

Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância



**ELABORAÇÃO DO PLANO
OPERACIONALIZAÇÃO
DO FUTURO DESEJADO**

Ficha técnica

Ministério da Cultura
Secretaria de Articulação Institucional
Coordenação Geral de Instrumentos de Gestão do SNC

Universidade Federal da Bahia

Reitor

Dora Leal Rosa

Vice-reitor

Luiz Rogério Bastos Leal

Escola de Administração

Diretor

Francisco Lima Cruz Teixeira

Vice-diretor

Ernani Coelho Neto

Equipe de desenvolvimento do Projeto

Coordenador Geral

Ernani Coelho Neto

Coordenador Técnico

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Consultora Convidada

Neuza Hafner Britto

Consultora Convidada

Ângela Maria Menezes de Andrade

Consultor Pedagógico

José Márcio Barros

Analista Técnica

Katia Costa

Analista Técnica

Luana Vilutis

Pesquisadora

Justina Tellechea

Assessora de Comunicação

Denise Gomes Alves

Designer Instrucional

Paulinha Moreira

Designer Gráfico

Anderson Machado

Ilustrador

Rafael Barbosa de Freitas

Secretária Executiva

Lisandra dos Santos Alcântara

Professores Conteúdistas

Módulo Introdução ao Ambiente da Formação

Justina Tellechea

Módulo Cultura e Produção Simbólica

Doia Freire

José Márcio Barros

Módulo Políticas Públicas de Cultura

Lia Calabre

Rosana Boullosa

Módulo Planejamento Público

Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Módulo Cultura e Desenvolvimento

Paulo Miguez

Módulo Sistema Nacional de Cultura

Cleide Vilela

Módulos de Elaboração de Planos

Neuza Hafner Britto

Pesquisa e Material Complementar

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Katia Costa

Luana Vilutis

Paulinha Moreira

Supervisão de Tutoria

Edivânia Landim

Justina Tellechea



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

Apresentação do Projeto	5
Apresentação do Módulo	6
Unidade I - Formulação de estratégias	8
Falando em estratégia	8
Bases para Formulação de Estratégias	11
Como redigir e interpretar as estratégias	12
Para concluir	14
Unidade II - Formulação de metas e ações	15
Falando sobre metas e ações	15
Elaborando as metas	17
Elaborando as ações	18
Bases para formulação de metas e ações	20
Relações com as Metas Nacionais	24
Para concluir	27
Unidade III - Identificação de impactos e resultados	28
Falando em resultados e impactos	28
Bases para formulação de resultados e impactos	30
Como redigir e interpretar resultados e impactos	32
Para concluir	35
Atividades	36
Questões para o fórum de discussão teórica	37

Apresentação do Projeto

A lei que aborda o Plano Nacional de Cultura (PNC) prevê a assistência técnica a estados e municípios, estabelecendo como responsabilidade da União estimular que as demais esferas se capacitem para o exercício de suas responsabilidades, a partir de um planejamento adequado e alinhado às diretrizes nacionais. Não é por outro motivo que você está lendo esse texto agora.

Os Planos de Cultura Estaduais e Municipais surgem dentro do contexto de efetivação de uma política descentralizada e articulada para a área cultural. Para tal, é demandado o envolvimento de governantes, de agentes públicos e sociais, da comunidade artístico-cultural e da sociedade em geral, operando como elementos norteadores dos rumos da política cultural e da sua execução nas três instâncias de governo, o que inclui, logicamente, a instância municipal.

Com o propósito de apoiar os municípios no seu processo de elaboração dos PMC, surgiu o projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Municipais Culturais, viabilizado a partir de parceria do Ministério da Cultura (Minc) com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o qual teve como principal objetivo prover assistência técnica à elaboração de Planos Municipais de Cultura de doze (12) Capitais e oito (8) cidades de regiões metropolitanas do país. O Projeto foi desenvolvido sob a liderança do órgão de gestão cultural de cada município, com aporte da consultoria da UFBA, em articulação com o Conselho de Políticas Culturais quando existente, contando sempre com representativa participação da sociedade civil.

Apesar do relativo sucesso do projeto, ele se mostrou limitado para o tamanho do país e para os objetivos de integração do Ministério da Cultura. O Brasil tem mais de 5.000 municípios e a assistência técnica personalizada mostrou-se inviável para apoiar o desenvolvimento de Planos de Cultura em um volume representativo do território nacional. É nesse contexto que surge a segunda fase do projeto, denominado de Projeto EAD Planos Municipais de Cultura.

A proposta de Educação à Distância, com capacitação facilitada por um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) permitirá que, em média, 400 municípios sejam capacitados e apoiados, simultaneamente, no seu processo de desenvolvimento de Planos Municipais de Cultura. Cada município indicou dois representantes: o primeiro, do órgão público responsável pela gestão da área cultural e o segundo, representante da sociedade civil.

O conteúdo do curso está inteiramente disponível no AVA que você está acessando agora, mas ele é apenas um dos insumos importantes para que você, participante, possa desenvolver o Plano de Cultura do seu município. Certamente, a participação nos fóruns, a interação com seus pares, a realização das atividades propostas, as dúvidas esclarecidas junto aos tutores serão igualmente fundamentais para o sucesso da empreitada que ora se inicia.

Sucesso!

Apresentação do Módulo

Com a visão de futuro definida e tendo claros os objetivos a alcançar, é chegada a hora de se estabelecer como esse futuro desejado pode ser operacionalizado, que medidas concretas serão tomadas para que se torne realidade em dez anos.

Destino eleito e rotas estabelecidas, ainda há muitas decisões a serem tomadas: Quais as estratégias mais adequadas? Que metas serão alcançadas e em que horizontes de tempo? Quais as ações - projetos e atividades - serão desenvolvidas e quais os impactos e resultados esperados? Isso é o que se verá neste módulo, através de três Unidades: Formulação de Estratégias, Formulação de Metas e Ações, Identificação de Impactos e Resultados.

A autora do módulo

Neuza Hafner Britto

Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Bahia 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.

Objetivo

Capacitar os participantes para formular a operacionalização das bases estratégicas para o desenvolvimento cultural que constarão no Plano Municipal, estabelecendo estratégias, definindo metas e ações e identificando impactos e resultados.

Conteúdos geradores

Técnica de elaboração de estratégias, metas, ações, resultados e impactos. Análise de coerência interna. Formato do documento final.

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.

PERCURSO GRAFICADO DA APRENDIZAGEM: Módulo OPERACIONALIZAÇÃO do FUTURO DESEJADO



Unidade I - Formulação de estratégias



Todo alcance de objetivos requer estratégias. Pode parecer uma afirmação radical e generalista, mas a verdade é que estratégias fazem parte da vida social. Elas são um componente humano no relacionamento com o mundo e nem sempre são claras, conscientes, racionais. Em um processo de planejamento público, contudo, as estratégias devem ser explícitas, compreendidas por todos e suficientemente flexíveis para se adequarem aos novos cenários que poderão resultar de mudanças no ambiente ao longo do tempo de execução de um plano.

A formulação de estratégias para o alcance do desenvolvimento cultural projetado começa a responder a questão: **COMO CHEGAREMOS LÁ?**

Falando em estratégia



Foto: Alobos Life

Disponível em:

<https://www.flickr.com/photos/armandolobos/15115783418>

Jogos possuem estratégias e táticas. Empresas possuem estratégias de sobrevivência, crescimento ou manutenção de mercado. Partidos possuem estratégias para alcance e manutenção de poder. Organizações não governamentais possuem estratégias para manter suas atividades. Movimentos sociais possuem estratégias para influenciar as estruturas de poder. Pessoas possuem estratégias de relacionamento no mundo social.

Esses são alguns exemplos de estratégia para demonstrar que o posicionamento para o alcance de algo é produto de decisões e movimentos do cotidiano das relações humanas, com maior ou menor nível de consciência ou racionalidade.

Hoje, a palavra estratégia tem distintos significados e aplicações, chegando a ter um emprego excessivo em muitos casos. Mas isso nem sempre foi assim. Originalmente, estratégia é um conceito associado à área militar, denotando as alternativas traçadas por meio do conhecimento sistemático da situação de combate e dos inimigos para vencer

batalhas e guerras. Essa ideia de estratégia associada à guerra foi incorporada por empresas nos anos 50 para planejar posicionamentos de longo prazo em ambientes competitivos. Os concorrentes, neste caso, eram os adversários a serem vencidos.

De lá para cá, teóricos trataram de desenvolver novas abordagens e o termo estratégia se difundiu e foi incorporado como ***cursos de ação para o alcance de objetivos de longo prazo***, quer sejam por pessoas, grupos, organizações públicas ou privadas. Para o planejamento, estratégias são essenciais.

Como já vimos, planos de desenvolvimento, em geral, possuem o objetivo de proporcionar maior e melhor nível de qualidade de vida para as pessoas. Pessoas com diferentes visões de mundo e que vivem em sociedades complexas, hierarquizadas, desiguais, globalizadas e, organizadamente ou não, compartilham ou são associadas a distintos grupos de interesse. Quando um poder de Estado formula um planejamento dessa natureza, por mais participativo e de amplo alcance social que seja, é requerido que possua estratégias para viabilizá-lo. Mesmo porque **o caminho a ser percorrido entre a situação atual e o padrão de desenvolvimento futuro não é linear e nem sempre é um movimento progressivo, ascendente.**

As estratégias são fundamentais para vários aspectos. Com elas, é possível:

- ↳ abordar situações sobre as quais não se tem ou se tem governança reduzida, ou seja, capacidade para fazer acontecer o que se pretende alcançar;
- ↳ conquistar aliados, eliminar ou minimizar resistências e criar um ambiente de cooperação em torno de objetivos;
- ↳ eliminar ou minimizar obstáculos e fragilidades;
- ↳ tratar com incertezas inerentes ao longo prazo que naturalmente envolvem condições imprevisíveis;
- ↳ enfrentar ocorrências de conflito de interesses e mudanças de posicionamento político;
- ↳ aproveitar oportunidades favoráveis aos objetivos futuros;
- ↳ potencializar recursos, sejam eles humanos, materiais, financeiros ou tecnológicos.

Enfim, ***estratégias são posicionamentos políticos e/ou técnicos, convergentes e articulados, de caráter genérico, para tornar o plano factível na perspectiva da visão de futuro projetada para a cultura.***



Foto: Rafael Arcosi

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/acorsi/4162348389>

Não existe uma maneira única para formular estratégias. Por isso se costuma dizer que estratégia é arte associada a conhecimento. E, como também já visto, o conhecimento da realidade e a projeção do seu futuro são produtos de interpretações diferentes pelas pessoas que participam do processo de planejamento, mesmo que essas interpretações

estejam baseadas nos mesmos dados e informações.

Contudo, do ponto de vista técnico, algumas recomendações podem orientar a elaboração de estratégias, como veremos a seguir.

Recomendação 1: Estratégias são focadas no alcance dos objetivos. Assim, devem ser efetivamente relevantes e sustentadas no longo prazo.

É usual se confundir uma tática com uma estratégia. Táticas compõem estratégias e são medidas de médio prazo. Um dos equívocos mais comuns é tratar táticas, porque são mais palpáveis, com estratégias e, com isso, se perder o horizonte do objetivo a alcançar. **Estratégias são duradouras, táticas se acomodam às circunstâncias mais mediatas.** Atenção: o fato de serem duradouras reforça a necessidade de flexibilidade para adaptação a mudanças.

Recomendação 2: Estratégias são posicionamentos racionais. Por isso a avaliação sistemática do ambiente é tão importante.

Se objetivos podem ser ambiciosos e movidos pela emoção, as estratégias para alcançá-lo devem se pautar pelo pragmatismo. **A estratégia é movida pelo interesse de alcançar objetivos.** O trabalho de elaborar estratégias requer que os participantes do planejamento possuam uma clara compreensão da situação atual. Essa foi uma etapa já cumprida até aqui, mas você está vendo que será necessário sempre revisita-la ao longo do prazo de concepção e execução do plano de cultura.

Recomendação 3: Porque são racionais, estratégias só são válidas se for possível executá-las. Uma boa ideia de como alcançar algo nem sempre se traduz numa estratégia.

Já foi abordado que os objetivos devem ser concretizáveis, mas desafiadores. Com as estratégias esse requisito é muito mais contundente. **Um objetivo possível associado a uma estratégia de difícil viabilização é tão pernicioso como um objetivo inalcançável no prazo definido para o plano.** Mais ainda, entre estratégias alternativas com iguais possibilidades para alcance de um objetivo, é recomendável que se escolha a de menor custo, a que implique em menos mobilização de recursos e esforços. Ou seja, **além de viáveis, as boas estratégias podem ser econômicas.**

Recomendação 4: No planejamento público as estratégias são claras, manifestas e legais.

Organizações empresariais podem explicitar seus objetivos, declará-los em seus planejamentos estratégicos, mas nem sempre deixam claras suas estratégias para alcançá-los. São consideradas “golpes de mestres”, como nas guerras. Num conhecido tratado militar chinês de quase 3.000 anos, Sun Tzu afirma que as pessoas poderiam conhecer bem suas táticas de guerra, mas nunca saberiam de suas estratégias. **No planejamento do Estado, contudo, as estratégias devem ser claras, estar explícitas e serem respaldadas pela legislação e pelos princípios da gestão pública.**

Recomendação 5: Estratégias devem ser coerentes com as diretrizes eleitas.

Já foi abordado que as diretrizes respaldam todas as definições do planejamento e sua execução, mas não custa reforçar esse aspecto. **Afirmar que estratégias devem ser coerentes com as diretrizes equivale dizer, como no ditado popular, que os fins não justificam os meios.** Estratégias dissonantes com as bases gerais eleitas podem ser capazes de realizar objetivos, mas seguramente não serão efetivas no sentido de fazer a coisa certa, do modo certo, para modificar uma situação existente.

A seguir, veremos como tratar as fontes de informação que podem subsidiar a concepção de estratégias.

Bases para Formulação de Estratégias

As principais informações para formulação das estratégias estão na Análise da Situação Atual e sua relação com os objetivos definidos.



Para começar, a caracterização do município pode dizer muito das condições objetivas existentes para viabilizar estratégias. Por essa razão, estratégias que deram certo em alguns municípios, por mais geniais que sejam, podem não ser aplicáveis para outros em cujos perfis não estejam presentes certas condições.

O diagnóstico da cultura local, por sua vez, pode revelar necessidade de estratégias quando são analisadas em relação a objetivos:

- ✓ as relações entre vocações e potencialidades;
- ✓ as fragilidades, obstáculos e os impactos identificados;
- ✓ as oportunidades previsíveis.

É possível que, ao debater um objetivo, informações relacionadas aos tópicos anteriores surjam e, nesse caso, é necessário complementar a análise da situação atual. Ou pode haver proposta de estratégias viáveis sem relação direta com os aspectos levantados anteriormente, embora isso seja mais raro.

Assim, o primeiro passo para formular estratégias é **recolocar os objetivos em pauta**.

No exemplo apresentado no módulo anterior, um objetivo definido foi: *Ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais*. Analisando a situação atual relacionada a esse objetivo é possível destacar:

Vocações e Potencialidades	O que pode impactar positivamente
✓ Localização física do município e meios de acesso aéreo, fluvial e viário favorecem a mobilidade regional e nacional.	✓ Desenvolvimento de circuitos culturais regionais e nacionais ou inclusão do município em circuitos existentes.
✓ Infraestrutura de transportes favorece a circulação dos cidadãos.	✓ Desenvolvimento de circuitos culturais locais associados a trajetos e espaços públicos.
✓ Espaços físicos da maioria das escolas municipais são dotados de quadras e/ou auditórios, propiciando o uso para ações culturais.	✓ Realização ou intensificação de projetos de artes nas escolas. Incentivo para a presença da comunidade artístico-cultural nas escolas. Formação de público.

Fragilidades e Obstáculos	O que pode impactar negativamente
✓ Maioria absoluta de ações e eventos está concentrada em dois bairros da cidade.	✓ Acesso a ações e eventos. Desconcentração territorial.

Oportunidades da cultura	Indícios
--------------------------	----------

Com essas informações é possível perceber que:

1º - há uma concentração territorial de ações e eventos culturais que pode dificultar o acesso dos públicos de outras regiões do município;

2º - por outro lado, há aspectos facilitadores, como a infraestrutura de transporte, meios de acesso ao município, espaços físicos em escolas e a implantação do vale cultura.

Nessa perspectiva de análise, há poucos entraves identificados para a realização do objetivo e por certo uma estratégia a ser aplicada com grande probabilidade de sucesso é a desconcentração ou descentralização territorial. Possibilitar que as ações e eventos ocorram mais próximos de públicos distintos, em especial de crianças e jovens, não só favorece o acesso como também a formação de novos públicos futuros investindo no incentivo de hábitos culturais na geração que está hoje nas escolas.

Ora, mas **uma estratégia pode servir a vários objetivos**. Assim, a análise similar feita nos demais objetivos pode indicar estratégias que são mais relevantes para o conjunto do plano. Por outro lado, **para um único objetivo é possível que sejam necessárias várias estratégias**. Esse é o caso do exemplo acima - seguramente, ampliar acesso de públicos pode implicar na adoção de várias estratégias. Ou se desdobrar em táticas associadas, criando-se objetivos específicos como já comentado na Unidade de Formulação de Objetivos e Prioridades.

Para chegar a essa conclusão, importa questionar o que as pessoas entendem por acesso à cultura. Provavelmente aparecerão respostas relacionadas a preço e renda, a tipo de ação ou evento, a acessibilidade, a hábitos da população e tantas outras igualmente válidas. Uma pesquisa pode gerar dados valiosos para essa análise, inclusive para saber por que as pessoas não frequentam espaços culturais ou participam de eventos, mas nem sempre isso é possível fazer isso no tempo de elaboração de um plano.

Identificada a estratégia é preciso discutir sua viabilidade. Como nesse momento não há elementos para custos de referência, essa viabilidade pode ser avaliada sob outros aspectos como praticidade, nível de resistência ou adesão de pessoas e grupos, sustentação ao longo do tempo, grau de conhecimento e estrutura que a Prefeitura possui para sua operacionalização.

Nesse debate é preciso ficar atento para o surgimento de assuntos que podem se desdobrar mais adiante em metas e ações, bem como para a retificação ou complementação de etapas já cumpridas até então na elaboração do plano. Isso significa uma nova análise de coerência interna.

Como redigir e interpretar as estratégias

A recomendação de **clareza e objetividade** também é aplicável para a redação de estratégias. As estratégias devem constar do plano em tópico específico. Elas podem vir apenas relacionadas em tópicos, como uma lista, ou acompanhadas de breves descritivos que facilitem a compreensão dos leitores quando não sejam autoexplicativas, conforme exemplos a seguir.

Exemplos de Estratégias - Lista

Nº	Enunciado da Estratégia	Objetivos Relacionados
01	<i>Diversificar fontes e mecanismos de financiamento da cultura.</i>	1, 2, 3
02	<i>Desconcentração territorial.</i>	2
03	<i>Fortalecer setores com vocação consolidada na economia da cultura.</i>	1
04	<i>Adotar gestão cultural sistêmica com articulação de esforços entre as esferas de governo, o setor privado e a comunidade cultural.</i>	1, 3 etc.

Exemplos de Estratégias - Com Descritivos Associados

Nº	Enunciado da Estratégia	Descritivo da Estratégia	Objetivos Relacionados
01	<i>Diversificar fontes e mecanismos de financiamento da cultura.</i>	<i>Além dos recursos oriundos da arrecadação municipal, a Prefeitura buscará captar recursos de outras fontes públicas e privadas para custeio, investimento e apoio cultural, bem como viabilizará novos meios de fomento a ações culturais da sociedade com ou sem retorno financeiro para os promotores.</i>	1, 2, 3
02	<i>Desconcentração territorial.</i>	<i>A Prefeitura realizará e incentivará a realização de ações e eventos nas diversas regiões do Município, proporcionando uma aproximação das iniciativas culturais aos públicos de zonas urbanas e rurais.</i>	Etc.

A definição de estratégias implica que a Prefeitura e seu órgão gestor da cultura devem se preparar para tomar as providências necessárias para viabilizá-las e, com isso, viabilizar a execução do plano aprovado.

No exemplo citado de diversificação de fontes e mecanismos de recursos, a viabilização da estratégia pode implicar em um conjunto de providências que vão desde a identificação de novas fontes e das respectivas condições para acesso a elas, passando pela adoção de uma sistemática de elaboração de propostas ou projetos de captação, estruturação de formas de aplicação e de prestação de contas, até a necessidade de regulamentações específicas pactuadas com os órgãos de assessoramento jurídico, planejamento e finanças.



No modelo de referência para elaboração do PMC estará disponível uma sistemática para que as estratégias sejam cadastradas e relacionadas aos objetivos definidos na etapa anterior. Dessa forma você pode assegurar que para cada objetivo haverá, pelo menos, uma estratégia e avançar nas outras etapas do plano, mantendo a coerência interna.

Para concluir

Nesta unidade você aprendeu que estratégias não são apenas declarações de intenções. **São meios para alcançar objetivos** e implicam em esforço e foco para fazê-las acontecer de modo tempestivo para dar conta da realização do plano.

Como em todas as etapas, a formulação das estratégias pode ser aprimorada ao longo do trabalho de concepção do planejamento, especialmente após a elaboração de metas e ações, assunto que veremos na Unidade seguinte.

Vamos em frente!

Unidade II - Formulação de metas e ações

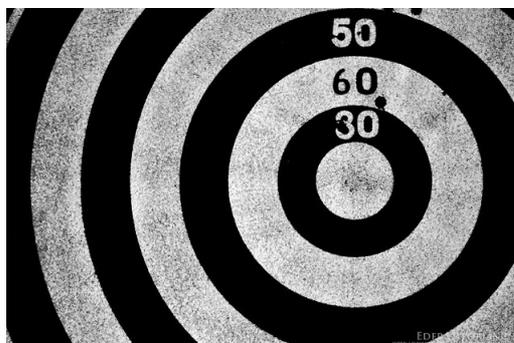


Foto: Eder Capobianco

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/antimidia/6685233257>

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

Procedimentos para elaboração de metas e ações é o que veremos nesta Unidade.

Falando sobre metas e ações

As metas representam o resultado quantitativo a ser atingido no alcance de cada objetivo. São alvos físicos tangíveis, quantificados, projetados e alinhados em horizontes de tempos definidos. Nesse sentido, possibilitam o monitoramento e acompanhamento do Plano, de modo a conhecer o seu progresso, corrigir desvios e promover ajustes.



Ação é uma operação da qual resulta um produto (bem ou serviço), podendo converter-se em projeto ou atividade. É através dela que é possível concretizar metas e objetivos e edificar o cenário futuro da cultura. Em outras palavras, a ação funciona como instrumento executivo para o alcance da meta.

As metas podem atender a vários objetivos simultaneamente. Por sua vez, cada meta

tem suas próprias ações. Assim, uma meta é concebida para realizar objetivos, um ou vários definidos. Mas, uma ação ou várias ações são formuladas para concretizar apenas uma meta.

Neste método, essa opção foi feita para facilitar a apuração dos gastos necessários para alcançar a meta, a sua incorporação ao orçamento público e a sua correlação com as metas nacionais do PNC.

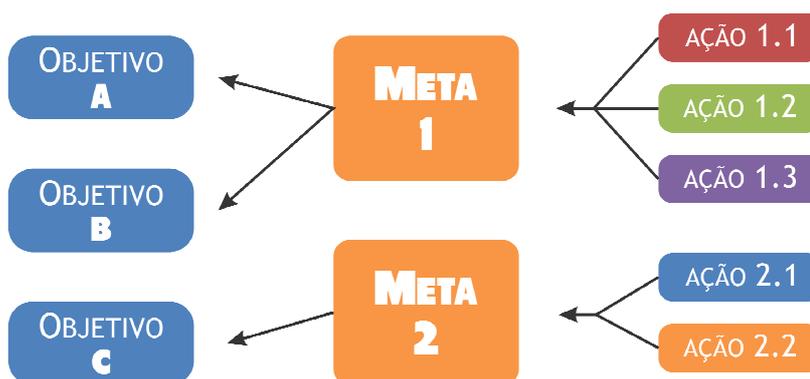
O processo de elaboração de metas e ações pode ser realizado:

- projetando cada meta e ações associadas por vez, ou
- concebendo todas as metas e, em seguida, as ações relacionadas a cada uma.

Independente da opção, o processo deve assegurar:

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

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



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

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

Havendo objetivos específicos, essa mesma análise deve ser feita em relação a eles, embora a meta esteja relacionada ao objetivo geral. É essencial fixar essa compreensão já que, como já vimos, os objetivos específicos são de natureza mais tática, para se não correr o risco de perder o foco no que é estratégico.

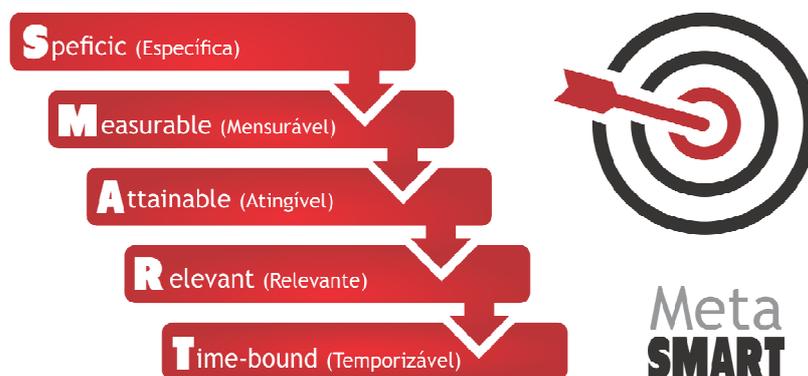
Para formular metas e ações é muito importante a participação efetiva de membros da equipe da Prefeitura, especialmente das áreas de planejamento e finanças, que conheçam as condições reais e objetivas da estrutura municipal. Isso também será essencial na fase seguinte de projeção de recursos, de modo que não se produzam metas e ações com baixa probabilidade de execução. **As metas e ações são alcançáveis.** Não podem ser apenas uma aventura em busca de realização de sonhos. Embora desafiadoras, devem possuir bases realistas para concretização dos objetivos sonhados, como se verá adiante.

Elaborando as metas

Duas referências iniciais são básicas para elaboração de metas: os objetivos fixados e o prazo de realização que, no caso, é estabelecido para 10 anos.

Considerando esses parâmetros, a seguinte questão pode ser formulada: **O QUE FAZER PARA ALCANÇAR ESSE OBJETIVO, QUANTO DE RESULTADO PRECISAMOS ALCANÇAR E EM QUE TEMPO?** A resposta respaldará o enunciado da meta.

Um método usualmente recomendado para conceber metas é oriundo da administração por objetivos e conhecido como **SMART**, um acrônimo para os termos em inglês: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant* e *Time-bound* que em português se traduz como *específico, mensurável, alcançável, relevante aos objetivos e baseada no tempo*. Essas serão as recomendações técnicas para elaboração de metas tratadas a seguir.



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

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

Recomendação 3: Metas são alcançáveis. Por essa razão realizam objetivos. São desafiadoras, tanto quanto os objetivos, mas atingíveis. Por isso as metas levam em conta as condições tratadas na Análise da Situação Atual, em especial as fragilidades e os obstáculos, bem como se ancoram nas estratégias para superação dos empecilhos que podem vir a afetá-las.

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

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

As metas elaboradas devem atender às características acima e essa lista pode servir de

referência para avaliar a coerência do que está sendo proposto, como se verá adiante.

Elaborando as ações



Cultura no Bairro

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

Ações devem gerar produtos, bens ou serviços que possam ser claramente identificados, quantificados e avaliados em relação às metas associadas. Essa compreensão é muito importante para que não se confunda ações com etapas. **As etapas não são tratadas no âmbito do planejamento**

estratégico, referem-se a uma abordagem mais operacional, pois são as atividades ou providências sequenciadas para realizar as ações.

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

- ✓ **O que fazer?** Representa o objeto da ação a ser realizado, como: construção de equipamentos, adaptação de espaços, formação de pessoas, realização de eventos, manutenção de funcionamento, atendimento de pessoas etc. O produto resultante da ação deve estar perfeitamente identificado;
- ✓ **Por que fazer?** A razão da escolha da ação deve estar clara e não pode ser respondida apenas com a justificativa de alcançar a meta. Outras razões devem ser explicitadas além desta como: resultados factíveis, probabilidade de apoios internos e externos, experiência técnica dos envolvidos, possibilidade de menor custo ou mais rapidez no alcance da meta;
- ✓ **Quando fazer?** Revela o horizonte de tempo da ação, que deve ter um início e um fim previstos. Ter essa informação é importante para montar um cronograma geral de ações para cada meta, que ocorram dentro do período de tempo fixado para que a meta seja alcançada;
- ✓ **Onde fazer?** Refere-se ao aspecto territorial e à abrangência da ação. Uma ação pode ser realizada em um ou vários lugares e seus benefícios podem alcançar pessoas de todo o município ou de parte dele;
- ✓ **Quem vai fazer?** Diz respeito ao órgão ou entidade municipal que irá executar a ação. Como se trata de um plano municipal e considerando a transversalidade, as ações não são necessariamente executadas pelo órgão de cultura. O órgão de cultura, como vimos, coordena o plano, mas não pode ser diretamente responsável por ações que são da educação, do turismo, do desenvolvimento urbano etc.

As recomendações a seguir podem orientar a elaboração de ações:

Recomendação 1: As ações representam os resultados a serem “entregues” à sociedade. Devem ter visibilidade externa à administração pública.

Assim como sinalizado para objetivos **devem ser evitadas ações relacionadas a processos**. Quando algo relacionado a processo for muito requisitado, como a elaboração de programas específicos, deve-se relacionar com etapas da consecução de algum resultado

final, com o compromisso de ser considerado na execução da ação.

Como exemplo, para a proposta de “*Implantação de um programa de acesso à cultura para pessoas com deficiência*” a ação mais adequada pode ser “*Implantação de meios de acesso à cultura para pessoas com deficiência*”. No segundo caso será possível responder, através da ação proposta, todas as questões elencadas acima: o que fazer, porque, quando etc. Se for preciso elaborar e aprovar um programa, isto pode se constituir como uma etapa na execução da ação a ser atendida no planejamento operacional a ser feito pelo gestor da unidade executora.

Recomendação 2: As ações que serão incluídas no plano não precisam ser novas, inéditas no município. Elas podem incorporar projetos e atividades com resultados reconhecidos pelas comunidades, dando continuidade a iniciativas nas quais a Prefeitura já tem experiência acumulada.

Observar essa recomendação **evita descontinuidade administrativa desnecessária**. Há ações que a Prefeitura já desenvolve até por obrigação e que, muitas vezes, o que precisa ser corrigido é a forma como é feita, a abrangência de alcance ou o enfoque. Exemplos disso são: a realização de eventos culturais, em especial em datas comemorativas; a manutenção de espaços culturais como museus, bibliotecas, arquivos e centros de cultura; ou a realização de ações culturais nas escolas. Muitas vezes uma melhor qualificação do enunciado da ação é suficiente para incorporá-la ao plano com outra abordagem.

Recomendação 3: Metas são específicas, mas as ações relacionadas devem ter algum grau de flexibilidade para que seja realizada da forma mais adequada. Mas, atenção: não existem ações genéricas ao ponto de não se saber que produto será realizado.

Ações são instrumentos operacionais, as decisões para executá-las são tomadas no dia-a-dia da gestão. Ao elaborar um enunciado muito específico ou incorporar no enunciado o modo como deve ser feito o que se pretende, a tendência é restringir a margem de atuação de gestores e técnicos para fazer acontecer o projeto ou a atividade. Um exemplo disso está na proposta de ação: “*Proteção aos bens culturais através de tombamento*”. Ora, se o tombamento por motivos legais não puder ser realizado, a ação não será executada. Por outro lado, há muitas formas de proteção legal que não envolve tombamento e o gestor pode proteger os bens por outros meios.

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



Essa recomendação visa **manter a visibilidade do plano dentro dos requisitos da legislação do orçamento público**, essencial para que as metas e ações sejam realizadas e os objetivos estratégicos atingidos. As ações orçamentárias e não orçamentárias possuem atributos para sua inclusão no orçamento que são similares aos deste procedimento de formulação de ações para o plano e a participação de profissionais da área de planejamento e finanças da Prefeitura pode contribuir para que os enunciados finais sejam mais aderentes a esses atributos.

Recomendação 5: A formulação das ações pode incorporar com mais clareza as propostas viáveis oriundas da sociedade. Essa etapa é um momento para fazer uma checagem da incorporação dessas propostas ao plano e tornar visível seu respaldo social e político.

Como já sinalizado, as demandas sociais podem ser expressas de forma muito ampla e serem decodificadas como diretrizes, objetivos, estratégias e metas, mas é nas ações que se completa sua visibilidade. **As propostas oriundas de conferências e outras instâncias de participação contêm elementos que se traduzem em intervenções concretas na realidade do município ou da gestão da cultura.** São essas intervenções que podem ser interpretadas como ações.

Nesse caso, a indicação é que tanto quanto possível a ação reflita o descritivo da demanda, precedida da devida análise preliminar de viabilidade como abordado no módulo Visão Geral, bem como sua origem seja identificada para efeito de demonstração à sociedade.

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

Bases para formulação de metas e ações

Metas são formuladas para atingir objetivos e ações são programadas para atingir metas. Assim, **a primeira coisa a ser feita é analisar o que deve ser feito para atingir o objetivo proposto.** Certamente há um “estoque” de demandas e de iniciativas em curso que devem estar organizadas, como foi tratado aqui e no módulo Visão Geral. E novas ideias poderão surgir ao longo da discussão entre os participantes e nas consultas públicas.

Continuando no exemplo trabalhado nos módulos anteriores, um objetivo definido foi: *Ampliar o acesso dos públicos a ações e eventos culturais*, para o qual já foi identificada uma estratégia possível de *desconcentração territorial*.

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

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

- ✓ Regiões e bairros com menores e maiores níveis de infraestrutura de transporte que dificulte ou facilite a circulação para outros bairros e regiões (no diagnóstico cultural exemplificado foi registrado que o município possui uma boa infraestrutura, mas há sempre áreas mais carentes de transporte, em especial nos horários com baixo movimento comercial);
- ✓ Regiões e bairros com espaços propícios ou adaptáveis para realização de eventos e ações culturais.

Levando em conta a avaliação feita acima, a meta relacionada diretamente a esse objetivo poderá ser *um percentual ou um número de regiões ou bairros existentes no município sediando eventos e ações culturais até o ano de finalização do plano.* Essa formulação pode ser checada com as recomendações técnicas feitas anteriormente através de uma tabela

simples:

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

Observe que, embora a meta esteja diretamente vinculada ao objetivo, foi necessário retornar a outras etapas já elaboradas do plano para que se pudesse defini-la. Assim, **mesmo que a base principal de informação esteja no enunciado do objetivo, deve ser complementada com outros dados para se objetivar e quantificar a meta.** Esse quantitativo poderá ser revisto mais adiante, quando for possível projetar os recursos associados às ações que viabilizarão a meta.

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

Voltando ao nosso exemplo, a questão agora não mais se refere diretamente ao objetivo, mas à meta estabelecida: *quais projetos e atividades são necessários para que um percentual ou um número de regiões ou bairros existentes no município sediarem eventos e ações culturais até o ano de finalização do plano?* Dito de outro modo: **QUAIS PRODUTOS DEVEM SER GERADOS PARA ATINGIR A META?**

Se a pergunta já se inicia com “**projetos e atividades**” ou “**quais produtos**” deixa claro que viabilizar a meta não depende só de decisões, medidas, indicações e encaminhamentos que não signifiquem aplicação de recursos e geração de um resultado. Por exemplo: se para fazer algo acontecer vai ser preciso exclusivamente decidir quando fazer e se articular com um parceiro qualquer, essa providência em si não pode ser considerada uma ação do tipo: “*articulação com o Governo do Estado para realizar a Feira de Artesanato na região X*”. Isto porque esse esforço de articulação não gerará custos adicionais para a Prefeitura além das despesas correntes de sua manutenção e dele não resultará um produto, pois esse produto - a Feira de Artesanato - é uma ação de outra esfera de governo.

Por outro lado, essa pode ser uma iniciativa importante na medida em que é no município que a Feira de realiza e a Prefeitura pode negociar sua localização, mesmo porque é a instância de poder que libera os alvarás. Ocorre que sobre essa decisão de onde será o evento o Prefeito não tem controle absoluto, mas capacidade de influência que poderá ser maior ou menor dependendo das circunstâncias. Nesse caso, como garantir que essa ação terá contribuição para a meta?

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

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

Ação 1: Realização de eventos e ações culturais descentralizados

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

Ação 2: Construção e reforma de espaços para uso cultural

Item de verificação	Resposta
O que fazer?	Construir e/ou adaptar espaços para realização de eventos e ações culturais. Produtos: Espaços construídos ou adaptados.
Por que fazer?	Ampliar a infraestrutura física para a cultura; Aproximar eventos e ações aos públicos; Atender demanda da sociedade na conferência de cultura; Possibilitar o uso de espaços alternativos para atividades culturais.
Onde fazer?	Nas regiões/bairros onde não existem espaços adequados para sediar eventos e ações culturais.
Quando fazer?	Ao longo do período de execução do plano.
Quem fará?	O órgão gestor da cultura e o órgão de execução de obras.

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

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

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

- ✓ Há resultados objetivos a serem entregues à sociedade, os produtos estão identificados.
- ✓ Ambas as ações referem-se a tipos de atividades com as quais a Prefeitura está habituada a lidar e não há obstáculos ou fragilidades graves identificados.
- ✓ Os enunciados estão claros, mas com flexibilidade para que as ações possam ser executadas sem limitações de formas.

- ✓ São facilmente integráveis ao orçamento municipal.
- ✓ Nos exemplos fictícios, há indicações de que atendem demandas da sociedade.

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

- **Objetivo definido:** *Reconhecer o valor e elevar a sustentabilidade das tradições locais.*
- **Meta:** *Percentual ou número de regiões ou bairros com ações relacionadas às culturas tradicionais locais.*

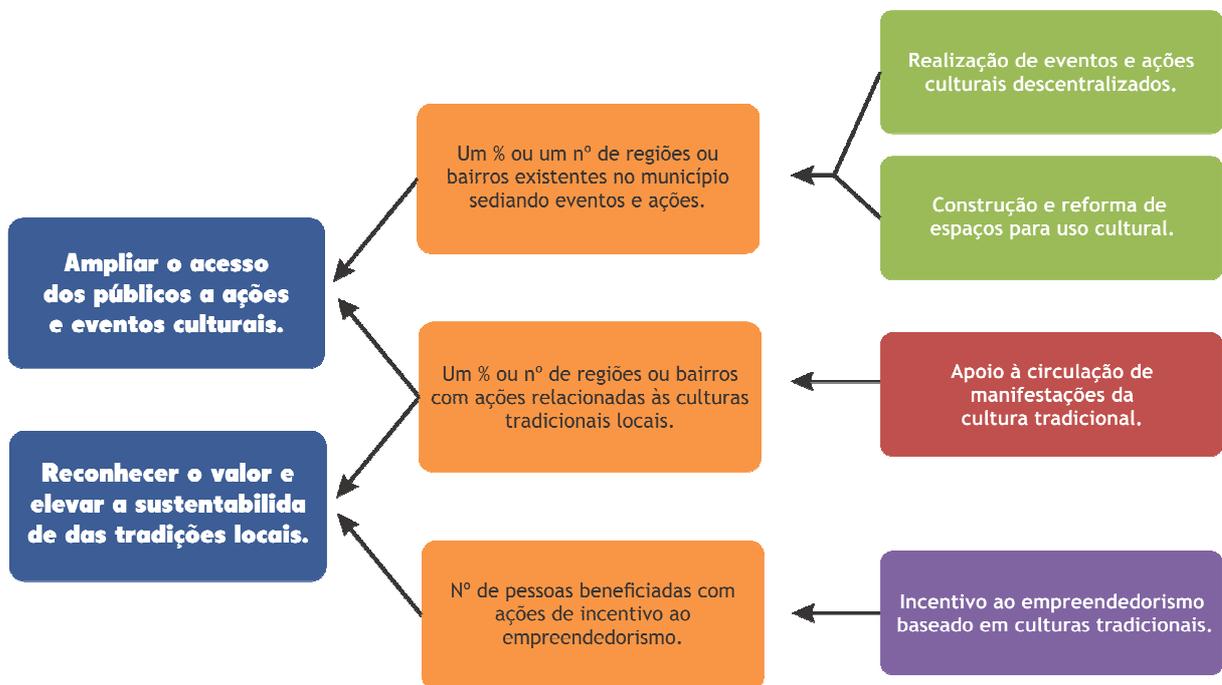
Ações: *Apoio à circulação de manifestações da cultura tradicional; etc.*

- **Meta:** *Número de pessoas beneficiadas com ações de incentivo ao empreendedorismo baseado em culturas tradicionais.*

Ações: *Incentivo ao empreendedorismo baseado em culturas tradicionais etc.*

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

Um aspecto muito significativo a considerar é que **quanto mais objetivos forem “servidos” por uma mesma meta, mais importante é essa meta para a consecução do plano.** E quanto mais metas contribuírem para um objetivo mais atenção esse objetivo merece pelo número de resultados que exige para ser atingido. A relação entre objetivos, metas e ações - com exemplo - está demonstrada na figura a seguir.



Relações com as Metas Nacionais

No Módulo Visão Geral recomendamos que as metas nacionais que precisam de colaboração federativa fossem avaliadas à luz do município. Uma vez elaboradas as metas e ações municipais é preciso agora examiná-las em relação às metas nacionais passíveis de cooperação. Se houver metas estaduais estabelecidas, essa mesma análise deve ser feita. Nesta apreciação o intuito é identificar convergências, canalizar esforços, potencializar recursos, enfim, buscar sinergias com base na concepção sistêmica da gestão pública da cultura, como já abordado no Módulo do SNC.

O caminho lógico dessa apreciação envolverá as seguintes questões:

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

A figura a seguir esclarece melhor relação entre metas nacionais e as definições municipais.



Como se vê, a associação do plano municipal com as metas nacionais poderá ser realizada tanto através das metas municipais como de suas respectivas ações, conforme exemplos a seguir.

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

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

Assim, o plano municipal poderá:

- desde que haja um objetivo pertinente a ser alcançado, incorporar meta similar

com a inclusão da quantidade de suas escolas, como: 50 escolas de educação básica com atividades permanentes de arte e cultura até 2020;

- se já houver uma meta tratando da relação entre cultura e educação, criar uma ação como: Desenvolvimento de ações de arte e cultura nas escolas.
- ⊙ Meta nacional nº 23 = 15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o Governo Federal, as Unidades da Federação (UFs) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

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

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

Como redigir e interpretar as metas e ações

Mais uma vez clareza e objetividade são essenciais.

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

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

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

Qual a diferença essencial entre elas?

Na primeira forma o percentual deve ser atingido em 2025 independentemente do número de regiões que houver no município na época de conclusão do plano. Se houver uma nova regionalização e o número de regiões for reduzido ou ampliado, as ações relacionadas à meta deverão ser redimensionadas de modo que sempre o percentual mínimo de 70% seja observado.

Na segunda forma a quantidade a ser alcançada será sempre a mesma independentemente do número total de regiões. O número só será revisto se a revisão do plano assim o fizer por outras razões, mas não diretamente relacionadas a uma eventual nova regionalização.

Será preciso sempre analisar se o melhor enunciado para a meta é uma quantidade em valor absoluto ou percentual. Em ambos os casos é importante conhecer o universo, mas o valor absoluto pode ser estabelecido em função da capacidade operacional de atendimento ou execução atual sem maiores precisões em relação ao total da demanda. Já o percentual precisa sempre de dados seguros em relação ao universo e a capacidade operacional para seu alcance precisa estar sempre ajustada ao total apurado.

Mas há metas onde a quantidade está posta de maneira indireta, porém com clareza. São aquelas que apontam para o alcance de algo que, já se sabe por dedução lógica, trata-se de uma unidade ou um todo articulado como um único produto. Muitas vezes são metas que envolvem processos organizativos que são considerados essenciais para o desenvolvimento cultural, embora não se adequem exatamente ao conceito de resultado, como já foi visto, ou de produto traduzido em bem ou serviço em benefício da população.

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

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

- ✦ Um exemplo: No módulo do SNC foi esclarecido que o modelo sistêmico nacional da cultura implica em adesão de estados e municípios para que se materialize como estrutura de gestão. A Meta 01 do Plano Nacional tem o seguinte enunciado: *Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das unidades da federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados*.

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



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

Exemplos de Metas

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

- *50 escolas de educação básica com atividades permanentes de arte e cultura até 2025*
- *Sistema Municipal de Cultura implantado*

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

Exemplos de Ações

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



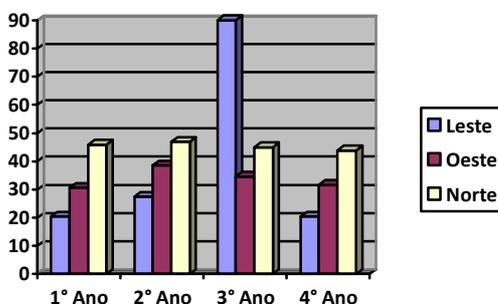
No modelo de referência para elaboração do PMC estará disponível uma sistemática para que metas e ações sejam cadastradas e relacionadas aos objetivos definidos na etapa anterior. Dessa forma você pode assegurar que para cada objetivo haverá, pelo menos, uma meta e para meta haverá, pelo menos, uma ação.

Para concluir

Nessa Unidade você viu como elaborar e interpretar metas e ações a partir de objetivos estabelecidos. É um trabalho minucioso que exige foco no alcance de resultados, análise de viabilidade e informações confiáveis para que sejam concebidas iniciativas concretas para alcançar o futuro desejado.

Essa etapa também deve ser um momento de análise de coerência em relação a todos os passos já dados na elaboração do plano, fazendo os ajustes necessários na análise da situação atual e na projeção do futuro. Dessa forma você poderá avançar com segurança para a definição de resultados e estimativa de impactos, que serão vistos na Unidade a seguir.

Unidade III - Identificação de impactos e resultados



Até aqui foi percorrido um caminho de definições para o qual a realidade do município foi compartilhada, referências básicas foram estabelecidas para alinhar a visão de futuro e essa visão foi refletida em objetivos, estratégias, metas e ações. Nessa etapa se inicia um trabalho muito importante e que vai apoiar a avaliação do plano durante e após a sua execução. Trata-se de identificar os resultados e os impactos esperados com o alcance de metas e objetivos.

Falando em resultados e impactos

Como já foi abordado no módulo sobre *Políticas Públicas de Cultura*, os instrumentos de políticas públicas possuem um ciclo de vida que envolve formulação, implementação e avaliação, incluindo aí o monitoramento. E é na identificação de resultados e impactos do plano municipal de cultura que se inicia com mais clareza o estabelecimento de referências para esse monitoramento - que será abordado mais detalhadamente no último módulo da formação.

Resultados são **consequências esperadas das metas**. Esse reconhecimento permitirá definir o resultante necessário e possível para o alcance dos alvos estabelecidos. Já os **impactos** registram os **efeitos que se intenta produzir** na transformação da realidade.

Em linhas gerais, quando se fala de resultado está se falando em **eficácia** e quando se fala em impacto está se falando de **efetividade**. São palavras muitas vezes usadas indistintamente no linguajar cotidiano juntamente com a **eficiência**, mas possuem significados diferentes no mundo da gestão. Porém, todas se referem ao alcance de um determinado fim projetado e são conhecidas como os **3Es** da administração.

A eficiência está associada aos meios empregados para o alcance desses fins. Quando se afirma que algo foi feito de forma eficiente isso pode ser traduzido pela qualidade do modo como as coisas foram feitas, independentemente do nível do resultado. Está referenciado na relação custo-benefício dos métodos, processos, procedimentos e instrumentos utilizados para se chegar a determinado fim.

A eficiência foi incorporada como um princípio da administração pública no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Embora o legislador tenha se ocupado com os meios mais adequados, aponta, no artigo 74, para a necessária avaliação de eficácia.

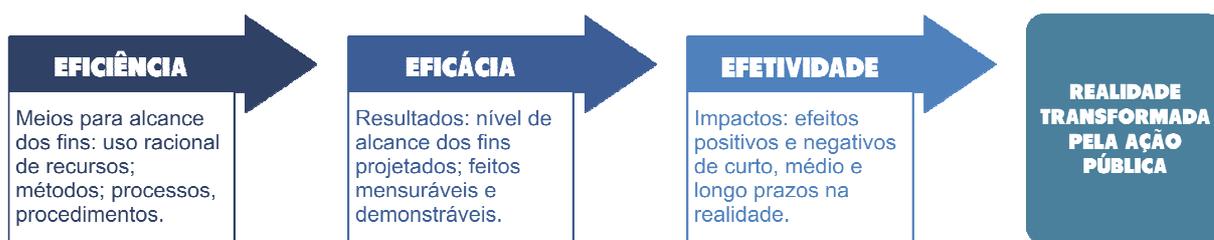
Diz o Artigo 74 e o seu inciso II: “*Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*” “II - *comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial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

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

Mas, não é só isso. Muitos juristas defendem que o Princípio da Eficiência já engloba os conceitos de eficácia e também de efetividade, embora este último não esteja ostentado na Carta Magna. Isso traz como pressuposto de que qualquer ação pública é realizada em benefício de uma coletividade e, assim, já traz implícito o conceito de efetividade.

Enquanto a eficácia é a obtenção de resultados por meios eficientes, a efetividade afere em que medida esses resultados geram benefícios à população, transformam a realidade para melhor. Ou seja, quais os impactos que esses resultados geraram com o alcance das metas.

Isso também passou a ser incorporado como exigência legal nos Planos Plurianuais. Por exemplo, na Lei nº 11.653/2008 no seu artigo 7º estabelece que “*a gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas*”.



Sem dúvida, dos 3E da gestão aquele mais transparente para a população em geral é o da eficácia. Isso porque os resultados anunciados pela gestão são o que podem ser mais facilmente constatados, já que a eficiência pode depender de uma avaliação de procedimentos, enquanto os impactos nem sempre são visíveis no curto prazo.

De fato, impactos podem assumir diferentes manifestações no curto, médio e longo prazos, por vezes sequer imaginados pelos participantes de processos de planejamento e de gestão. Não há uma metodologia abrangente para nortear essa prospecção, embora bons métodos tenham sido desenvolvidos para estudos de impactos nos campos da engenharia, do meio ambiente, do desenvolvimento urbano, dentre outros.

Apresentamos, a seguir, algumas sinalizações técnicas sobre resultados e impactos nesta metodologia de planos municipais de cultura:

Recomendação 1: Objetivos estratégicos são alcançados através de metas e estas através

de ações. Dessa forma **são os resultados das metas que devem ser explicitados** para que possam ser aferidos durante e ao final do período do plano. E para esses resultados devem ser avaliados e registrados as respectivas expectativas de impactos.

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

Recomendação 3: Os impactos, como efeitos dos resultados, **nem sempre podem ser mensurados** ao fim do período do plano. Intervenções públicas podem ter efeitos que só serão verificáveis após um longo período de tempo, até mesmo de uma geração. Mas isso não significa que devam ser evitados num plano de 10 anos. Ao contrário, mesmo na condição de expectativas os impactos projetados são passíveis de avaliação parcial e retroalimentam formulações de objetivos e metas.

Recomendação 4: Impactos podem ser positivos e negativos e essa avaliação deve ser feita pelos participantes do planejamento para ponderar as metas e as ações formuladas quanto a sua pertinência e oportunidade. Metas e ações para as quais são estimados impactos negativos muito acentuados poderão ser descartadas e substituídas por outras que possam atingir os mesmos objetivos.

Recomendação 5: Resultados possuem profundas conexões com indicadores, como se verá em outro módulo, mais adiante. Dessa forma, ao identificar resultados já se deve pensar o nível de facilidade em aferi-los.



Disponível em: <http://nl.com.br/blog/wp-content/uploads/2012/06/cresciemtno.jpg>

Como será visto a seguir, há diferenciais importantes de formulação entre resultados e impactos, sendo exigido para esses últimos um exercício de análise mais complexo.

Bases para formulação de resultados e impactos

As informações básicas para a identificação de resultados e impactos estão nos enunciados de objetivos, metas e ações.

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

Para concretizar esse objetivo estão projetadas duas metas:

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

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

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

Assim, os resultados das metas concebidas serão:

- Para a 1ª - que a realização de eventos e ações culturais seja efetivamente descentralizada até atingir o % ou nº estabelecido de regiões ou bairros do município;
- Para a 2ª - que as ações relacionadas às culturas tradicionais locais estejam efetivamente sendo executadas de modo a atingir o % ou nº estabelecido de regiões ou bairros do município.

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



Foto: Laboratório Tupinagô de Experimentação Científica e Artística
Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/tupinago/6218757835>

Mas, colocar o benefício ao alcance da população significa que a população foi realmente beneficiada? Quando se coloca a questão sob esse prisma está se tratando de **impactos dos resultados** obtidos.

Avançando nessa análise, como se podem identificar os impactos de oportunizar o acesso do público a ações e eventos culturais? A resposta mais imediata que provavelmente a maioria dará é: elevação do número de pessoas que frequentam os eventos e ações culturais. E esta resposta está absolutamente correta, porém, segue-se nova questão: o efeito será apenas esse? É claro que não.

Para ajudar na identificação de prováveis impactos é possível fazer avaliações em, pelo menos, duas dimensões:

- ✓ de tempo: quando se pode prospectar efeitos do resultados no curto, médio e longo prazos;
- ✓ de abrangência: elegendo algumas categorias de análise dentre as quais: sociocultural,

econômica, institucional, política e ambiental.

Retomando os resultados projetados à luz dessas dimensões, o seguinte exercício analítico pode ser feito:

Resultado da Meta 1 - eventos e ações culturais realizados em % ou nº de regiões/bairros

Abrangência e tipo do impacto	Tempo para identificação do impacto		
	Curto Prazo	Médio Prazo	Longo Prazo
Sociocultural positivo: mais pessoas usufruirão dos eventos e ações, de forma crescente.	X	X	X
Sociocultural positivo: hábitos de entretenimento de crianças e jovens serão alterados.		X	X
Econômica positiva: empreendedores, artistas e trabalhadores da cultura ampliarão seus espaços de sustentabilidade.		X	X
Política positiva: cidadania será estimulada.			X

Resultado meta 2 - ações de culturas tradicionais realizadas em % ou nº de regiões/bairros

Abrangência e tipo do impacto	Tempo para identificação do impacto		
	Curto Prazo	Médio Prazo	Longo Prazo
Sociocultural positiva: mais pessoas usufruirão das ações culturais tradicionais, de forma crescente.	X	X	X
Sociocultural positiva: cultura tradicional será mais valorizada e preservada.		X	X
Sociocultural negativa: poderá ocorrer perda da “autenticidade” das manifestações em fusão de maior visibilidade e ganhos econômicos.			X
Econômica positiva: mestres, artistas e outros integrantes da cultura tradicional ampliarão seus espaços de sustentabilidade.		X	X
Política positiva: cidadania será estimulada.			X

Essa avaliação pode contemplar quantas dimensões os participantes do planejamento julgarem conveniente. E numa mesma tabela podem ser incluídos impactos positivos e negativos, de modo que se possa efetuar um balanço dos impactos e retroalimentar a formulação das metas e ações. Ao final será possível elencar todas as expectativas de impactos positivos para constar no texto do plano com as redações orientadas a seguir.

Como redigir e interpretar resultados e impactos

A redação dos resultados mantém uma estreita relação com a formulação das metas, inclusive nas expressões utilizadas, como pode ser observado nos exemplos acima. Dessa maneira é extremamente simples traduzir o resultado de uma meta, por vezes apenas mudando o tempo do verbo utilizado, repetindo ou invertendo palavras de seu enunciado, como nos casos a seguir.

Exemplos de Resultados

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

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

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

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

Na formulação dos impactos esperados será necessária uma maior elaboração dos enunciados, de modo a tornar mais evidente os **benefícios de forma sintética e clara**. Embora sejam expectativas, é recomendável que suas formulações passem a ideia de alta probabilidade de transformação da realidade com a convicção de alcance dos resultados.

Impactos podem se repetir em resultados distintos, o que indica que algumas metas podem ostentar maior capacidade de gerar efeitos comuns, elevando seu significado para o plano e exigindo uma atenção especial dos gestores na sua execução.

Exemplos de Impactos

Resultado previsto	Impacto esperado
<i>Eventos e ações culturais em realização em 70% das regiões</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Fruição cultural dinamizada e descentralizada, com maior número de pessoas usufruindo dos eventos e ações.</i> ■ <i>Formas de entretenimento de crianças e jovens alterados positivamente com a introdução de hábitos culturais.</i> ■ <i>Espaços de sustentabilidade ampliados para empreendedores, artistas e trabalhadores da cultura.</i> ■ <i>Postura de cidadania cultural estimulada.</i>
<i>Ações de culturas tradicionais em realização em 10 regiões</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Fruição cultural dinamizada e descentralizada, com maior número de pessoas usufruindo dos eventos e ações.</i> ■ <i>Cultura tradicional mais valorizada e preservada.</i> ■ <i>Espaços de sustentabilidade ampliados para mestres, artistas e outros integrantes da cultura tradicional.</i> ■ <i>Postura de cidadania cultural estimulada.</i>
<i>Ações de empreendedorismo baseadas nas culturas tradicionais realizadas com 1.000 pessoas beneficiadas</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Espaços de sustentabilidade ampliados para mestres, artistas e outros integrantes da cultura tradicional.</i> ■ <i>Economia da cultura dinamizada.</i>
<i>Funcionamento de 20 Pontos de Cultura</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Produção cultural dinamizada.</i> ■ <i>Postura de cidadania cultural estimulada.</i> ■ <i>Formas de entretenimento de crianças e jovens alterados positivamente com a introdução de hábitos culturais.</i>
<i>Atividades permanentes de arte e cultura em realização em 50 escolas de educação básica</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Formas de entretenimento de crianças e jovens alterados positivamente com a introdução de hábitos culturais.</i> ■ <i>Qualidade da educação básica elevada.</i> ■ <i>Alunos estimulados e redução do absenteísmo e da repetência.</i> ■ <i>Espaços de sustentabilidade ampliados para empreendedores, artistas e trabalhadores da cultura.</i> ■ <i>Espaços de sustentabilidade ampliados para mestres, artistas e outros integrantes da cultura tradicional.</i> ■ <i>Postura de cidadania cultural estimulada.</i>
<i>Sistema Municipal de Cultura implantado</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Qualidade da gestão municipal elevada.</i> ■ <i>Níveis de participação e controle social elevados na gestão cultural.</i> ■ <i>Articulações institucionais internas e externas estreitadas.</i>

Como demonstrado, os impactos em azul podem vir a ocorrer em diferentes resultados, dando relevância às respectivas metas.



No modelo de referência para elaboração do PMC estará disponível uma sistemática para que metas sejam associadas a resultados e estes aos impactos esperados. Dessa forma você pode assegurar que para cada meta haverá, pelo menos, um resultado e para resultado haverá, pelo menos, um impacto relacionado.

Para concluir

Com essa unidade você concluiu o módulo *Operacionalização do Futuro Desejado* para o desenvolvimento cultural do seu Município. Aprendeu a conceber estratégias, metas, ações, resultados e impactos de modo que, ao final, já pode analisar de um ponto de vista mais prático se o que foi definido como objetivos para os 10 anos é possível ser alcançado.

É sempre bom lembrar que planejar é método, é interação, é negociação para idealizar políticas públicas factíveis. É arquitetar processos de mudança em benefício da população, que se iniciam com a própria elaboração do plano.

Na próxima etapa trataremos da fixação de prazos e da estimativa de recursos necessários para que essas mudanças aconteçam. Até lá!

Atividades

Neste módulo *Operacionalização do Futuro Desejado*, teremos 2 atividades realizadas em dupla, a saber:

1. Formulação de *estratégias* para os objetivos estabelecidos no plano.
2. Definição de *metas, ações, resultados e impactos* para um dos objetivos do plano.

As informações detalhadas, as orientações específicas e as tabelas de apoio para realização de cada uma das atividades estão disponíveis em nosso AVA.

Importante: os materiais trabalhados nestas Atividades servirão para os exercícios seguintes e ajudarão a cumprir as etapas de um plano de cultura.

Questões para o fórum de discussão teórica

Neste fórum, faremos uma discussão teórica, mediada pelos tutores, visando o aprofundamento e a problematização dos temas do módulo *Operacionalização do Futuro Desejado*.

Para fundamentar a discussão, é importante que você estude os materiais disponíveis no box desse módulo e responda aos questionamentos abaixo, que seus tutores irão postar em um tópico exclusivo para essa finalidade. Para interagir no fórum, você, participante, deverá acessar o tópico aberto pelos seus tutores e postar sua reflexão logo abaixo da última mensagem, clicando no campo "Responder". Mas lembre-se: um fórum não é um questionário e sim uma roda de conversa, onde todos respondem para todos.

1. Há uma “cultura” na administração pública brasileira que parece exigir que dirigentes eleitos ou gestores indicados, ainda que da mesma corrente política, mudem as coisas, imprimam sua marca, muitas vezes provocando discontinuidades administrativas dispensáveis. Por sua vez, mudanças podem ser necessárias e os eleitores expressam isso quando alternam as lideranças no poder que possuem propostas distintas. Como você compreende a necessidade de estabilidade em políticas públicas e o requerimento de mudanças da nossa cultura política? É possível construir estratégias que visem evitar discontinuidades desnecessárias?
2. Fazer o futuro acontecer a partir de um plano estratégico exige que objetivos, metas e ações estejam expressos nas peças orçamentárias. Como você imagina que isso poderá acontecer nos orçamentos dos municípios em relação ao plano de cultura?
3. As metas nacionais são referências essenciais para planos estaduais e municipais, como já vimos ao longo desta formação. Você já as analisou em relação às necessidades do seu município no Módulo Visão Geral. Qual(is) você considera que são mais receptivas do ponto de vista local e regional?