

Módulo

5.4

ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA
PROJEÇÃO DOS PRAZOS

Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância

Ficha técnica

Ministério da Cultura
Ministro
Sérgio Sá Leitão
Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional
Adão Cândido

Universidade Federal da Bahia
Reitor
João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-reitor
Paulo César Miguez de Oliveira

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

Equipe de desenvolvimento do Projeto
Coordenador Geral
Ernani Coelho Neto

Coordenadores Técnicos
Eloise Dellagnelo
Horacio Hastenreiter Filho

Coordenadora de Articulação Institucional
Ângela Andrade

Coordenador de Avaliação e Monitoramento
José Márcio Barros

Conteudista
Módulo Elaboração dos Planos – Projeção de Prazos
Neuza Hafner Britto

Orientadores de Tutoria

Daniele Canedo
Helena Kuerten Salles Uglione
Kátia Costa
Rosimeri Carvalho

Supervisão de Tutoria

Edivânia Lucia Araújo Santos Landim
Justina Tellechea

Designer Instrucional

Maria Carolina de Souza

Designer Gráfico

Valério Moreira Neto

Secretária Executiva

Lisandra Alcântara

Estagiários

Danilo Rocha
Vanessa Miranda

Universidades Parceiras

Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Ernani Coelho Neto e Horacio Hastenreiter
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Eloise Dellagnelo
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) – Daniele Canedo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Rosimeri Carvalho
Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – José Márcio Barros



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-compartilhamento pela mesma Licença 4.0 International. Para ver uma cópia desta licença, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Sumário

1. APRESENTAÇÃO DO MÓDULO	5
1.1 Conteúdos geradores.....	5
1.2 Percorso graficado da aprendizagem	5
2. UNIDADE – PROJEÇÃO DE PRAZOS	7
2.1 Falando em prazos.....	7
2.2 Bases para projeção de prazos	10
2.3 Como elaborar e interpretar o Macro Cronograma	11
2.4 Para concluir	12
3. A AUTORA DO MÓDULO	13
4. SOBRE O TEXTO.....	13



1. APRESENTAÇÃO DO MÓDULO

Na trajetória percorrida até aqui já existe um esboço de Plano de Cultura Municipal (PCM). Foi projetado um futuro desejado envolvendo diretrizes, objetivos, metas, ações e resultados, gerando um arcabouço coerente com as expectativas da sociedade e as condições objetivas do Município. Agora, é necessário esboçar um cronograma que possibilitará, inclusive, estimar os recursos para realizar o que foi definido. Isso é o que veremos neste módulo.

Neuza Hafner Britto



Qual objetivo você deve conquistar neste Módulo?

Capacitar os participantes a projetar prazos para ações que constarão no Plano Municipal de Cultura (PMC).

1.1 Conteúdos geradores

Técnica de elaboração de cronograma. Formato do documento final.

1.2 Percurso graficado da aprendizagem

O percurso graficado da aprendizagem representa a trajetória que lhe propomos nesse estudo: aquilo que o módulo oferece, o que esperamos que você aprenda e o resultado dessa aprendizagem e suas ressonâncias no Plano Municipal de Cultura (Figura 1).

PERCURSO GRAFICADO DA APRENDIZAGEM: Módulo PROJEÇÃO DE PRAZOS E RECURSOS



Figura 1: Percurso Gráfico de Aprendizagem

2. Unidade – Projeção de prazos

Fique atento a definição:

Cronograma: etimologicamente, o termo cronograma tem origem no grego, onde *khronos* (Χρόνος) significa "tempo" e *gramma* (γράμμα) significa "coisa escrita ou desenhada". Assim, um cronograma é uma representação gráfica do tempo a ser investido em cada ação do Plano.



Um provérbio chinês atribuído a Lao-Tse diz que “um caminho de mil léguas começa sempre com um primeiro passo”. Quando são traçados objetivos estratégicos para dez anos, há um prazo final definido e um caminho

de várias ações a percorrer para alcançá-los. É preciso, pois, prever uma sequência cronológica entre elas para que a Prefeitura e seus parceiros se organizem para cumpri-los e para que a sociedade possa conhecer, acompanhar e usufruir dos resultados parciais obtidos.

2.1 Falando em prazos

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



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

Ao estimar o prazo de cada ação no horizonte de dez anos vamos elaborar um **cronograma macro** que, associado aos recursos necessários, será uma ferramenta importante de gestão para o plano municipal.

O cronograma de um plano estratégico é macro porque não detalha etapas, atividades ou tarefas. Essa providência será tomada posteriormente pelas unidades executoras do plano, sob a coordenação do órgão gestor da cultura no município. O importante é que se

estabeleça uma cronologia das ações, preferencialmente anual, para que se tenha referência de quando cada uma deve ser viabilizada de modo a não comprometer o alcance das metas.

Essa cronologia também é de extrema importância para a inclusão das ações nos orçamentos plurianuais e anuais do Município. Como já abordado anteriormente, a ação pública só se materializa se inclusa nos orçamentos, de modo que essa inclusão deve ser respaldada em uma lógica de execução que indique quais ações precedem outras no alcance de metas e objetivos.

Estimar prazos exige entender um pouco mais do que está sendo proposto e das condições reais de execução. O problema é que há uma tendência de que o desejo ou apenas a vontade política predomine frente às condições objetivas de realização. É preciso ter muito cuidado e algumas recomendações técnicas são úteis nesse sentido. Vamos a elas!

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

Na Prática

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

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

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

Na Prática

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

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

Na Prática

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

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

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

Recomendação 5: A relação entre **prazos e prioridades é fundamental**, mas se uma ação está associada a um tema prioritário não significa que, necessariamente, ela deva ser iniciada em primeiro lugar.

Isso porque, para ser iniciada, a ação precisa de condições objetivas de realização, como já mencionado. Assim, o que está incluso na prioridade significa, antes de tudo, que **deve ter primazia no órgão gestor** nos esforços a serem envidados na sua execução, o que inclui as providências das condições objetivas de realização.

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

Na Prática

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

Em resumo, para
projetar prazos
devem ser
observados:

Os prazos de procedimentos legais e processuais.
As experiências de ações similares.
Os resultados de metas e objetivos.
A disponibilidade de recurso.
As condições ambientais e institucionais.

2.2 Bases para projeção de prazos

Prazos são estabelecidos em função da natureza das ações e das condições para executá-las, consideradas as informações acima indicadas. Quanto mais dados houver das ações pretendidas, maiores as chances de se projetar prazos adequados.



Uma atenção especial deve ser dada à **relação entre ações**. Muitas vezes para se definir um prazo de uma ação é necessário efetuar **cruzamentos de informações** porque a plena realização de uma meta pode exigir um **encadeamento lógico ou conexão entre várias ações**.

A base de análise é sempre a ação e os pontos a serem avaliados devem ser pertinentes às suas características. Como referência para exemplificar análises relacionadas a prazos, vamos considerar duas ações já trabalhadas na unidade de Metas e Ações, do módulo anterior, com características distintas. Uma tem a natureza de **atividade contínua** e outra tem a natureza de **projeto** com início e fim determinado.

Ação 1: Realização de eventos e ações culturais descentralizados

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

Como premissas básicas para projetar prazos é preciso haver:

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

Sendo a promoção de eventos e ações uma atividade que a Prefeitura já realiza, há uma experiência acumulada em operacionalizá-los – mesmo agregando a descentralização almejada – e recursos devem ter sido previstos no Orçamento Municipal de modo que, para espaços disponíveis, é grande a probabilidade de iniciar a execução no curto prazo. Por sua vez, não há interferências ambientais e institucionais relevantes a serem considerados.

Tendo como referência a meta estabelecida e havendo espaços adequados em regiões que antes não sediavam ações e eventos, é razoável estimar o início da ação já no primeiro ano de execução do Plano e perseguir um percentual crescente de descentralização com a entrada em operação de outros espaços.

Não é demais lembrar que o alcance da meta pode envolver espaços privados de uso público e o estímulo a realização de atividades por terceiros em locais que não sejam de uso tradicional. Esse é um esforço de articulação a ser considerado e não, necessariamente, implica em prazos da ação ou uso de recursos públicos.

Ação 2: Construção e reforma de espaços para uso cultural

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

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

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

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

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

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

2.3 Como elaborar e interpretar o macro cronograma

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

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

Quadro 1: Exemplo de cronograma com foco nas ações por meta

Meta: 70% das regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025

AÇÕES	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5	Etc.
Realização eventos e ações descentralizadas	[Barra azul cobrindo todos os anos]					
Construção e reforma de espaços para uso cultural		[Barra azul cobrindo anos 2 a 5]				
Etc.	[Barra azul cobrindo anos 1 e 2]					

Na interpretação do cronograma acima podemos identificar que a primeira ação será iniciada no primeiro ano e deve durar todo o tempo de execução do Plano. Já a segunda se inicia no segundo ano e se encerra no quinto ano. E assim sucessivamente.

Finalizada as estimativas individuais, poderá ser organizado um **cronograma geral** de todas as metas, como o exemplo a seguir. Para fazer isso é preciso identificar, em cada meta, a ação que primeiro se inicia e aquela que é finalizada por último. **O marco inicial será sempre o primeiro ano de qualquer ação relacionada à meta que mais cedo começará a ser executada e o final será o último ano para conclusão de qualquer ação da meta.**

Quadro 2: Exemplo de cronograma com foco nas metas

METAS	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5	Etc.
70% das regiões do município sediando eventos e ações culturais até 2025	[Barra vermelha cobrindo todos os anos]					
10 regiões com ações relacionadas às culturas tradicionais locais até 2020		[Barra vermelha cobrindo anos 2 a 4]				
1.000 pessoas beneficiadas com ações de incentivo ao empreendedorismo baseado em culturas tradicionais até 2022			[Barra vermelha cobrindo anos 3 a 5]			

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

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

2.4 Para concluir

A partir desta Unidade você poderá iniciar a elaboração do cronograma geral de execução do Plano Municipal de Cultura (PMC). Lembre-se das recomendações básicas: sempre levar em conta os prazos de procedimentos legais e processuais e a experiência de ações similares do passado e do presente; focar nos resultados das metas para alcançar os objetivos; conhecer e

considerar os recursos disponíveis na prefeitura; ponderar sobre as condições institucionais e ambientais e, o que é fundamental, tratar de forma especial o que for incluído nas prioridades.

No próximo Módulo concluiremos a elaboração do Plano Municipal de Cultura (PMC) com a construção de indicadores para seu monitoramento.



No modelo de referência para elaboração do PMC estará disponível uma sistemática para que você elabore o macro cronograma físico do Plano do seu município.

3. A autora do Módulo

Neuza Hafner Britto

Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) com Pós-Graduação *latu sensu* em Planejamento e Gestão Governamental. Possui mais de 25 anos de experiência no campo do planejamento público, tendo exercido várias funções relevantes nas esferas estadual e municipal. Desde 2007 vem atuando na gestão pública de cultura, sendo responsável, dentre outras ações, pela coordenação técnica da Lei Orgânica de Cultura do Estado da Bahia e do Sistema Estadual de Informações e Indicadores em Cultura da Bahia. Na condição de consultora convidada pela Escola de Administração da UFBA, atuou no Projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Culturais de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas, elaborando as propostas metodológicas e prestando apoio aos municípios do Rio de Janeiro, Vitória e Campo Grande. Na fase seguinte, em ambiente de aprendizagem à distância, além de ser responsável pelos conteúdos dos módulos para elaboração dos planos municipais, capacitou e prestou assessoramento a tutores e orientadores.

4. Sobre o texto

Este texto foi elaborado com base nas publicações do Ministério da Cultura referentes ao Sistema Nacional de Cultura e na experiência profissional de 25 anos em Políticas Públicas de Cultura da autora dos módulos de Elaboração de Planos Municipais de Cultura da “Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura”, **Neuza Hafner Britto**.