, que tem os seguintes objetivos:

- coletar, sistematizar e interpretar dados, fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das

necessidades sociais por cultura. Dessa forma, permite-se a formulação, o monitoramento, a gestão e a avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, verificando e racionalizando a implementação dos Planos e a sua revisão nos prazos previstos.

- disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de bens culturais; para a construção de modelos de economia e sustentabilidade da cultura; para a adoção de mecanismos de indução e para a regulação da atividade econômica no campo cultural, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados.
- exercer e facilitar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, assegurando ao Poder Público e à sociedade civil o acompanhamento do desempenho dos Planos.

É importante recordar que, ao longo do processo de planejamento, devemos utilizar as referências estabelecidas pelo Sistema Nacional de Cultura e pelo Plano Nacional de Cultura. Um aspecto particularmente interessante nesse alinhamento são as 53 metas desse Plano, as quais são distribuídas em seus quatro eixos. As metas do Plano devem ser acompanhadas por indicadores e, assim, quando utilizadas nos Estados, podem ser também melhor monitoradas.

6.4 O planejamento como processo

No processo conduzido até aqui, várias questões foram levantadas. Iniciamos com a identificação da realidade da área da cultura; em seguida, observamos seus desafios e as oportunidades; e, por fim, definimos diretrizes e prioridades para o seu desenvolvimento a partir da ideia de construção de um futuro desejado por todos os atores do campo.

Com uma visão de futuro desejado para a cultura no Estado definida, é possível estabelecer a maneira de se chegar a esse futuro traçando estratégias e ações com o objetivo de alcançar as metas definidas para o período de vigência do Plano. Nesse ponto, é necessário estimar os resultados esperados com as ações, definir os recursos e as fontes existentes, bem como estabelecer os prazos para execução das ações.

O que abordamos aqui é a necessidade de verificar se o que foi pensado em termos da transformação da área com o Plano está efetivamente acontecendo. Com isso é possível verificar se existem problemas na execução das ações



e efetuar as correções necessárias quando identificados os problemas. Da mesma forma, é possível subsidiar futuros Planos no sentido de melhorar as estimativas que foram feitas ao longo do processo.

Devemos sempre lembrar de que um planejamento é um processo e que seu produto, o Plano, é um documento que pode e deve ser revisado periodicamente para melhorar sua qualidade em relação à realidade que se apresenta. Essa realidade se modifica continuamente, por isso, é necessário reorientar as ações diante das diferenças que encontramos.

A avaliação assume algumas funções com o intuito de melhorar os resultados do Plano. Assim, a avaliação permite:

- identificar problemas, ou falhas, que podem gerar desvios em relação ao que foi planejado;
- alcançar, com o acompanhamento da execução do Plano, resultados mais próximos possíveis do que se pretendia ter como estado da área cultural;
- verificar se as estratégias e as ações estão efetivamente levando ao alcance das metas estabelecidas; e
- ter informações ao longo do processo que possibilite intervenções mais rápidas quando necessário.

A construção de um plano de monitoramento e avaliação, portanto, possibilita estabelecer os tipos de informações a serem utilizadas para avaliação e definir as fontes e a qualidade das informações necessárias para o monitoramento, bem como a frequência em que essas informações serão coletadas e avaliadas.

Dica

Discutimos os aspectos centrais para o processo de elaboração de um plano participativo de cultura. Esperamos que você tenha obtido êxito na sua leitura e compreendido os assuntos abordados. Reflita e discuta cada uma das unidades com seus colegas e outros atores participantes no processo de construção do Plano de seu Estado para que todos tenham a oportunidade de esclarecer cada uma das etapas. Desejamos sucesso na construção do seu Plano!



REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

AURÉLIO, Buarque de Holanda Ferreira. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Positivo, 2010.

BRASIL. Agência de desenvolvimento do nordeste. *Planejamento participativo em desenvolvimento local sustentável*. Recife, 2002. Caderno 1.

_____. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais*. 2. ed. Brasília, 2008.

_____. **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 - SNIC e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12343-2-dezembro-2010-609611-norma-pl.html>>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Ministério da Cultura. **Ministério da Cultura – MinC**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

BUARQUE, Sérgio. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: INCRA/IICA, 1998.

DOWBOR, L. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOMES, M. A. O. *et al.* Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) como mitigador de impactos socioeconômicos negativos em empreendimentos agropecuários. *In*: BROSE, M. *Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p. 63-78.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MEDEIROS, J. P.; BORGES, D. F. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 63-81, jan.-fev. 2007.

TURNES, V. A. *Metodologia para elaboração de sistemas de monitoramento do desenvolvimento local*. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)–Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.





Ministério da
Cultura

