

# Proposta Metodológica para Elaboração de Planos Estaduais de Cultura



# Proposta Metodológica para Elaboração de Planos Estaduais de Cultura



Esta apostila foi elaborada no âmbito do  
Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura.

Programa de  
**Fortalecimento Institucional**  
para Implementação  
de **Sistemas de Cultura**



Secretaria de  
**Articulação Institucional**

Ministério da  
**Cultura**



**Observatório  
da Realidade  
Organizacional**



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA**

Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura

#### Equipe

Profª Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Drª

Profª Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva, Drª

Prof. Hans Michael van Bellen, Dr

Prof. Valério Alécio Turnes, Dr

Felipe Amaral Borges

Helena de Salles Uglione

Rebeca Ribeiro de Moraes Barcellos

Clênia de Mattia

Marina Coelho Xavier

Rayana Peled

Luisa Follador Karam

Florianópolis

2013

## SUMÁRIO

Introdução.....	7
<b>Capítulo1 - Governança do Processo de Construção do Plano Estadual de Cultura .....</b>	<b>13</b>
1.1 Introdução.....	15
1.2 Governança.....	15
1.3 Cooperação.....	15
1.4 Instâncias de Governança Estadual.....	15
1.4.1 Facilitadores Estaduais.....	16
1.4.2 Espaços de Governança.....	16
1.4.3 Fórum Estadual de Planejamento da Cultura .....	17
1.4.4 Plenário Geral .....	18
1.4.5 Grupo de Planejamento Estadual .....	18
1.5 Instância de Governança Territorial.....	18
1.5.1 Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura.....	19
1.5.2 Grupo de Planejamento Territorial.....	19
1.5.3 Grupos de Trabalho Setoriais.....	20
<b>Capítulo 2 - Sensibilização e Mobilização .....</b>	<b>21</b>
2.1 Introdução.....	23
2.2 Sensibilização - etapa inicial do planejamento.....	23
2.2.1 O que se Entende por Sensibilização.....	23
2.2.3 Por que e Quando Sensibilizar? .....	23
2.2.4 Objetivos e Estratégias de Sensibilização .....	24
2.3 Divulgação do Processo de Elaboração do Plano.....	24
<b>Capítulo 3 - Análise Situacional da Cultura.....</b>	<b>31</b>
3.1 Introdução.....	33
3.1.1 Diagnóstico do desenvolvimento da Cultura.....	33
3.2 Desafios e Oportunidades .....	39
3.3 Diretrizes e Objetivos.....	40
<b>Capítulo 4 - Prognóstico .....</b>	<b>41</b>
4.1 Introdução.....	43
4.2 Prognóstico para o Futuro da Área Cultural.....	43
4.3 Estratégias, Ações e Metas.....	43
4.3.1 Estratégias.....	43
4.3.2 Ações.....	45
4.3.3 Metas .....	45
4.4 Prazos de Execução .....	47
4.5 Mecanismos e Fontes de Financiamento .....	48



<b>Capítulo 5 - Monitoramento e Avaliação</b> .....	51
5.1 Introdução.....	53
5.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Cultura .....	53
5.3 Indicadores .....	54
5.3.3 Por Que Utilizar Indicadores? .....	55
5.3.4 Sobre Mensuração .....	55
5.3.5 Limites na Formulação de Indicadores .....	57
5.3.6 Processo de Avaliação .....	58
5.3.7 A Importância dos Dados .....	59
5.3.8 Indicadores de Monitoramento e Avaliação Aplicados ao Plano Estadual de Cultura.....	59
5.4 O Planejamento como Processo .....	60
<b>Referências</b> .....	63



# Introdução

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, do qual são peças fundamentais na consolidação de políticas públicas de cultura como políticas de Estado.

A proposta do Plano Nacional de Cultura para a elaboração dos Planos Estaduais 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.

Dentro do Plano Nacional, 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 dez anos no mínimo, o produto desse processo de planejamento, o plano estadual, deve possuir objetivos, estratégias e metas que **converjam** para a visão do Plano Nacional de Cultura (PNC), norteador desse

Observe que o plano se estrutura em três dimensões complementares: a cultura como expressão simbólica, como direito de cidadania e como campo potencial para o desenvolvimento econômico com sustentabilidade.

---

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

---



processo.

Uma das finalidades do planejamento é produzir um Plano de Cultura nos estados que reflita o seu papel sobre as ações e as condições possíveis para que possamos atingir, no mínimo, os objetivos traçados no PNC:

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

Vamos trabalhar de acordo com três etapas de planejamento para a construção do plano:

- Instalação das instâncias de governança, sensibilização e mobilização;
- Análise situacional da cultura;
- 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 do setor cultural; e
- Dinamizar o processo de participação cidadã através de respostas construídas a partir dos potenciais territoriais.

A construção do Plano 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, precisamos ampliar o protagonismo dos atores sociais e fortalecer os mecanismos de transparência e controle social no setor cultural.

O Planejamento Participativo é a forma encontrada para mudar a concepção tradicional de planejamento e assegurar a participação 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 o setor 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 de prioridades, execução das ações e acompanhamento e avaliação; e
- garantir a representatividade social, respeitando e expressando a diver-

---

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

---

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

cidade territorial e valorizando a organização da sociedade.

Esse planejamento se orienta 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. (ADENE/PNUD, 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 outros, destacam-se como resultado deste:

- 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.
- 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 de 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.

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

*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.*

---

Você pode conferir as definições do Plano Nacional de Cultura em: <<http://www.cultura.gov.br/site/pnc/introducao/valores/>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

---

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

*A dinâmica cultural não pode ser pensada sem que se leve em conta a dialética entre a tradição e a inovação. Articulações entre elementos históricos e processos de (re)invenção cultural povoaram nosso passado, transformam o presente e apontam caminhos para um futuro com maior conexão entre cultura e cidadania. As fronteiras entre as expressões populares e eruditas, o conceito de patrimônio histórico, os cânones consagrados das linguagens artísticas e a própria noção de direitos autorais não são concepções estáticas, pois estão em constante processo de atualização. Portanto, são necessárias constantes interlocuções entre os legados de nossas matrizes culturais fundadoras, as linguagens do campo artístico, as dinâmicas territoriais locais e as demandas dos cidadãos e cidadãs das diferentes faixas etárias, situações profissionais, condições de vida e opções religiosas, políticas e sexuais. Tudo isso deve ser observado, especialmente sob o ponto de vista das oportunidades e implicações do uso das novas tecnologias de comunicação e informação, que caracterizam o mundo contemporâneo, digital e globalizado. Em favor da diversidade, cabe ao poder público tanto preservar e avivar a memória nacional quanto garantir o pluralismo cultural, com seu caráter experimental e inovador.*

### **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 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 e 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, modos de vida, suas línguas, expressões simbólicas e manifestações estéticas. O Estado deve garantir ainda o pleno acesso aos meios, acervos e manifestações simbólicas de outras populações que formam o repertório da humanidade.*

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

*A cultura deve ser vista como parte constitutiva de um projeto global de desenvolvimento de um país. Uma nação democrática e plural precisa contar com o papel indutor do poder público e com sua visão estratégica para esta-*

*belecer e zelar pelo cumprimento de regras eqüitativas 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 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 relações 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 de políticas públicas de cultura com as demais áreas de atuação governamental é fator imprescindível para a viabilização de um novo projeto de desenvolvimento para o País.*

*Fonte: Plano Nacional de Cultura (2013)*

## **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, o Plano Nacional de Cultura, 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 Plano 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)

Pode-se acrescentar a estas preocupações as discussões e 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 isto acentua a preocupação com a herança que será deixada às gerações futuras e com a possibilidade que estas terão de satisfazer suas necessidades, questões que passam a ser consideradas como parte fundamental na agenda das políticas públicas. Nesta perspectiva, a participação social na definição dos rumos do desenvolvimento tornou-se condição indispensável, e é assim que será considerada



# Capítulo 1

## Governança do Processo de Construção do Plano Estadual de Cultura





## 1.1 Introdução

Para dar início à elaboração do plano será necessário conhecer e discutir alguns conceitos e processos que 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

## 1.2 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 que sejam colocadas em prática estratégias que possibilitem a superação de 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 que possuem interesses ligados ao setor cultural. Tal postura muitas vezes implica na superação de vícios e de posturas políticas que se contrapõem aos valores e aos conceitos apresentados anteriormente.

---

Uma boa governança demanda rompimento com posturas paternalistas, minimiza a importância de interesses corporativos e setoriais, reconhece a importância da diversidade e fomenta a participação democrática das pessoas e das organizações.

---

## 1.3 Cooperação

Cooperar significa, literalmente, trabalhar de forma conjunta. A compreensão e o comprometimento com esse princípio da cooperação tornou-se uma condição essencial para a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável. No limite 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.

## 1.4 Instâncias de Governança Estadual

A implementação da metodologia de planejamento proposta para a elaboração do Plano Estadual de Cultura exige a criação de capacidades humanas e de espaços técnico/políticos de discussão e de sistematização de leituras da



realidade e a formulação de 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. Dentre essas proposições destacamos a importância dos Facilitadores Estaduais e dos Espaços de Governança em todo o processo.

#### 1.4.1 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:

HABILIDADES DOS FACILITADORES	
Capacidade de atuar em equipe	Capacidade de adaptação e flexibilidade
Visão sistêmica e estratégica	Criatividade
Capacidade empreendedora	Capacidade de comunicação

Figura 1: Características dos facilitadores

Dessa forma, podemos notar que esse processo contribui para a criação de novas competências em cada uma das regiões onde se aplica a metodologia proposta. Esse objetivo será buscado por meio da implementação de algumas estratégias, observe:

- Os trabalhos devem iniciar pela capacitação prévia da equipe de trabalho (facilitadores estaduais). A equipe selecionada em cada estado deve revelar interesse, disposição e ter formação ou experiência na área cultural e em processos similares de planejamento. Seus membros serão incentivados a buscar o aprimoramento através de intercâmbios com membros de sua equipe e com equipes de outros estados. Além disso, serão realizadas atividades de capacitação que visam preparar os facilitadores para que possam realizar e/ou assessorar as atividades de planejamento em seus estados.
- A grande demanda de trabalho que o processo de planejamento criará em cada 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 precisam assumir o compromisso de facilitar o processo de planejamento.

#### 1.4.2 Espaços de Governança

Um dos desafios para a elaboração participativa do Plano Estadual de Cultura está relacionado à constituição das instâncias de governança que permitem a efetivação de um processo de planejamento tecnicamente qualificado e politicamente representativo. A Figura 2 representa as instâncias de governança previstas nesta estratégia de planejamento.

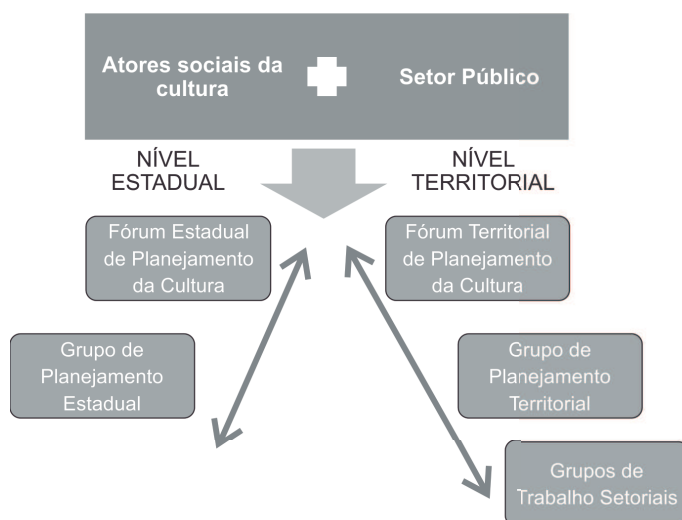


Figura 2: Instâncias de Governança no processo de planejamento

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 seja o Fórum Estadual de Planejamento;
- Cada estado deve utilizar um recorte territorial de acordo com suas especificidades. Para cada unidade territorial adotada, é possível prever a instalação de um Fórum Territorial de Planejamento da Cultura. Essa governança tem suas atividades realizadas e finalizadas durante o período de elaboração do Plano Estadual de Cultura.

### 1.4.3 Fórum Estadual de Planejamento da Cultura

Esse fórum constitui-se na instância coordenadora e validadora de todo o processo de elaboração e dos produtos que resultarão no Plano Estadual de Cultura. Sua organização deve primar pela necessidade de transformá-lo num ambiente representativo dos interesses públicos e da sociedade, tendo como referência os principais atores sociais do setor cultural. O fórum é a instância validadora, na medida em que é constituído como uma instância de participação ampliada, da qual, além dos representantes do poder público, dos órgãos constituídos, como o Conselho Estadual de Cultura, participam representantes dos Fóruns Territoriais.

Sua composição deve privilegiar a participação dos representantes dos organismos públicos (que são 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, neste caso, criará estrutura provisória (Grupo de Planejamento Estadual) que fica 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; em outros casos, ainda, 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 e deve representar parcerias e união de esforços entre governo, Estado, sociedade civil e iniciativa privada. Outras características como a composição, a coordenação, o número de membros etc. variarão de estado para estado da

---

O Fórum 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.

---

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

Federação. As estruturas existentes devem ser otimizadas, a diretriz principal é garantir e ampliar a participação da sociedade civil.

De maneira geral, sugerimos que o

Fórum seja estruturado da seguinte forma:

#### 1.4.4 Plenário Geral

O 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.

#### 1.4.5 Grupo de Planejamento Estadual

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

Esse grupo é composto, inicialmente, pela indicação do governo estadual de seus representantes, por membros do Conselho Estadual de Cultura indicados por este e por representantes 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 Cultura, mas também pelo auxílio na organização dos Fóruns Territoriais de Planejamento (instância de governança). Após a organização dos Fóruns territoriais, o grupo de planejamento estadual deve ser ampliado para incluir representantes territoriais.

Suas funções principais podem ser observadas na Figura 3.

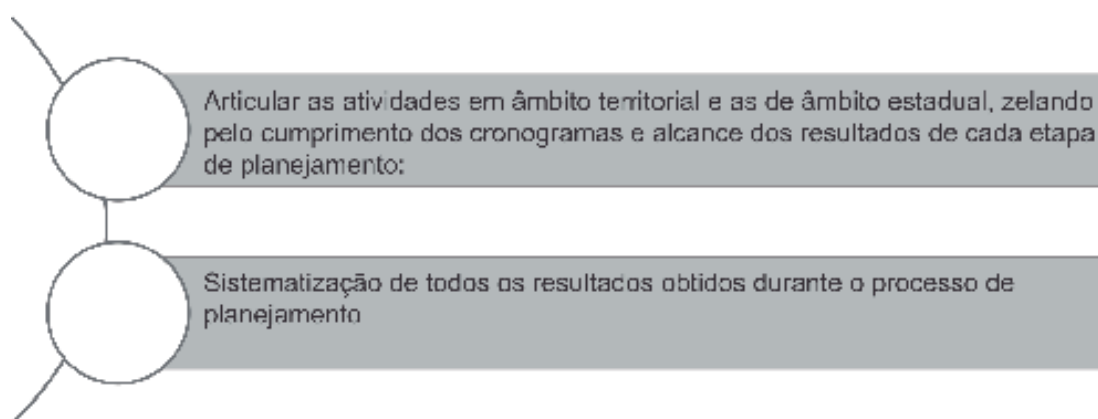


Figura 3: Funções do grupo técnico

### 1.5 Instância de Governança Territorial

É importante que a participação dos territórios seja assegurada, para isso, 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, 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.

### 1.5.1 Fóruns Territoriais de Planejamento da Cultura

Os fóruns territoriais constituem-se em espaços políticos e técnicos de caráter contínuo e com mandato e tempo de duração previamente definidos. Nesse caso, 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 que atuam no campo cultural de cada território. Podemos indicar como representações desejáveis (entre outras) estas apresentadas na Figura 4.

Do setor público	Da sociedade civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representações regionais do órgão estadual de cultura</li> <li>• Conselhos e consórcios de âmbito regional</li> <li>• Órgãos regionais</li> <li>• Prefeituras</li> <li>• Organizações de gestores públicos</li> <li>• Representantes do legislativo</li> <li>• Outros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artistas</li> <li>• Produtores culturais</li> <li>• Entidades</li> <li>• Federações</li> <li>• Grupos culturais</li> <li>• Empreendedores</li> <li>• Empresas culturais</li> <li>• Instituições de ensino e pesquisa</li> <li>• Agentes</li> <li>• Gestores de equipamentos culturais privados</li> </ul>

Figura 4: Representações nos fóruns territoriais

Essas estruturas são dinâmicas e podem receber novos membros a 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

### 1.5.2 Grupo de Planejamento Territorial

Cada Fórum Territorial designa um grupo com aproximadamente dez

pessoas (facilitadores territoriais) que constituirão o “Grupo de planejamento territorial”. Esse grupo de pessoas deve atuar como facilitador e sistematizador dos resultados das 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 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.

O Grupo de Planejamento Territorial encarrega-se da coordenação do processo de discussão e sistematização das diversas fases do processo de planejamento. Para realizar essas funções este Grupo deve realizar as tarefas que estão apresentadas na Figura 6.



Figura 6: Tarefas do grupo técnico de planejamento territorial

### 1.5.3 Grupos de Trabalho Setoriais

Esses grupos são formados, se ainda não existirem, a partir das primeiras reuniões do Fórum Territorial e reúnem atores ligados a cada um dos setores da cultura (artesanato, teatro, música etc.). Seus membros são responsáveis pelo processo de socialização das informações, por meio da promoção de reuniões de debate e realizando consulta à população.

Cada Grupo de Trabalho Setorial organiza seus trabalhos de acordo com suas características e disponibilidades. Além disso, cada grupo conta com, no mínimo, um facilitador territorial que se encarrega de animar e de facilitar todos os seus trabalhos.

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

# Capítulo 2

## Sensibilização e Mobilização





## 2.1 Introdução

Dando sequência aos temas fundamentais na metodologia proposta para elaboração dos Planos Estaduais de Cultura, observe os temas que trataremos neste capítulo:

- 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 a 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

## 2.2 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 de Mobilização dos atores sociais e da articulação de parceiros. Essa fase é fundamental para viabilizar a construção de um plano de cultura bem elaborado e participativo. Busca-se sensibilizar e comprometer os atores sociais no estabelecimento de parcerias e na atuação deles nos espaços de governança criados.

### 2.2.1 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 desta fase 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 é a valorização dos territórios como espaço de geração de oportunidades para a consolidação dos objetivos daqueles que atuam no setor cultural. Destacamos que para a formação de um território, a partir de variáveis culturais, é fundamental o envolvimento dos atores sociais, refletindo sobre sua realidade e definindo as prioridades de desenvolvimento.

### 2.2.3 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. 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 precisa ter plena informação para se sentir incluída.

Porém, informação apenas não basta para a construção de um plano de cultura legítimo, que represente os anseios e as expectativas do universo cul-



tural do estado. Para isso, precisamos envolver as pessoas e as organizações. O ponto de partida para tudo isso está relacionado à capacidade dos gestores do processo de planejar e sensibilizar e mobilizar as pessoas. 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.

**Portanto, note que sensibilizar é premissa para a construção do Plano Estadual de Cultura de forma participativa. Reflita sobre isso!**

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

#### 2.2.4 Objetivos e Estratégias de Sensibilização

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

Instalação inicial do Grupo Estadual de Planejamento
Capacitação do Grupo de Planejamento
Divulgação do Projeto e mobilização dos atores sociais em cada grupo de trabalho setorial e nos territórios
Oficinas de sensibilização em cada Fórum Territorial e nos grupos setoriais
Instalação do Fórum Estadual e Territorial de Planejamento da Cultura

Figura 7: Etapas do processo de sensibilização

Além do cronograma, podemos observar os objetivos específicos desta fase, que são:

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;

Figura 8: Objetivos da fase de sensibilização

### 2.3 Divulgação do Processo de Elaboração do Plano

Um momento fundamental para toda sequência do processo de constru-

ção 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”.

Atualmente, com a expansão do uso da internet, as ferramentas frequentemente utilizadas são as redes sociais. Podemos também criar um blog ou um site para divulgação do processo de planejamento, não apenas para essa etapa, mas para servir de 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 necessárias para divulgar uma ideia. Essa iniciativa realizada de maneira eficaz revela-se um poderoso mecanismo de ampliação de engajamento dos atores sociais. O desafio está em, num primeiro momento, conseguir atingir um elevado número de cidadãos em diferentes localidades do estado, cumprindo sua função de divulgar a proposta; e num segundo momento 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, logo pensar nos meios mais tradicionais pode proporcionar um maior alcance. Um meio frequentemente esquecido é o rádio, que pode em algumas situações e, para alguns objetivos, servir para muitas etapas do planejamento quando necessitam de divulgação. Como exemplo sugerimos um levantamento dos meios de comunicação e a possibilidade de utilizá-los como difusores e apoiadores do processo de planejamento:

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

*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 um apoio efetivo e evitando que o Plano de Cultura seja desenvolvido de maneira isolada.

Podemos iniciar todo o processo criando uma lista constituída de diversos atores e instituições da sociedade política, como Poder Judiciário, Poder Execu-

Normalmente pensamos na mídia consagrada, mas não esqueça das rádios comunitárias, dos jornais de bairro, da mídia independente!

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

tivo Municipal Regional/Estadual/Federal, Órgãos governamentais da administração municipal/estadual/federal presentes no estado, Poder Legislativo, Câmara de vereadores, Parlamentares estaduais e federais com domicílio eleitoral no território, entre outros - e da sociedade civil - associações, cooperativas e federações diretamente relacionadas com as ações setoriais e temáticas, produtores culturais, grupos, coletivos e fóruns organizados - além das instâncias colegiadas de participação, como os conselhos, gerais ou setoriais, existentes nos municípios, entre outros. Mobilizar as instituições de ensino e pesquisa, assim como agências de fomento também é importante para o processo, pois essas instituições e agências podem agregar contribuições valiosas.

Com uma lista de entidades/atores/instituições escolhidas para sensibilização, podemos partir para articulação com esses atores, procurando identificar possíveis parceiros. Articular é estabelecer acordos e compromissos visando um bem comum, que neste caso é o interesse pelo desenvolvimento de um Plano de Cultura no estado. Nesse sentido, é importante ter em mente alguns elementos-chave na construção de parcerias: devemos procurar parceiros que tenham interesse genuíno sobre o tema da cultura. Eles devem compartilhar uma vontade política na construção do Plano. É preciso também observar se o possível parceiro está disposto a se dedicar a esse compromisso, estabelecendo uma relação de confiança.

*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 e comprometer a participação da sociedade local durante todo processo, assegurando o maior envolvimento dos atores, com a definição das formas de apoio para o desenvolvimento dos projetos e das atividades, estabelecimento de uma agenda inicial de trabalho e definição de uma visão compartilhada das decisões e das iniciativas e ações.

Observe que se trata da apresentação da proposta aos atores, às autoridades e aos parceiros, por meio de um amplo movimento no sentido de comunicar e de divulgar o processo de planejamento no território, levando os atores sociais a compreenderem a estratégia proposta e sua metodologia, procurando formar compromissos para implementação das diversas etapas. 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 território para as fases seguintes.

O marco de finalização dessa fase de sensibilização no território pode ser

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

o Seminário Cultura e Desenvolvimento, que têm seus objetivos principais representados pela Figura 9:

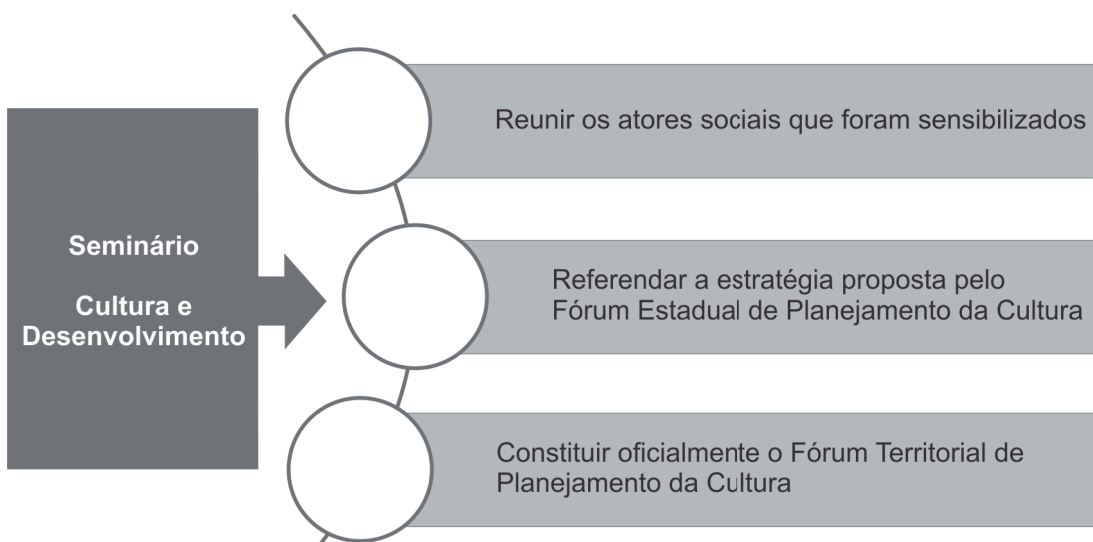


Figura 9: Objetivos do Seminário Cultura e Desenvolvimento

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 territorial pode ser efetivado como o responsável pela coordenação de todas as atividades no âmbito territorial.

*Sensibilizar para uma Participação de Qualidade*

É importante considerar, desde a fase de sensibilização, a perspectiva da participação. É preciso zelar para que o processo participativo seja efetivo, dando aos participantes o poder de decisão, evitando que todo o processo se transforme num “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.

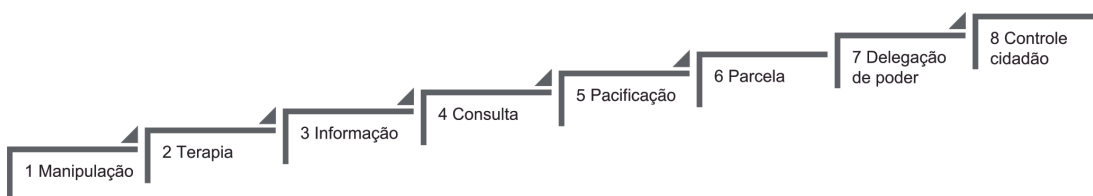


Figura 10: Escadas da participação e níveis de poder  
 Fonte: Adaptada de Arnstein(1969)

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 por uma participação dos cidadãos, assim como evidencia as razões que originam as reações daqueles que exercem o poder. (MEDEIROS; BORGES, 2007)

Na perspectiva proposta por estes autores a qualidade da participação social está diretamente relacionada a capacidade de exercício do Poder. Ou seja, um processo efetivamente participativo é aquele em que os atores sociais compartilham as decisões e se co-responsabilizam 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, esse nível seja um objetivo constante do processo. Nesse aspecto, é importante considerar que o plano, como produto, não é necessariamente a maior realização desse processo, a própria construção da participação, do consequente engajamento e do comprometimento dos agentes com as políticas culturais qualifica o processo.

### *O Papel do Facilitador em Processos de Desenvolvimento Social*

Ao facilitador de processos de planejamento no âmbito do setor cultural cabe a tarefa 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.

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 estes:

- 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 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 conduzindo;
- ajudar o grupo a perceber o fio condutor entre os interesses particulares e os coletivos;
- valorizar as experiências e as vivências dos participantes, facilitando

---

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 preciso criar condições para que o processo seja efetivamente participativo, ou seja, que implique em compartilhamento do Poder entre os participantes.

---

- 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.

### *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 definida pelo órgão gestor e indicada pelos parceiros que irão compor a governança estadual de planejamento.

Cada Fórum Territorial designa um grupo de cerca de dez pessoas (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. Além disso, esse grupo atuará como facilitador e sistematizador dos resultados das diversas atividades de planejamento que ocorrerão em cada território.

### *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 conceitos e mobilizar os participantes, visando seu envolvimento e o alcance dos resultados previstos para cada fase do processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura.



# Capítulo 3

## Análise Situacional da Cultura







### 3.1 Introdução

A análise situacional é o momento no qual se busca conhecer a realidade, procurando considerá-la na sua totalidade e 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, visões e avaliações que essas informações proporcionam são diversos e sua contraposição é enriquecedora para o desenvolvimento da cultura.

Neste capítulo trataremos desta etapa do processo do planejamento, na qual 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 a decisão final sobre as principais diretrizes que guiarão o plano e os objetivos do mesmo.

Os produtos desta etapa que integrarão o plano são:

- Diagnóstico do desenvolvimento da cultura;
- Desafios e Oportunidades;
- Diretrizes;
- Objetivos.

#### 3.1.1 Diagnóstico do desenvolvimento da Cultura

Um bom diagnóstico só poderá ser elaborado se houver 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 o campo da cultura, 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 atual, a situação do mapeamento deste acervo, a situação deste acervo, as condições de acesso.

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

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

**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 explorar as oportunidades detectadas e superar os desafios percebidos.

---

O Fórum de Planejamento é uma das instâncias de governança que serão constituídas para a construção participativa dos planos estaduais, tal como foram descritas no capítulo de orientações gerais para a construção dos planos.

---

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 cultura precisam 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 do estado.

### 3.1.1.1 Inventário da Área Cultural

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

#### LEMBRE-SE:

Ninguém transforma sua vida sem conhecer sua própria realidade.

Nessa fase cabe perseguir 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 no país podem contribuir para a construção de uma análise sistemática sobre a cultura:

O **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE** vem acompanhando o desenvolvimento da cultura no país e apresenta em suas pesquisas um quadro de classificação e desenvolvimento de equipamentos culturais.

A lista contempla equipamentos do campo da cultura e meios de comunicação, como: Livrarias, Centros Culturais, Museus, Bibliotecas Públicas, Teatros ou salas de espetáculo, Cinemas, TV Comunitária, Acervo de patrimônio histórico e cultural, Estádios ou Ginásios esportivos dentre outros.

Já o levantamento municipal do IBGE intitulado **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC** apresenta um outro recorte com 17 tipos de equipamentos: 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, CDs e fitas, shopping-center, estações de rádio, unidades de ensino superior, geradoras de tv e provedores de internet.

O **Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)**, que tem dentre seus objetivos a integração e padronização dos cadastramentos, mapeamentos e dos indicadores culturais, também pode se constituir numa estrutura bastante apropriada para realização desse inventário.

A utilização do SNIIC poupa o estado do esforço e 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.

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

O Inventário da cultura poderá ser constituído por um levantamento/mapeamento de bens culturais, serviços, patrimônio arqueológico, sítios urbanos tombados, acervo iconográfico, museus, bibliotecas, casas de cultura, salas de espetáculos, cinematecas, projetos que desenvolvem atividades culturais per-

---

Algumas informações podem ser acessadas no próprio sítio do instituto:  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic\\_culturais/2003/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_culturais/2003/default.shtm)

---



---

Consulte a MUNIC na Internet:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/cultura2006.pdf>

---



---

O SNIIC está disponível em:  
<http://sniic.cultura.gov.br/>. O SNIIC pretende ser uma plataforma colaborativa e poderá ser utilizada pelos estados e municípios. Isto é importante para poupar esforços aos estados e municípios, na medida em que não necessitarão desenvolver novas plataformas.

---

manentes, livrarias e sebos, feiras culturais permanentes; conjunto de exemplos não exaustivos dos recortes temáticos que podem figurar no inventário, sendo que 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, as secretarias de cultura poderão, além de usar os inventários já disponíveis, construir ferramentas mais simples, como mapeamentos, descrições gerais dos territórios aliadas a perfis circunstanciados dos segmentos culturais.

Bons exemplos de diagnóstico, com inventários relativos ao setor cultural, podem ser encontrados em alguns estados e municípios que já vêm desenvolvendo seus planos. O caso da cidade do Recife traz um bom exemplo de diagnóstico para a elaboração de um plano de cultura. O documento produzido pela Secretaria de Cultura da Prefeitura do Recife pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: [www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/457.pdf](http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/457.pdf). Trata-se de um plano elaborado no final de 2008 para os próximos 10 anos. O capítulo 5 deste documento mostra o diagnóstico do setor realizado e o capítulo 6 mostra as diretrizes estabelecidas. O mapa da cultura de Fortaleza (<http://mapeamentofortaleza.org.br/#>) também apresenta uma iniciativa interessante de mapeamento da cultura que não se limita a equipamentos.

Na medida do possível é importante fazer o levantamento, considerando séries históricas. Também é importante que sejam levantados outros aspectos relativos aos itens do inventário considerados, por exemplo, aspectos relacionados à qualidade do conjunto de equipamentos culturais.

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

Se o estado ainda não começou um inventário, não tem bases de dados utilizáveis, dificilmente se terá tempo e recursos para fazer isto durante a elaboração do plano. A participação ativa dos agentes culturais e todo o conhecimento que acumulam poderá substituir este levantamento. Para isto, 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 mais nada, é importante considerar que o processo de construção do plano tem um prazo limitado e recursos escassos, assim, se seu estado não conta com um inventário ou mapa da cultura, o momento de construção do plano dificilmente será aquele indicado para construí-lo, devido a estas limitações de tempo e recursos. Assim, o grupo implicado na elaboração do plano deve procurar utilizar as bases disponíveis, apesar da sua parcialidade. O processo participativo complementar e corrigirá, quando necessário, as informações destas bases.

Recordando: nesta etapa estamos tentando visualizar o campo na sua integralidade, e os equipamentos culturais representam uma parte importante da infraestrutura cultural, mas não a sua totalidade. Neste sentido, no processo de levantamento é necessário identificar outros elementos relevantes para construir um retrato mais fiel da realidade cultural observada no seu estado. Alguns desses elementos são destacados a seguir.

---

Um exemplo de um mapa cultural simples pode ser encontrado no 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 realizou e disponibilizou na internet um sistema de informações culturais bastante completo  
[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 municípios vêm fazendo levantamentos (mapas) geográficos dos espaços e instalações culturais da cidade e disponibilizando esse mapa na internet. Alguns exemplos são o mapa georeferenciado de Pernambuco.  
<http://www.mapacultural.pe.gov.br/inicial/index.htm>

Há, também, o mapa das instalações culturais de Porto Alegre.  
[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?reg=12&p\\_secao=19](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?reg=12&p_secao=19)

---

Abaixo indicamos um roteiro para elaboração de um Inventário Cultural. Não se trata de restringir o inventário aos itens do roteiro, mas sim de indicar alguns itens que possam oferecer uma boa visão do desenvolvimento da cultura em seu estado.

### **Aspectos do Inventário do Setor Cultural:**

**a) Gestão da cultura no estado:** Para levantar estes dados a equipe deve procurar responder a perguntas como: Como está organizada a gestão pública da cultura - órgão e suas divisões, organizações vinculadas, atribuições, lei da cultura, conselho de cultura (existe?, composição?), planejamento, fundo de cultura? Existem associações, sindicatos, cooperativas, fundações que agem na esfera da cultura?

**b) Participação:** Analisa a existência de práticas de interlocução e controle social sobre as políticas e programas culturais.

**c) Recursos para a cultura (Fontes possíveis: Secretaria do Planejamento, Tribunal de Contas do Estado e Portal da transparência dos recursos federais):** Questões orientadoras: Como a cultura é financiada e apoiada no estado? Procure analisar o orçamento do órgão de gestão da cultura e a existência de sistema de incentivo, assim como a evolução do orçamento e dos recursos obtidos através do sistema de incentivo. Há outros financiadores? Pode ser identificada a captação de recursos através da lei Rouanet?

**d) Equipamentos e espaços públicos de cultura (O IPHAN pode ser uma fonte importante, assim como a MUNIC-IBGE):** Número de equipamentos e espaços de cultura existentes no estado. Concentração dos equipamentos - geográfica ou setorial.

**e) Atividades culturais (Fontes: MUNIC-IBGE, Prefeitura):** Número de grupos ou profissionais nas diferentes manifestações culturais.

**f) Patrimônio cultural material e imaterial (Fonte: IPHAN):** Identificação e estado de conservação/preservação do patrimônio cultural do estado e da existência de registros. Participação em programas de conservação, convênios nacionais e internacionais.

**g) Desenvolvimento cultural (Fonte: Secretaria de Educação):** Atividades de educação na área da cultura formais e informais. Formação (nível e tipo) dos agentes/profissionais de cultura. Existência de escolas de artes.

**h) Economia da cultura (Fonte: IBGE, Fundação João Pinheiro):** Mecanismos e ações desenvolvidos no âmbito da dimensão econômica da cultura. Relação entre as atividades econômicas do estado e a esfera da cultura. Número de empregos na esfera da cultura. Principais produtos culturais. Relação da cultura com outras áreas.

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

#### 3.1.1.2 Análise da gestão pública da cultura

Este é um aspecto importante da análise situacional, pois permite sistematizar as informações acerca da capacidade de gestão do estado na área. Neste aspecto, podem ser levantadas informações sobre os órgãos governamentais responsáveis pela gestão, sobretudo a existência de uma secretaria de cultura e de conselho de política cultural, sua composição e histórico, bem como os instrumentos de financiamento e o histórico do orçamento para a cultura no

---

Os dados do Tesouro Nacional podem ser úteis para uma comparação entre os estados.  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

---

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

Não se deve esquecer os poderes legislativo e judiciário, pois estes costumam ter comissões especiais dedicadas à cultura, programas direcionados ao apoio da cultura e representantes da área e apoiadores.

Colocando, mais uma vez, na forma de roteiro mínimo, as perguntas a serem respondidas são: Como se caracterizam os órgãos gestores na área de cultura no estado? Existem outros órgãos com importante atuação na área da cultura no estado?

### 3.1.1.3 Análise dos Instrumentos Legais

É importante considerar os instrumentos legais que regulamentam a área no estado, mas tais instrumentos não se restringem ao âmbito local, estamos falando em toda e qualquer lei que apoie a cultura seja ela municipal, estadual, nacional ou internacional. Existe todo um conjunto de legislação que pode ser 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 sítio da 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.

Ainda existem as leis municipais, estaduais e federais que visam à promoção e ao incentivo à cultura. Importante é listar os documentos legais que influenciam a área da cultura no estado atentando para a relação entre o conteúdo dos mesmos, sua atualidade e coerência com os demais instrumentos.

No roteiro teríamos a necessidade de listar os documentos legais que influenciam a área de cultura no estado atentando para a relação entre o conteúdo dos mesmos, sua atualidade e coerência com os demais instrumentos.

### 3.1.1.4 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

---

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

---

respeito da área para fundamentar melhor a construção do plano. Mas é muito importante que esses dados e informações sejam sistematizados para que possam ser utilizados nas etapas seguintes da construção do plano. Trata-se aqui de organizar os dados e informações de uma forma coerente possibilitando sua otimização.

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

O processo participativo nesta etapa é muito importante, na medida em que ele nos possibilita ir além da visão tradicional do diagnóstico, vinculado a uma perspectiva essencialmente técnica que desconhece a multiplicidade de interpretações a que as informações estão subordinadas. O processo participativo evidencia esta 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. 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 suas consequências. A aproximação com problemas “concretos” vincula os atores do campo com o processo mais técnico do planejamento. Uma 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, seus equipamentos, recursos e decisões.

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

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.

### **3.2. Desafios e Oportunidades**

Tendo construído participativamente, em um esforço conjunto entre po-

---

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

---

der público e sociedade civil, a sistematização e análise das principais informações do campo da cultura, a análise de tendências deve contribuir para a identificação dos principais desafios e 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 às 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 visibilidade aos artistas do estado e às atividades culturais características da região.

Outro exemplo pode ser identificado na diminuição do dinamismo cultural de um estado. Neste 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 oportunidades observadas na área. Os desafios são aquelas limitações da área que devem ser superadas. Muitas vezes representam as ameaças do planejamento estratégico convencional. Na prática, representam aqueles obstáculos que dificultam o desenvolvimento da cultura ou aqueles temas de difícil resolução, mas que precisam ser enfrentados. Para o enfrentamento dos desafios e construção de soluções criativas, a participação é, mais uma vez, fundamental. Aquilo que uma equipe de técnicos aborda de uma maneira recorrente pode ser abordado com muita criatividade pelos agentes do campo que trazem na sua história o acúmulo de experiências da área.

Oportunidades são condições de contexto que propiciam o desenvolvimento da área. São as oportunidades para crescimento, as tendências da sociedade que favorecem as realizações almejadas dentro da área. As oportunidades podem ser utilizadas para a realização daquelas ações que foram definidas para o desenvolvimento da área cultural.

As oportunidades muitas vezes são identificadas ao mesmo tempo que os desafios, pois 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 o estado; temos uma grande diversidade cultural, mas os equipamentos são reservados a certas atividades culturais somente. Com isto, se pode perceber que as oportunidades consistem naquilo que consideramos positivo na nossa avaliação. A riqueza de atividades culturais, o grande número de criadores culturais, a diversidade cultural, por exemplo, consistem nestas oportunidades.

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

### **3.3. 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 ações a serem adotadas. 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 onde 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 esta caminhada que se pretende organizar com o plano. Se a situação da cultura está muito longe do que a sociedade deseja, haverá um longo caminho a percorrer, logo, mais desafios a enfrentar. Se já se realizaram muitas conquistas na área da cultura, haverá um caminho já melhor delimitado, pois muitos passos já foram dados. Isto não encurta o caminho porque os desejos se modificam à medida que avançamos na direção do que queremos.

Os objetivos devem ser definidos de uma forma mais ampla e devemos entender os objetivos estabelecidos no plano estadual de cultura como a visão que a área cultural tem de seu futuro, ou onde pretendemos chegar no campo cultural no prazo estabelecido pelo documento.

Na construção dos objetivos do plano estadual é importante considerar os objetivos estabelecidos pelo Plano Nacional de Cultura.

Devemos lembrar que o dispêndio de esforços num 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 um conjunto de objetivos razoável. A dificuldade reside em procurar um caminho que não seja tão ambicioso que se torne irrealizável, nem tão humilde que não represente nenhum avanço ou melhoria da situação atual.

Nas etapas posteriores, de prognóstico e dos indicadores de monitoramento e avaliação, os objetivos serão desdobrados a partir da identificação da situação atual e permitirão a elaboração das estratégias 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:

Primeiramente construímos um quadro da área cultural no estado a partir do inventário do setor, uma análise de suas tendências, identificação dos atores, reconhecimento do marco legal e análise situacional. A partir das constatações encontradas é possível estabelecer uma matriz que revele os principais desafios e oportunidades para a área a fim de estabelecer os objetivos do plano.

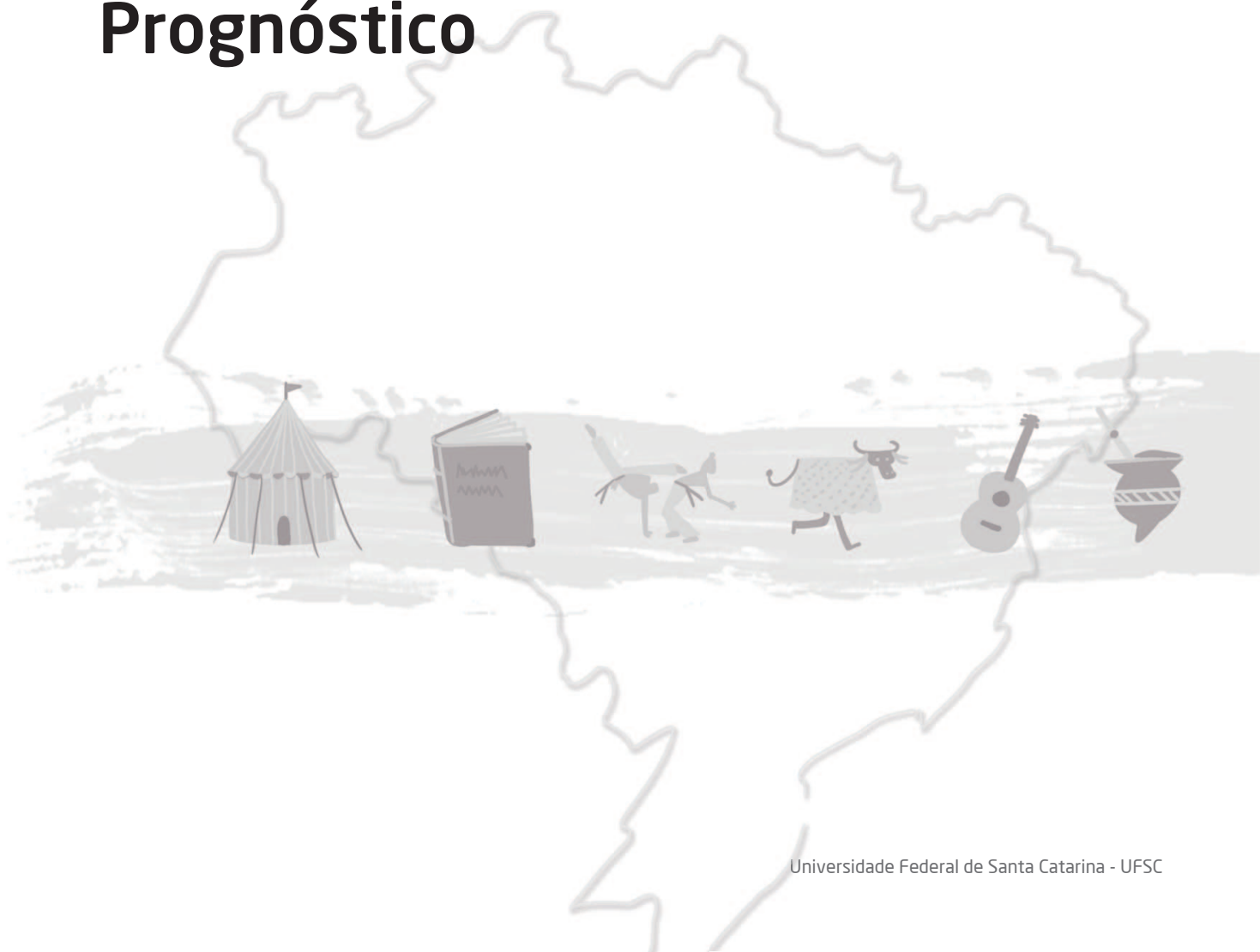
No quadro a seguir podemos observar de forma resumida as atividades desenvolvidas para a produção dos itens do plano estado de cultura. Todas as atividades exploradas nesse capítulo devem subsidiar a confecção dos quatro primeiros itens que farão parte do documento.

<b>Atividades Desenvolvidas</b>	<b>Ítems do Plano Produto</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventário do Setor Cultural;</li> <li>• Identificação dos gestores e outras partes interessadas;</li> <li>• Identificação dos instrumentos legais;</li> <li>• Análise da Situação.</li> </ul>	<p><b>Diagnóstico do Desenvolvimento da Cultura</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<p><b>Desafios e Oportunidades</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<p><b>Diretrizes e Objetivos</b></p>



# Capítulo 4

## Prognóstico





## 4.1 Introdução

Este capítulo tratará da etapa de Prognóstico da cultura e de seus produtos que farão parte do plano. Observe os títulos que serão abordados:

- Estratégias, Ações e Metas; e
- Mecanismos e Fontes de Financiamento.

A seguir faremos uma descrição resumida e uma breve orientação do processo para que possamos alcançar tais produtos.

## 4.2 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 sua análise na área cultural. Na etapa anterior ao prognóstico foi construído um retrato da área cultural no estado, respondendo às seguintes questões:

- Quem somos?
- Para onde queremos ir?

Foi elaborada uma análise da situação que permitiu estabelecer os principais desafios e oportunidades da área cultural no estado juntamente com as diretrizes do plano. A partir disso, foi possível estabelecer uma visão de “aonde queremos chegar no futuro” e, foi essa a base para a construção dos objetivos para o desenvolvimento da área cultural para o período considerado.

No prognóstico, a questão que emerge é “O que fazer e como fazer?” para alcançar essa visão. Cabe agora definir, da forma mais precisa possível, de que maneira podemos chegar à situação desejada. Nesta etapa do prognóstico, ao responder a determinadas questões, temos elencados os seguintes itens que constituirão o plano:

- Estratégias;
- Ações;
- Metas; e
- Mecanismos e Fontes de Financiamento

Inicialmente serão abordados os três primeiros itens.

## 4.3 Estratégias, Ações e Metas

Apesar dos três elementos muitas vezes se confundirem, vamos tratar de cada um dos itens separadamente.

### 4.3.1 Estratégias

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

A partir da estratégia delineada para a área, podemos determinar as me-

---

Vale lembrar que as questões estratégicas devem ser estabelecidas com base nas etapas anteriores do processo de planejamento descritas no capítulo do diagnóstico.

---

tas de longo prazo, as linhas de ação a serem executadas e a alocação dos recursos necessários para a sua consecução.

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

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. Essas questões compreendem aspectos relacionados aos problemas, aos desafios e às oportunidades identificadas na área de cultura do seu estado por meio 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 municípios de um estado como um desafio. A partir disso, o estado formulou o seguinte objetivo: **Estimular a integração entre os municípios das diferentes regiões do estado.**

A questão construída a partir desse objetivo poderia ser: **Como estimular essa integração?** Ou seja, quais os caminhos seguir para alcançar essa integração no estado.

A resposta a essa questão definiria a Estratégia: **Desenvolver programas de apoio à circulação intermunicipal de grupos e manifestações culturais.**

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

Considerando o exemplo de questão estratégica formulada, teríamos:

- **Questão Estratégica:** 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.

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.

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 compor 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.

#### 4.3.2 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:

- **Questão Estratégica:** 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.
- **Ação 1.1:** desenvolver projeto de fundo financeiro de auxílio para a movimentação de manifestações culturais no estado.

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 prioridades de resultados esperados e dos 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.

Algumas questões relacionadas ao acompanhamento das ações são aprofundadas no capítulo relativo aos indicadores de monitoramento e avaliação.

#### 4.3.3 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 no seu todo ou em parte.

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

- **Questão Estratégica:** 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.
- **Ação 1.1:** desenvolver projeto de fundo financeiro de auxílio para a movimentação de manifestações culturais no estado.
- **Meta 1.1.1:** fundo financeiro constituído específico para apoiar a movimentação de manifestações culturais no estado



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

#### 4.3.3.1 Exequibilidade

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

#### 4.3.3.2 Relevância

As metas têm que ser importantes, significativas e desafiadoras. As metas devem espelhar o que desejamos para o futuro, portanto, ela deve 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, e as metas são uma forma de verificar o andamento das ações, de preferência de forma quantitativa.

A seguir mostraremos um exemplo do Plano Nacional de Cultura, observe:

Consta do PNC a seguinte estratégia:

*1.3 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:

*1.3.1 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 meta 32:

**Meta 32: Entes federativos integrados ao Sistema Nacional de Cultura (SNC): - 100% das unidades de federação (UF) - 60% dos municípios**

Exemplos de ações vinculadas também à meta 32:

*1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura - SNC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil e envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A implementação do 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*

---

Preste atenção em um detalhe: a questão estratégica é escrita na forma de interrogação; a Estratégia na forma de afirmação. A Ação é aquilo que precisa ser feito para que possamos construir concretamente a estratégia a qual escolhemos para responder à questão.

---



---

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 contribuirão para o alcance dos objetivos que haviam sido definidos. Assim, a meta é o marco quantitativo ou qualitativo que demonstra que a ação alcançou o resultado esperado.

---

*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.*

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

*1.1.5 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.*

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

*1.5.2 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.*

*1.7.1 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.*

*5.1.1 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.*

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

*5.4.4 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: Plano Nacional de Cultura (2013)*

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.

#### **4.4 Prazos de Execução**

Um plano deve conter o prazo de execução, normalmente definido como cronograma. Na medida em que definimos ações e metas é necessário atribuir um prazo para execução das atividades previstas. O cronograma é um instrumento de planejamento e de avaliação semelhante a um diagrama, nele 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 4 faz uma síntese da lista de produtos do processo do planejamento que podem constituir o plano, a partir do exemplo que foi discutido neste capítulo:

Questão Estratégia	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
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Quadro 4: Lista de produtos do processo do planejamento

#### 4.5 Mecanismos e Fontes de Financiamento

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

De forma geral, algumas fontes devem ser discutidas, veja quais:

- Orçamento Público, de acordo com a lei orçamentária do estado;
- Fundos;
- Incentivos Fiscais; e
- Investimentos.

Na Figura 11 podemos observar, de forma resumida, a representação gráfica do processo de planejamento.



Figura 11: Processo de Planejamento

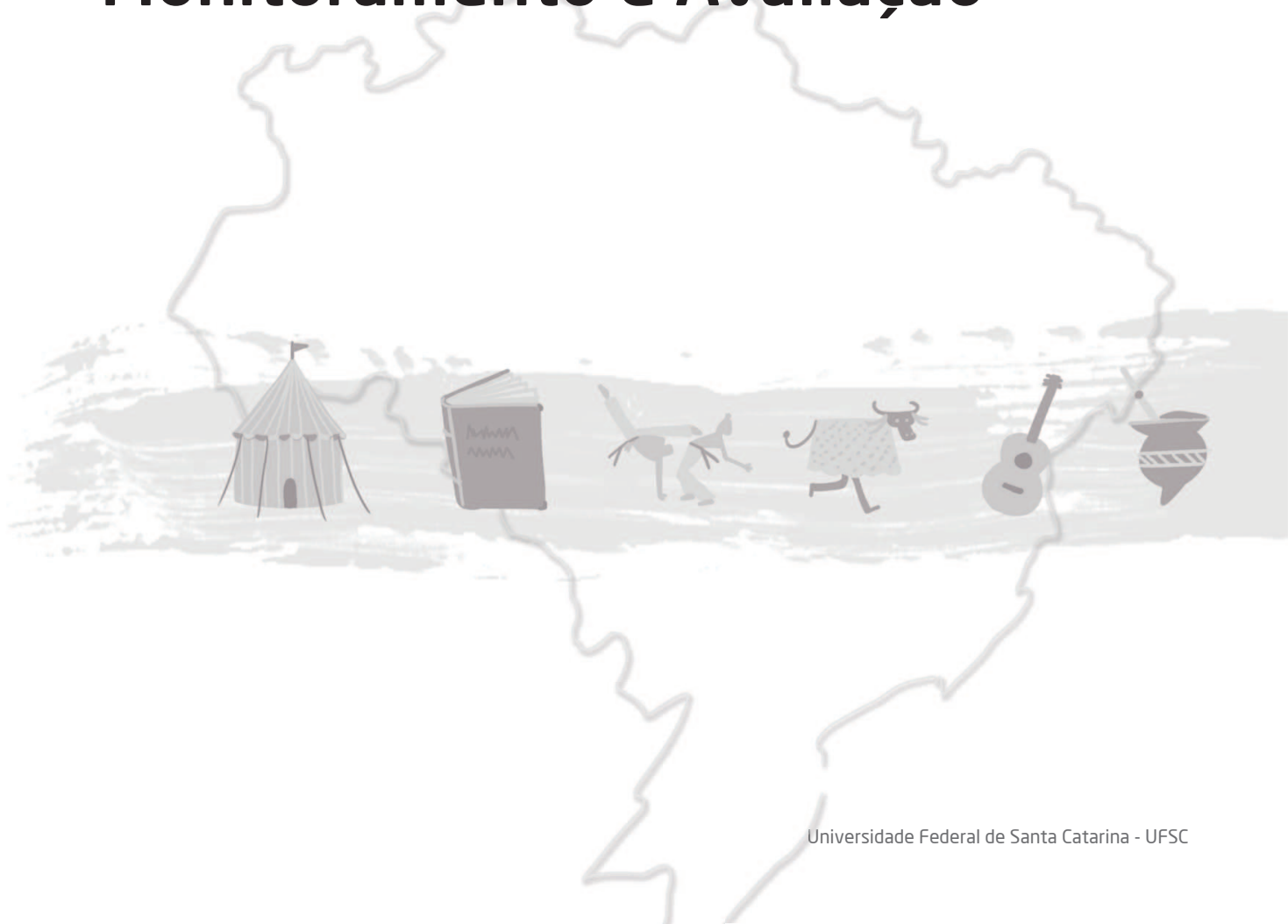
Percebemos na figura anterior a ideia da Análise Situacional do campo da cultura como um elemento que revela o estado atual da área cultural e que por meio da projeção de um futuro desejado permite a construção de uma estratégia. A estratégia colocada em movimento por um conjunto de ações é que deve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

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



# Capítulo 5

## Monitoramento e Avaliação





## 5.1 Introdução

Neste capítulo trataremos do Monitoramento e da Avaliação dos planos estaduais de cultura por meio de seus indicadores. Para tanto, os itens abordados neste capítulo serão os seguintes:

- Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Cultura;
- Indicadores;
  - o O que são indicadores?
  - o Características dos indicadores;
  - o Por que utilizar indicadores?
  - o Limites na formulação de indicadores.
- Processo de Avaliação;
- Indicadores de Monitoramento e Avaliação Aplicados ao Plano Estadual de Cultura; e
  - Considerações Finais

## 5.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Cultura

Primeiramente, é importante definir qual o significado de avaliação e de monitoramento para 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 num prazo determinado para alcançar uma situação futura. Esse processo é realizado a partir de uma verificação da situação presente, a Análise Situacional, que foi apresentado no Capítulo 2.

Na Análise Situacional, a partir da avaliação e de uma reflexão sobre a área, foi identificado de forma sistemática a realidade do campo cultural no estado possibilitando a realização de uma análise mais precisa sobre os principais desafios e oportunidades que se apresentam a área da cultura.

Essa análise permitiu estabelecer um conjunto de objetivos da área cultural que constituiu os elementos norteadores do prognóstico. No prognóstico, apresentado no Capítulo 4, foi construído um conjunto de estratégias, metas e ações para que a realidade cultural do estado se modifique, num determinado prazo, na direção que foi acordada pelos participantes do processo de planejamento. As atividades dessa etapa possibilitaram definir prazos para a condução das ações, bem como definir as fontes e mecanismos de financiamento das ações.

No entanto, as atividades do prognóstico, por constituírem-se de elevada importância, requerem cuidados para que efetivamente o processo de planejamento tenha 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.

Bom, por isso 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 preciso 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.

---

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

---



---

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

---



---

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

---



## 5.3 Indicadores

### 5.3.1 O Que São Indicadores?

Os indicadores são importantes elementos na maneira como a sociedade entende seu mundo, toma suas decisões e planeja suas ações.

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

A mais importante característica do indicador, quando comparado com outros tipos ou formas de informação, é a sua relevância para a política e para o processo de tomada de decisão. Para ser representativo, o indicador tem que ser considerado importante tanto pelos tomadores de decisão quanto pelo público. Os indicadores mais desejados são aqueles que resumem ou, de outra maneira, 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.

### 5.3.2 Características dos Indicadores

O objetivo principal dos indicadores é agregar e quantificar informações de uma maneira que a realidade se torne mais aparente. Os indicadores simplificam as informações sobre fenômenos tentando melhorar com isso o processo de comunicação. Esses indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos. Em algumas situações indicadores qualitativos são mais adequados como, por exemplo, quando não forem disponíveis informações quantitativas; quando o atributo de interesse é inerentemente não quantificável ou quando determinações de custo assim o obrigarem.

No contexto da construção dos planos de cultura, os indicadores devem estar relacionados basicamente com as metas.

**As metas, como foi já mencionamos, representam uma intenção, os valores específicos a serem alcançados num determinado período.**

Essas metas foram estabelecidas no processo de planejamento dentro de uma expectativa de que seja de alguma maneira alcançável. Isso significa que não adianta o estabelecimento de metas para a cultura 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. A utilização de indicadores é uma maneira de monitorar de forma adequada a execução do plano na medida em que fornece uma medida do alcance das metas definidas pelo plano.

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 seus usuários devem ser estimulados a compreender seu significado e sua significância para a boa condução dos planos.

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

- Os valores dos indicadores devem ser mensuráveis.

Importante refletir, na hora de definir indicadores se é possível observá-los na realidade. Não adianta 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 existente em nossa realidade para que na hora de definir indicadores selecionar aqueles que são disponíveis.

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

Na medida em que vamos acompanhar a execução do plano é necessário trabalhar de forma sistemática ao longo do tempo na forma da coleta de dados, seu tratamento e disponibilização para consulta.

- Os meios para construir e monitorar os indicadores devem estar disponíveis, incluindo capacidade financeira, humana e técnica, inclusive através da construção de um plano de acompanhamento.

- Os indicadores ou grupo de indicadores devem ser financeiramente viáveis.

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.

### 5.3.3 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.

### 5.3.4 Sobre Mensuração

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

As medidas fornecem uma base empírica e quantitativa de avaliação da performance 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 destas ferramentas. Essas medidas são úteis por várias razões, dentre elas, no campo da cultura, vale destacar a possibilidade de avaliação do grau de sucesso no alcance das metas estabelecidas referentes ao desenvolvimento da área, sendo essas medidas ferramentas de avaliação.

Para que um indicador seja bom é necessário que ele preencha algumas características:

- Devem ser claros nos valores, não são as desejáveis incertezas nas direções que são consideradas corretas ou incorretas.
- Devem ser claros em seu conteúdo, devem ser entendíveis, com unidades que façam sentido.
- Devem ser suficientemente elaborados para impulsionar a ação política.
- Devem ser relevantes politicamente, para todos os atores sociais, mesmo para aqueles menos poderosos.
- Devem ser factíveis, isto é, possíveis de serem executados dentro de um custo razoável.
- Devem ser suficientes, ou seja, é preciso achar um meio-termo entre o excesso de informações e as informações insuficientes, para que possamos fornecer um quadro adequado da situação.
- Deve ser possível a sua compilação sem necessidade excessiva de tempo.
- Devem estar situados dentro de uma escala apropriada, nem super nem subagregados.
- Devem ser democráticos; as pessoas devem ter acesso à seleção e às informações resultantes da aplicação da ferramenta.
- Devem ser suplementares, devem incluir elementos que as pessoas não possam medir por si próprias.
- Devem ser participativos, no sentido de se utilizar elementos que as pessoas, os atores, possam mensurar por si próprios.
- Devem ser hierárquicos, para que os usuários possam descer na pirâmide de informações se desejarem, mas, ao mesmo tempo, 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 na função de seu planejamento. Além disso, sinteticamente verificamos que os indicadores podem assumir diferentes funções:

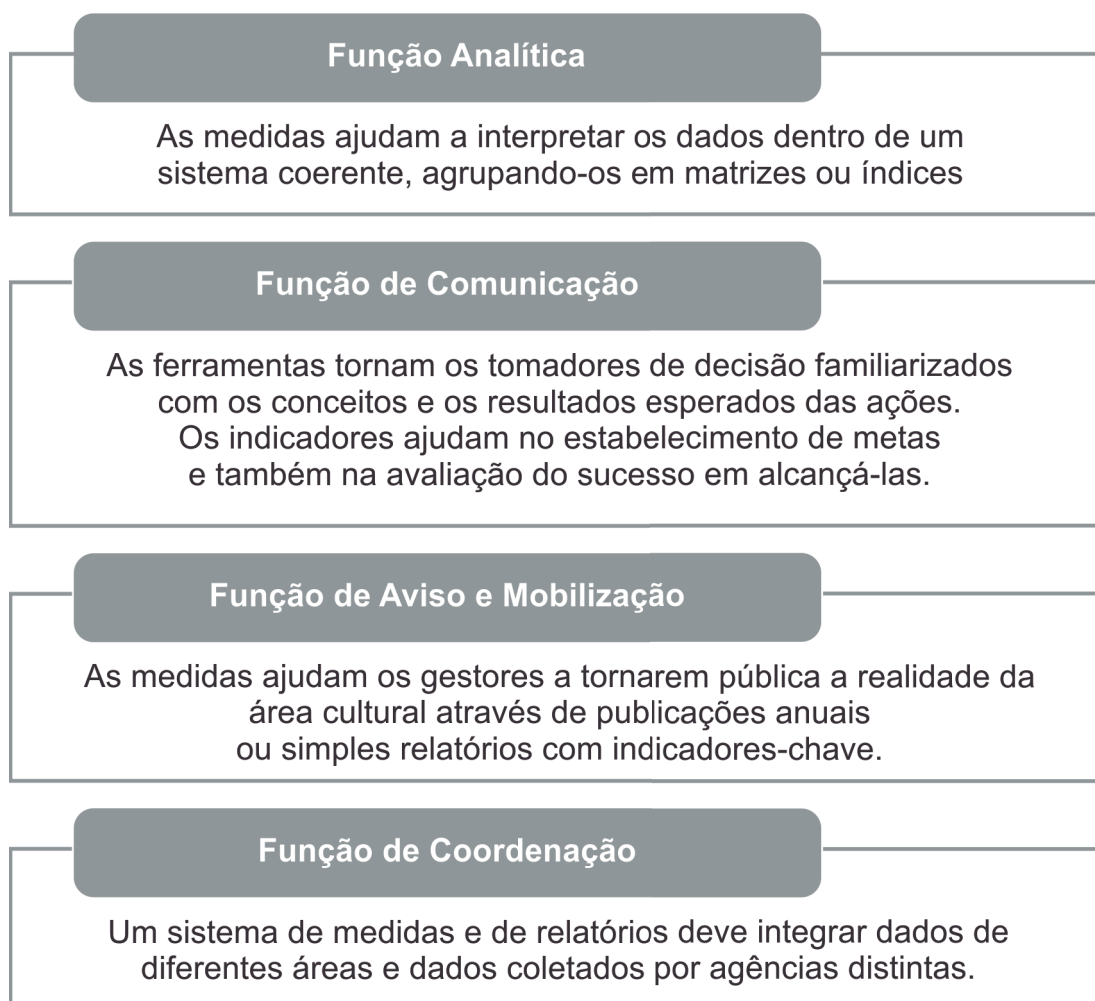


Figura 13: Funções dos indicadores

---

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.

---



---

Enfim, vale destacar que o processo de monitoramento deve contemplar uma delegação clara de responsabilidade e 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 documentação e na medida do possível desenvolver apoio ao desenvolvimento da capacitação local de avaliação.

---

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, e 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 com base nos critérios estabelecidos. Isso decorre da comparação do presente com o passado, em função das metas anteriormente estabelecidas e da comparação entre diferentes regiões e momentos, com identificação e reflexão sobre tendências a partir da observação dos efeitos de diferentes políticas.

### 5.3.5 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 procurar medir o que de fato é mensurável mais do que a medição do que é realmente importante.

Uma dificuldade adicional deve ser ressaltada e se refere aos limites de recursos. 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 construído 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 combinação de indicadores para fornecer um sinal claro do progresso.

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

Outro aspecto a ser considerado nos indicadores é o fato de construir os dados e indicadores de modo que sejam acessíveis ao público. 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 preciso 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, avaliando 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, sistemas e indicadores com os insights decorrentes do monitoramento, promovendo assim o desenvolvimento do aprendizado coletivo e o feedback necessário para a tomada de decisão.

### *5.3.6 Processo de Avaliação*

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

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

O impulso necessário para a realização da avaliação pode se originar de forças externas, como 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 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 análise de políticas e 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 de boa qualidade. Para realmente se observar e conhecer a direção do desenvolvimento da área, sistemas de informações devem ser desenvolvidos e mantidos.

### 5.3.7 A Importância dos Dados

O processo de avaliação inevitavelmente deverá ser pensado desde o início da construção do plano de cultura, essa preocupação estimulará e orientará a busca por dados que sejam relevantes. Essas informações é que possibilitarão avaliar se ao final do projeto de construção do plano de cultura, 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.

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

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 o que está. Da mesma maneira, a falta de indicadores ou os sinais de determinado tipo 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.

### 5.3.8 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, da mesma forma que no plano nacional de cultura foi atribuída ao ministério, a competência de avaliar periodi-

---

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

---

camente o alcance das ações e das metas, para o Plano Estadual de Cultura, fica o estado, juntamente com os atores sociais envolvidos, responsável em fazer esta avaliação, sendo que a construção do Plano estadual deve possibilitar o monitoramento.

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

O monitoramento tem como principal objetivo a avaliação das ações no sentido de 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.

Além disso, com o objetivo de auxiliar na gestão, o Plano Nacional criou, além de outros órgãos colegiados de caráter consultivo, o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), 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, que permitam 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 do PNC e 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 regulação da atividade econômica no campo cultural, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados.
- Exercer e facilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, assegurando ao poder público e à sociedade civil o acompanhamento do desempenho do PNC.

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. E um aspecto particularmente interessante nesse alinhamento são as 53 metas do plano distribuídas em seus quatro eixos. As metas do plano devem ser acompanhadas por indicadores e, nesse sentido, quando utilizadas nos estados podem ser também melhor monitoradas.

#### 5.4 O Planejamento como Processo

No processo conduzido até aqui várias questões foram levantadas, iniciando com a identificação da realidade da área da cultura, observando seus desafios e oportunidades, definindo diretrizes e prioridades para o seu desenvolvimento, a partir da construção de um futuro desejado pelos atores do campo.

Com isso definido, uma visão de futuro desejado para a cultura no Estado, é possível definir a maneira de alcançar esse futuro traçando estratégias e ações visando alcançar metas definidas para o espaço temporal do plano. Além disso, foi necessário estimar os resultados esperados com as ações, definir os recursos e as fontes existentes, bem como estabelecer prazos para execução das ações.

---

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.

---

O que abordamos nesse capítulo 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 no sentido de melhorar sua qualidade frente à realidade que se apresenta. Essa realidade se modifica continuamente e, por isso, é muitas vezes necessário reorientar as ações diante das modificações que encontramos.

A avaliação assume algumas funções com o intuito de melhorar os resultados do plano, por isso, a avaliação:

- será capaz de identificar problemas ou falhas que podem gerar desvios em relação ao que foi planejado;
- permite que os resultados alcançados a partir da execução do plano mais próximo possível do que se pretendia como estado da área cultural no futuro almejado;
- permite verificar se as estratégias e ações estão efetivamente levando ao alcance das metas estabelecidas; e
- proporciona informações ao longo do processo permitindo intervenções mais rápidas quando necessário.

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

Muito bem, 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.

Refleta e discuta cada um dos capítulos 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, July, 1969.

ADENE/PNUD. Planejamento participativo em desenvolvimento local sustentável - caderno 1, Recife: ADENE/PNUD, 2002.

BRASIL. Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010. 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.

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

BRASIL. Plano Nacional de Cultura - diretrizes gerais. Ministério da Cultura. Brasília, 2a, edição revisada pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais, 2008.

BUARQUE, Sergio. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília, DF: 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, p. 63-78, 2001.

HOUAISS. Antonio. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 2009.

PLANO Nacional de Cultura. Ministério da Cultura. [2013]. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

TURNES, V. A. *Metodologia para elaboração de sistemas de monitoramento do desenvolvimento local*. Florianópolis, 2004. Tese de doutorado. Curso de pós-graduação em engenharia de produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

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