

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Júlia Rodrigues Tarabal

SISTEMA DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS EM BELO
HORIZONTE: um estudo sobre a relevância de sua implementação para as políticas
culturais

Belo Horizonte

2020

Júlia Rodrigues Tarabal

**SISTEMA DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS EM BELO
HORIZONTE: um estudo sobre a relevância da sua implementação para as políticas
culturais**

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Claudio Burian Wanderley

Belo Horizonte
2020

T176s Tarabal, Júlia Rodrigues.
Sistema de informações e indicadores culturais em Belo Horizonte [manuscrito] : um estudo acerca da relevância da sua implementação para as políticas culturais / Júlia Rodrigues Tarabal. – 2020.
[13], 97 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Claudio Burian Wanderley

Bibliografia: f. 102-106

1. Política cultural – Belo Horizonte. 2. Cultura – Indicador – Belo Horizonte. 3. Políticas públicas. 4. Sistema Municipal de Informações e Indicadores (SMIIC). I. Wanderley, Claudio Burian. II. Título.

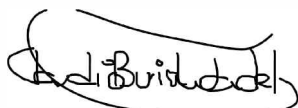
CDU 008(815.11)

Júlia Rodrigues Tarabal

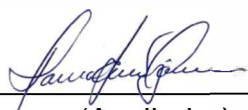
Sistema de Informações e Indicadores culturais em Belo Horizonte: um estudo sobre a relevância de sua implementação para as políticas culturais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

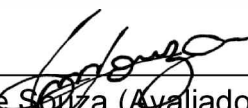
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Claudio Burian Wanderley (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Mauro Araújo Câmara (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Profa. Luiza de Marilac de Souza (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 01 de Setembro de 2020

AGRADECIMENTOS

Este trabalho surge como requisito obrigatório para a minha formação como administradora pública, mas ganha força é a partir da minha vontade e compromisso enquanto cidadã com a cultura belorizontina, que tanto me ensina e alegra desde que eu me entendo por gente.

Agradeço, então, a todos que contribuíram no meu processo de formação acadêmica, os professores da Escola de Governo, toda a equipe que possibilita o funcionamento da Fundação João Pinheiro, os meus pais pelas possibilidades, os meus colegas, ao orientador deste trabalho e, em especial os amigos da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais.

Mas agradeço principalmente a todos os artistas e gestores culturais que ao acordarem todos os dias, tem como compromisso fazer da cultura um organismo vivo.

“Do viaduto ao palácio nossa guerra é de estilos”

Famila de Rua

RESUMO

Por meio da realização deste trabalho, buscou-se verificar a relevância da implementação do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Cultural para o aprimoramento da gestão das políticas culturais de Belo Horizonte e, por decorrência, a efetividade do planejamento. Os apontamentos deste trabalho sugerem que a construção e o uso de números e indicadores para subsidiar o planejamento ainda são um desafio à Secretaria Municipal de Cultura. Trata-se de um desafio geral da administração pública, ao considerar, por exemplo, as descontinuidades político-administrativas. Mas agrava-se no campo cultural, dada a pluralidade de dimensões e expressões que atravessam o conceito e a ausência de uma tradição de informações típicas ao campo cultural, não sendo previamente sociais ou econômicas. O SMIIC revelou-se uma potente ferramenta, que será, por finalidade, um centro de produção de pesquisas, estudos, informações e indicadores culturais. Para além disso, mostra-se especialmente significativo por seu potencial na institucionalização da política cultural de Belo Horizonte, em conjunto com o Sistema Municipal de Cultura e o Plano Municipal de Cultura. Soma-se a isso a sua intenção em instituir processos de produção de dados que extrapolem o âmbito institucional, integrando outros agentes e espaços culturais do município. Assim, como conclusão, tem-se que o SMIIC é um elemento fundamental para o aprimoramento da gestão cultural, não devendo ser entendido apenas como um fim em si, apenas gerencial, mas também como um processo de alavancagem do desenvolvimento do setor cultural e acesso ao direito cultural de seus cidadãos.

Palavras chave: planejamento; políticas-públicas; indicadores culturais, desenvolvimento cultural.

ABSTRACT

Through this work, it was sought to verify the relevance of the implementation of the "Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais" (SMIIC) to improve the management of cultural policies in Belo Horizonte and, as a result, the effectiveness of planning. The observations in this paper suggest that the construction and use of numbers and indicators to support planning are still a challenge for the Municipal Department of Culture. This is a general challenge for public administration, when considering, for example, political-administrative discontinuities. But it gets worse in the cultural field, given the plurality of dimensions and expressions that cross the concept, and the absence of a tradition of information typical of the cultural field, not being previously social or economic. SMIIC proved to be a powerful tool which will be, by purpose, a center for the production of research, studies, information and cultural indicators. In addition, it is especially significant for its potential to institutionalize Belo Horizonte's cultural policy, alongside with the Municipal Culture System and the Municipal Culture Plan. Added to this we have its intention to establish data production processes that go beyond the institutional scope, integrating other agents and cultural spaces in the municipality. Thus, as a conclusion, SMIIC is a fundamental element for the improvement of cultural management, and should not be understood only as an end in itself, only managerial, but also as a process of boosting the development of the cultural sector and providing its citizens right to access culture.

Keywords: planning; public policy; cultural indicator, cultural development

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Marco referencial para os domínios de estatísticas culturais	56
Figura 02 - Componentes do Sistema Municipal de Cultura	71
Figura 03 - Proposta de estrutura do SMIC	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 01- Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais	45
Quadro 02 - Indicador de desenvolvimento da economia da cultura	60
Quadro 03 - Indicadores de Cultura para o Desenvolvimento	62
Quadro 04 - Plano Plurianual Ação Governamental BH - Programas e Políticas Culturais ..	74
Quadro 05 - Ações de implementação do SMIIC	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNC - Conselho Nacional de Cultura

FMC – Fundação Municipal de Cultura

LOA - Lei Orçamentária Anual

MinC - Ministério da Cultura

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PNC - Plano Nacional de Cultura

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

SMAPP - Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projeto

SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SMIIC - Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais

SNC - Sistema Nacional de Cultura

SNIIC - Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CULTURA	18
2.1	Dimensões da Cultura	18
2.2	Cultura como política pública	22
2.3	Ciclo de Políticas Públicas	30
3	INDICADORES, CONCEITOS E APLICAÇÕES	38
3.1	Indicador social	39
3.1.1	Indicadores e Políticas Públicas	42
3.2	Indicadores culturais	50
3.2.1	Indicadores culturais como instrumento de gestão	52
3.2.2	Metodologia para construção de indicadores culturais	55
4	IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE MUNICIPAL DE INFORMAÇÃO E INDICADORES (SMIIC) EM BELO HORIZONTE	64
4.1	O Sistema Nacional de Cultura	65
4.2	Integração de Belo Horizonte ao Sistema Nacional de Cultura	70
4.2.1	Estrutura das políticas culturais na Prefeitura de Belo Horizonte	72
4.2.2	Planejamento, monitoramento e avaliação da política cultural em Belo Horizonte	75
4.2.3	Sistema de Informações e Indicadores Culturais	78
4.2.4	Expectativas SMIIC para política cultural	92
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	102
	APÊNDICE A	107
	APÊNDICE B	109
	ANEXO A	110

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 marca o Direito à Cultura como um direito fundamental do cidadão. Cabe, portanto, ao Poder Público possibilitar efetivamente a todos a fruição dos seus direitos culturais, mediante a adoção de políticas públicas que promovam o acesso aos bens culturais, a proteção ao patrimônio cultural, o reconhecimento e proteção dos direitos de propriedade intelectual bem como o de livre expressão e criação.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (BRASIL, 1998)

Ao pensar no contexto brasileiro marcado por um alto grau de desigualdade sociais e econômicas, Chauí (2006) destaca como propor uma política cultural supõe decisões mais amplas, com uma clara definição de prioridades, um planejamento categórico de recursos, sobretudo em tempo de crise econômica. No entanto, a trajetória das políticas culturais no Brasil não só não é pautada no planejamento, como é marcada pela ausência, autoritarismo e instabilidade (RUBIM, 2008).

Assim, em conformidade com a Constituição Federal e buscando alcançar uma maior sistematização e institucionalização das políticas culturais, tem-se o Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Trata-se um mecanismo de planejamento em nível federal para médio e longo prazo, propulsor de um esforço coletivo para assegurar os direitos culturais aos brasileiros. O plano dita que normas e diretrizes não devem ser apenas relatos de boas intenções, mas um suporte para a ação efetiva, “traduzida na implementação de políticas públicas com metas definidas e requisitos de eficiência, eficácia e efetividade, monitorados pelas instituições públicas e a sociedade”. (BRASIL, 2010)

O PNC, também, dá as diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que por sua vez orienta o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos para a concretização de ações públicas no campo cultural. Surge com uma nova visão de gestão cultural, através de um novo modelo, concebido a partir de um conceito sistêmico, fundamentado em políticas públicas construídas democraticamente, integrando os três níveis da federação e a sociedade civil.

Para construção dessa política cultural pautada no planejamento, entende-se, a informação como fundamental, ao possibilitar a compreensão das características

e dinâmicas que configuram o campo cultural. Ademais, visando à construção de um arranjo institucional capaz de ampliar a abrangência e a complementaridade de estudos e pesquisas no setor, torna-se importante a coleta sistemática de informações.

Assim, é fundamental a adoção de instrumentos de aferição e avaliação qualitativa, os quais traduzirão as experiências culturais. Fundamental destacar, também, a ampliação do entendimento acerca de cultura, que passa a ser vista como um importante segmento para o desenvolvimento e crescimento econômico. Faz-se necessário, portanto, de meios práticos de se conferir medidas e valores aos fenômenos culturais.

Para isso, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) sugere a construção do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que tem como objetivo coletar, sistematizar e interpretar dados, disponibilizando conteúdos relevantes para transparência, facilitando o monitoramento e avaliação das políticas públicas culturais. O modelo busca superar desafios na política cultural brasileira, tais como o isolamento e a prática concorrencial entre os entes federados, o autoritarismo na forma de gestão e na formulação das políticas públicas, e a centralização das decisões e dos recursos, através de práticas colaborativas, descentralizadas e participativas e de orientadas pelo planejamento.

Tal sistema vai de acordo com a tendência de aprimorar os meios de controles administrativos, incorporados com a reforma gerencial da gestão pública em meados dos anos 1990 (GARCIA, 2001) e com o aprimoramento do controle social do Estado brasileiro nos últimos anos. Desse modo, há um crescente interesse no uso de informações e indicadores na administração pública. Sendo assim, o Sistema Nacional de Cultura e seus componentes tem muito a contribuir com um novo modelo de desenvolvimento, sustentável e incluyente.

O Sistema Municipal de Informação e Indicadores (SMIIC) de Belo Horizonte, central no estudo desta pesquisa, é previsto pela Lei nº 10.901 de 2016 como um dos componentes constituintes do Sistema Municipal de Cultura, que por sua vez integra o Sistema Nacional de Cultura - SNC. Atualmente, a prefeitura encontra-se em um esforço de elaboração e implementação de um plano de ação para constituição do SMIIC, através da identificação e articulação com parceiros e encaminhamento de grupos de trabalho para discutir a temática, de acordo com

pressupostos da Lei do Sistema Municipal de Cultura de Belo Horizonte e do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte.

O SMIIC tem como intuito possibilitar o monitoramento e a avaliação periódica das diretrizes e das metas do Plano Municipal de Cultura com base em indicadores qualitativos e quantitativos. Busca-se apreender informações sobre a oferta e a demanda de bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso à cultura, de institucionalização e gestão cultural, assim como de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

Tais informações e indicadores culturais representam, também, um valor para a formulação, implementação e avaliação das políticas culturais como um todo, em programas, projetos, ações e atividades. Dessa forma, é relevante investigar quais os possíveis benefícios que a implementação do SMIIC em Belo Horizonte representará para o planejamento e gestão das políticas públicas do município. Cabe aqui ressaltar que, as melhorias no planejamento não devem ser entendidas como um fim em si, meramente gerencial, trata-se de um compromisso com o desenvolvimento do setor cultural e a garantia dos direitos culturais dos belorizontinos.

Para tal o presente trabalho estrutura-se como uma pesquisa descritiva qualitativa que se propõe como objetivo geral investigar a relevância da implementação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais para o aprimoramento da gestão das políticas culturais de Belo Horizonte, desdobrando-se em quatro objetivos: a análise da importância e dos desafios do uso de indicadores, principalmente, próprios ao campo da cultura durante o processo de formulação e acompanhamento de políticas culturais; descritivo das atuais ações de planejamento e monitoramento da política cultural em Belo Horizonte; descritivo do processo de construção SMIIC no município de Belo Horizonte; e, por fim, considerações acerca do potencial que o SMIIC representa para políticas públicas planejadas de cultura voltadas para o reconhecimento e o desenvolvimento da cultura local. Utilizou-se como procedimentos, o uso de bibliografias, a análise documental, o levantamento via questionários e entrevistas, de acordo com os intuitos descritos em seguida.

Assim, o segundo capítulo por meio de bibliografias discute as diferentes dimensões do conceito de cultura e as respectivas estratégias a serem adotadas pela ação pública a partir das distinções. Em seguida, foi descrito o processo de incorporação da cultura ao âmbito das políticas públicas no Brasil, compreendendo

melhor o seu processo de institucionalização e os desafios do campo cultural brasileiro. Por fim, em um terceiro momento, a partir do entendimento da cultura como uma política pública, foi essencial entender o processo político de constituição desta política, a partir da tipologia de ciclo de políticas.

A fim de oferecer subsídios conceituais e metodológicos sobre a utilização dos indicadores culturais, o terceiro capítulo, também por meio de bibliografias, apresenta a definição de indicador social, os sistemas classificatórios, suas propriedades e as fontes de dados disponíveis. Em seguida, foram feitas explanações sobre o uso de indicadores aplicado ao processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Por último, definiu-se os indicadores culturais e a forma como foram incorporados no Brasil, estabelecendo os principais eixos para sua construção, avaliando o seu potencial como instrumento de planejamento de políticas públicas, assim como os desafios para tal.

Por fim, o quarto capítulo se propõe a analisar a Implementação do Sistema de Municipal de Informação e Indicadores (SMIIC) em Belo Horizonte. De modo que, inicia-se contextualizando a política que a originou, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) através de uma revisão de documentos e de bibliografias a fim de discorrer sobre quais foram suas medidas para a construção da “nova visão de gestão cultural” a qual se propunha.

A partir de então, o trabalho irá discorrer sobre o processo de implementação do SMIIC no município de Belo Horizonte. Em um primeiro momento, fará um descritivo do processo, que remete a integração de Belo Horizonte ao Sistema Nacional de Cultura, passa pela criação do Sistema Municipal de cultura e o Plano Municipal de Cultura e se estende até o momento atual, em que tem-se realizado uma série de ações a fim de implementar o Sistema. Utilizou-se para essa etapa, a análise de documentos, bibliografias e a entrevista semi-estruturada ¹ com dois servidores da Secretaria Municipal de Cultura que atuam na Gerência de Planejamento e Monitoramento de Indicadores Culturais, organograma em anexo A.

O último passo será a avaliar como é estruturada a política cultural de Belo Horizonte, principalmente no tange ao planejamento e o monitoramento e em que medida o uso e a gestão de informações está incorporado nos processos. E, então, pretende analisar como o SMIIC e sua proposta de estrutura será um momento de

¹ As entrevistas ocorreram por video chamada no mês de julho 2020, o perfil dos entrevistados assim como o roteiro, seguem no apêndice A

oportunidade para a gestão da política cultural de Belo Horizonte, e por suposto, para o desenvolvimento da Cultura. Além de uma revisão bibliográfica, fez-se duas entrevistas semi-estruturadas e aplicou-se questionários² em seis servidores, com o intuito apreender a percepção dos gestores e servidores da cultura sobre a gestão de dados/informações culturais, o uso de indicadores para a formulação de políticas e ações culturais, assim como as dificuldades e as potencialidades para a implementação do SMIIC na SMC/PBH.

² O questionário (Apêndice B) foi enviado para os e-mails institucionais de 27 funcionários (gerentes e gestores de equipamentos), o perfil dos entrevistados consta no apêndice.

2 CULTURA

Neste capítulo, pretende-se, em um primeiro momento, fazer algumas considerações sobre as dimensões da cultura do ponto de vista das políticas públicas. Para tanto, inicia-se pela discussão das diferentes dimensões deste conceito, distinguindo-se a cultura no plano do cotidiano daquela que ocorre no circuito organizado. Como será discutido tal distinção repercute diretamente na definição das estratégias a serem adotadas pela ação pública, levando inclusive a uma reflexão sobre a melhor divisão possível de responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal.

Em um segundo momento, a intenção é descrever o processo de incorporação da cultura ao âmbito das políticas públicas, compreendendo melhor o seu processo de institucionalização que se propõe a enfrentar reconhecidos problemas do campo cultural brasileiro.

Por fim, em um terceiro momento, a partir do entendimento da cultura como uma política pública, torna-se essencial entender o processo político de constituição desta política. Para tal, adota-se a tipologia de ciclo de políticas públicas, descrevendo as etapas, processos e a participação dos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas.

2.1 Dimensões da Cultura

A Cultura, como sabemos, possui uma natureza intempestiva e complexa. Não apenas por sua verve artística ou sua onipresença antropológica. Mas, sobretudo, porque é cadenciada pela circulação de símbolos fluidos, pela formação de identidades e subjetividades. É intempestiva porque recebe o sopro e o dinamismo da formulação humana. Saber harmonizar essa intempestividade, intangibilidade e complexidade com a prudência e objetividade dos números – talvez seja este o principal desafio das políticas culturais do Século XXI (GIL, Gilberto. Discurso de lançamento do Sistema de Informações e Indicadores Culturais do Ministério da Cultura, 2006)

O discurso proferido pelo então Ministro da Cultura muito diz sobre o caráter intrinsecamente dinâmico que é o fenômeno cultural. Há, então, uma dificuldade em se conceituar cultura dada sua fluidez, diversidade e complexidade de forma que, desde o século passado tem havido preocupações sistemáticas em estudar as culturas humanas e discutir sobre cultura (SANTOS, 1994).

Um ponto fundamental conceitual que muito marcou a relação entre sociedade e a Cultura e, por suposto, a relação entre Estado e Cultura foi a mercantilização da cultura. A cultura, tornou-se um segmento importante para o desenvolvimento e crescimento econômico propriamente dito, representando nesse novo cenário como relevante elemento produtor e empregador nas áreas e de bens e serviços, além de setor capaz de qualificar a nova mão de obra requerida no mundo contemporâneo (LINS, 2017). Assim, há, a incorporação da temática na agenda pública nacional como será visto na seção de política pública cultural .

Tem-se, então, a aproximação do conceito de cultura com políticas públicas. Ao longo do tempo, novas dimensões foram incorporadas assim, é fundamental aspirar como as diferentes definições sobre o conceito de cultura constroem parâmetros que permitem a delimitação de estratégias para políticas culturais e o próprio entendimento do Estado sobre cultura. Para tal trabalharemos com o conceito ampliado de cultura proposto pela Constituição Federal, que compreende a cultura em três dimensões: a simbólica, a cidadã e a econômica e muito se baseou nas definições propostas pela UNESCO. E, também, com as delimitações de cultura entre antropológica e sociológica explanadas em Botelho (2001).

A primeira dimensão tratada dentro dessa tridimensionalidade constitucional é a simbólica e fundamenta-se na ideia de que os seres humanos possuem uma inerente capacidade de simbolizar, expressa por meio das diversas línguas, valores, crenças e práticas. A ação humana é socialmente construída por meio de símbolos que, entrelaçados, formam redes de significados que variam conforme origens regionais de cada um, em função de interesses profissionais ou econômicos, esportivos ou culturais, de sexo, de origens étnicas, de geração, etc. A dimensão simbólica está expressa no Artigo 216 da CF/88, que inclui entre os bens de natureza material e imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro, todos os “modos de viver, fazer e criar” dos “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988).

Ao encontro dessa definição, Botelho (2001) elucida a perspectiva antropológica da cultura que surge através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, seus valores, formam suas identidades e diferenças e organizam suas rotinas. Os diferentes contextos sociais e históricos em que se da a interação e a sociabilidade entre os indivíduos é um fundamental para a estruturação dessa dimensão cultural. Ou seja, dito de outra forma, a cultura é tudo

que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando (BOTELHO, 2001).

Têm-se, assim, uma maior complexidade em trabalhar essa perspectiva de cultura no âmbito de políticas públicas, de modo que as políticas culturais, por si mesmas, não alcançam a cultura em sua dimensão antropológica (BOTELHO, 2001). De modo que apenas um conjunto de políticas reestruturantes, sociais e econômicas, conseguiriam atingir a dimensão antropológica, ao alterar a sociabilidade num sentido amplo, a organização dos espaços e a forma como são ocupados, o trabalho, o uso do tempo livre, etc., como ressalta a autora. Ou seja, tal alcance não acontece em um intuito direto regulador e sim, como um resultado indireto de transformações sociais.

Assim, a política cultural tem de saber delimitar claramente seu universo de atuação, não querendo chamar a si a resolução de aspectos que estão sob a responsabilidade de outros setores de governo (BOTELHO, 2001). Ou seja, deve atuar com base na intersetorialidade por meio de um consórcio de instâncias diversificadas de poder, funcionando como articuladora de programas conjuntos, já que este objetivo tem de ser um compromisso global de governo.

Aqui, faz-se necessário destacar o papel da ação municipal. Se a cultura, na dimensão antropológica, é a expressão das relações que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo, em termos de uma política pública, ela solicita, por sua própria natureza, uma ação pautada na localidade e em um maior conhecimento de suas especificidades. Como observa Botelho (2001) a ação sociocultural é, em sua essência, ação micro que tem no município a instância administrativa mais próxima desse fazer cultural.

Já numa perspectiva do Ministério da Cultura (MinC) adotar a concepção simbólica da CF/88 possibilita instituir uma política cultural que enfatiza, além das artes consagradas, toda a diversidade cultural brasileira. Artes populares, eruditas e de massas são colocadas num mesmo patamar político, merecendo igual atenção do Estado (BRASIL, 2010). Há o entendimento, também, de que é a partir desta dimensão que é superada a tradicional separação entre políticas de fomento à cultura (geralmente destinadas às artes) e de proteção ao patrimônio cultural, pois ambas se referem ao conjunto da produção simbólica da sociedade.

Por sua vez, a segunda dimensão destacada por Botelho (2001) - a sociológica - não trata do âmbito cotidiano do indivíduo, mas sim do especializado, em que ocorre a produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados

sentidos para determinado perfil de público, através de linguagens e expressões específicas. Assim, demanda o que Botelho (2001) descreve como um circuito organizacional capaz de estimular, por diversos meios, a produção, a circulação e o consumo de bens simbólicos. Refere-se, portanto, “a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria” (Botelho, 2001 p. 2).

Neste sentido, pode-se pensar na aproximação de tal conceito com as outras duas dimensões da CF/88: a cidadã e a econômica. A dimensão cidadã fundamenta-se no princípio de que os direitos culturais são parte integrante dos Direitos Humanos e, portanto, devem constituir-se como plataforma de sustentação das políticas culturais. A esse respeito a CF/88 é explícita: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” (art. 215). Contudo, esses direitos são ainda pouco conhecidos e frequentemente desrespeitados e subestimados, quando comparados aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, que gozam de maior reconhecimento.

A dimensão econômica compreende que a cultura, progressivamente, vem se transformando num dos segmentos mais dinâmicos das economias de todos os países, gerando trabalho e riqueza. Mais do que isso, a cultura é hoje considerada elemento estratégico da chamada economia criativa. A economia da cultura não pode mais ser desconsiderada pelas políticas governamentais, apenas pelo que representa no fomento ao próprio setor, mas também por sua inserção como elemento basilar do desenvolvimento econômico geral.

Sob o ponto de vista econômico, a cultura pode ser compreendida de três formas: (1) como sistema de produção, materializado em cadeias produtivas; (2) como elemento estratégico da nova economia (ou economia do conhecimento); e (3) como um conjunto de valores e práticas que têm como referência a identidade e a diversidade cultural dos povos, possibilitando compatibilizar modernização e desenvolvimento humano (BRASIL, 2010).

O próprio fortalecimento e manutenção dos diversos sistemas culturais permite que estes sejam fonte importante de geração e renda para as diferentes comunidades existentes. Dessa forma, as potencialidades da cultura do ponto de vista econômico tem capacidade, inclusive, para diminuir as fortes desigualdades de renda existentes no país. Ou seja, deve-se reconhecer a necessidade de incluir nas políticas

culturais a posse dos recursos, a garantia de assegurar às comunidades locais "iguais possibilidades de acesso aos bens da globalização" (CANCLINI, 1997)

Ao contrário da cultura na dimensão antropológica, tem-se aqui mais uma possibilidade programática maior para as políticas culturais, sendo possível planejar uma atuação e buscar resultados relativamente previsíveis. Neste espaço, tais políticas podem ter uma ação efetiva e direta, pois se está falando de uma dimensão que permite a elaboração de diagnósticos para mitigar os problemas de maneira programada, estimar recursos e solucionar carências, através do estabelecimento de metas em curto, médio e longo prazos (BOTELHO, 2011).

2.2 Cultura como política pública

Na visão ampliada de cultura, que hoje é praticamente consensual e sustentada pela Constituição Federal e também por pactos e convenções internacionais, o papel do Estado tende a crescer. De modo que esta seção descreverá o processo de incorporação da cultura ao âmbito das políticas públicas e o processo de institucionalização da cultura.

A relação entre Estado e cultura é antiga, no entanto, a estruturação dessa relação em políticas culturais é recente. As experiências espanhola, inglesa e, em especial, francesa em meados do século XX surgem como os primeiros modelos de política cultural (RUBIM, 2009).

Têm-se, então, uma emergência internacional do tema das políticas culturais e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), neste contexto, desenvolve atividade no campo da cultura. São realizados debates de temas de relevância ao cenário político e cultural, encontros, conferências e produção de materiais.

Vários países, então, sofreram a influência deste agendamento e das decisões emanadas dos encontros da Unesco, como é o caso brasileiro. O marco histórico de políticas articuladas, continuadas e sistemáticas de cultura no Brasil data a década de 1930 (CALABRE, 2009). Neste período, com a chamada revolução de 30, o país passou por diversas transformações políticas, sociais e urbanas.

A criação do Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 1930 marca um processo de construção institucional do campo da cultura, destacando o período em que Gustavo Capanema esteve à frente desse ministério entre 1934 e 1945. Para além desse experimento, Rubim (2015) aponta a passagem de Mário de Andrade pelo

Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo (1935-1938), como inaugurante das políticas culturais no Brasil.

A experiência na cidade de São Paulo, é considerada a primeira experiência efetiva de gestão pública no campo da cultural (CALABRE, 2009). O departamento se organizava em quatro divisões, articuladas entre si, organizando ações relacionadas com teatro, cinema, biblioteca e discoteca pública, parques infantis, campo de atletismo, estádio, piscina e documentação histórica e social. A proposta “era inovadora e dialogava com muitas das ideias presentes nas discussões modernistas” (CALABRE, 2009 p.158) sendo o intuito rotinizar a cultura mas, também, torná-la de todos.

A gestão municipal é inauguradora das transformações culturais do Brasil, como aponta Rubim (2017 p. 61) ao inovar nos seguintes aspectos:

- (i) estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; (ii) pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; (iii) propor uma definição ampla de cultura, que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; (iv) assumir o patrimônio não só como material e associado às elites, mas também como imaterial e pertinente aos diferentes segmentos da sociedade; (v) patrocinar missão etnográfica à região amazônica e ao Nordeste para pesquisar e documentar seus ricos acervos culturais; (vi) fortalecer a institucionalidade cultural por meio da criação de organismos e procedimentos.

No âmbito federal, havia um conjunto de ações articuladas no campo da cultura voltadas para diversos setores: rádio, cinema, teatro, patrimônio, museus, livro, leitura. As diversas demandas sociais foram articuladas, visando contemplar os setores, através da participação de diferentes agentes. É nesse momento que diversas normativas são criadas para os setores e, também, há a criação de instituições e serviços como Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937) e Conselho Nacional de Cultura (1938).

Há, então os primeiros passos para a sistematização da política cultural no Brasil, entretanto, “nem a criação desses dispositivos, nem a modernização [...] ensejada pelo governo Getúlio Vargas tiveram força para reverter a baixa institucionalidade da cultura” (RUBIM, 2017 p. 61) em razão de sua continuidade e instabilidade. A gestão cultural, por exemplo, até os anos 1980, foi marcada por

indicações políticas e familiares, não pautadas em critérios mais afinados com a qualificação da administração cultural. Ou seja, mais do que criar normas e instâncias, é fundamental que haja um gestão de qualidade e continuidade administrativa e baseada em critérios técnicos.

Cabendo apenas a ressalva da excepcionalidade do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que em seu “insulamento institucional”, garantiu certa independência da ingerência política, gestão diferenciada, continuidade administrativa, inclusive de seu dirigente, e reforço de sua institucionalidade (RUBIM, 2017 p.62)

O período entre meados de 1940 até meados da década de 1960, é de fraca atuação do Estado no campo da cultura, restringindo-se a regulamentação e a continuidade às ações criadas ao longo do governo Vargas (CALABRE, 2009). Entretanto, o Brasil vivia um processo de aceleração industrial e desenvolvimento urbano, que criava uma expectativa sobre a possibilidade de desenvolvimento do mercado de consumo no que tange produções artísticos-culturais nas mais diversas áreas.

Esse período, então, acaba por consolidar os meios de comunicação em massa - rádio e televisão. O cinema, nesse momento, também, torna-se um relevante bem de consumo, principalmente com a chegada dos filmes norte-americanos, que pressiona a indústria nacional. Neste momento há um forte investimento privado da indústria cultural.

Ao final da década de 1950 tem-se um momento de “politização das artes e de renovações estéticas” (CALABRE, 2009 p. 804³), com a atuação de movimentos como a bossa nova, o cinema novo, a poesia concreta, os grupos de teatro Arena. Há, neste contexto, em contramão a cultura de massa um projeto estético e político organizado principalmente, pelo Centro Popular de Cultura (CPC) e União Nacional dos Estudantes (UNE) contra o subdesenvolvido e imperialismo, através de um revolução política e cultural.

Durante a década de 1960 e 1970 a cultura ganha importância dentro das áreas de planejamento público, ligada à problemática do desenvolvimento (CALABRE, 2009). Em 1961, cria-se o Conselho Nacional de Cultura (CNC), diretamente ligado ao Gabinete presidencial, no momento Jânio Quadros, desvinculado do Ministério da

³ Trata-se da posição *e-book* e não da paginação.

Educação e Cultura (MEC) e sem nenhuma menção ao Conselho Nacional de Cultura (CNC) criado em 1938. Tal postura indica uma estratégia de prioridade do setor cultural, assim como uma maior possibilidade de controle da política cultural, uma certa tradição na história cultural brasileira conforme Rubim (2017) em que há um vínculo entre políticas culturais e autoritarismos.

O Conselho, no entanto, foi reformulado após a renúncia de Jânio Quadros e, já em 1962 o órgão retorna ao Ministério da Educação e Cultura, mantendo, entretanto, as atribuições e comissões previstas no decreto de 1961. Caberia ao secretário-geral organizar um Plano Nacional de Cultura para cada exercício. Ainda em 1962, o projeto “Trem de Cultura” é apresentado pelo CNC, com o intuito de apresentar por todo o país, em especial no interior, diferentes manifestações culturais.

O projeto não chegou a ser executado, mas realizou-se um similar denominado “Caravana da Cultura”. O projeto percorreu os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas com apresentações como as de música erudita e coral, distribuição de livros e de discos, e, houve ainda, a exposição de réplicas de quadros da pintura mundial.

Após o golpe militar e civil em 1964, o projeto Caravana da Cultura foi suspenso. O CNC, elaborou o projeto Rede Nacional de Cultura com o intuito de criar uma rede de entes estaduais para a circulação de espetáculos em teatros existentes. Todavia, havia uma questão orçamentária limitante, já que “o órgão recebia pequenas dotações que o impediam de elaborar ações de maior alcance” (CALABRE, 2009 p. 902⁴). A falta de orçamento se espalhava para toda a pasta cultural de modo que as condições das instituições culturais públicas e do patrimônio histórico e artístico nacional foram afetadas.

Contudo, a semelhança da postura de Jânio Quadros em relação a cultura e de acordo com a tradição apontada por Rubim (2017), o governo que instaurou o golpe demonstrou desde o início preocupação com o campo da cultura. Observou-se um processo de intensificação tanto dos mecanismos de censura quanto da preocupação com as instituições nacionais (CALABRE, 2009).

É possível identificar três áreas de atuação da ditadura no âmbito da cultura:

⁴ Trata-se da posição *e-book* e não da paginação.

- 1) a censura a um tipo de produção cultural considerada subversiva e, por outro lado, o incentivo à produção considerada, pelos governantes, “afinada com a tradição e os valores da cultura brasileira”;
- 2) os investimentos em infraestrutura, principalmente na área de telecomunicações, que favoreceram a consolidação da indústria cultural entre nós;
- 3) a criação de órgãos governamentais destinados a regulamentar e organizar a produção e a distribuição cultural pelo território brasileiro. Além disso, tais ações deveriam estar em consonância com o projeto de modernização do país. (FERNANDES, 2013, p. 175)

Em 1966, forma-se uma comissão para estudos a fim de reformular a política cultural do país resultando na criação do Conselho Federal de Cultura (CFC), dividido em quatro câmaras: artes, letras, ciências humanas e patrimônio histórico e artístico nacional. Há, então, a recuperação e fortalecimento de instituições visando a coordenação do processo de crescimento de instituições afins, atuando como órgão centralizadores e normatizantes.

O CFC buscou, também, fortalecer o processo de institucionalização do campo da cultura nos estados e municípios. Em 1968, ocorreu a Primeira Reunião Nacional dos Conselhos de Cultura tendo em vista a construção do Plano Nacional de Cultura e, também, um primeiro passo para a construção de um Sistema Nacional de Cultura. No entanto, os resultados esperados não foram alcançados e a organização de um política de caráter nacional não se concretizou.

A década de 1970 foi marcada por um processo de modernização conservadora, de crescimento econômico e modernização das estruturas do Estado (CALABRE, 2009). As pautas da cultura foram incluídas nesse rearranjo, de modo que a estrutura administrativa do MEC foi reformulada.

Em 1973, em uma nova tentativa de consolidação de um política nacional, o então ministro Jarbas Passarinho solicita ao CNC a elaboração de diretrizes para as políticas de cultura, a serem desdobradas em planos, programas, projetos e políticas. Têm-se, então, o documento chamado “Diretrizes para uma política nacional de cultura”. É, também, neste contexto que foi implementado o Plano de Ação Cultural (PAC) voltado para o financiamento de eventos culturais

Uma nova reformulação das estruturas culturais ocorre em 1974, a partir da gestão do presidente Ernesto Geisel e do ministro Ney Braga, em que reitera-se a importância dos mecanismos de incentivo. A partir da criação de novos órgãos gestores, criou-se meios para a elaborada a Política Nacional de Cultural em 1975 e

o seu lançamento em 1976. O PNC reunida definições, fundamentos legais e diretrizes para a atuação do MEC.

Neste momento, inúmeras instituições são criadas, tais quais: Fundação Nacional das Artes (1975), Centro Nacional de Referência Cultural (1975), Conselho Nacional de Cinema (1976), Radiobrás (1976) e Fundação Pró-Memória (1979).

A Fundação Nacional das Artes (Funarte), criada a partir da experiência do Plano de Ação Cultural (1973), inicialmente uma agência de financiamento de projetos, consolidou-se por meio de intervenções inovadoras com um corpo técnico qualificado, oriundo das próprias áreas culturais e da tentativa de superar a lógica tradicional de apoios no campo cultural, pela análise de mérito dos projetos (Botelho, 2001).

Conforme aponta Isaura Botelho (2001, p. 66), a política formulada para balizar a gestão de Braga frente ao MEC promoveu a reorganização das instituições, o que permaneceria até a década de 1990. Ao final da década de 70, no ano de 1979, tem-se a efetivação de várias das alterações administrativas, como a implementação Secretaria de Assuntos Culturais (Seac), iniciadas na gestão de Ney Braga.

A Nova República e a gestão de José Sarney, em substituição ao eleito indireto Tancredo Neves, que faleceu antes de assumir o cargo, representa mudanças. A primeira é a separação entre a educação e a cultura, de modo que criou-se o Ministério da Cultura, pelo Decreto nº 91.144, que no seu texto introdutório se justificava pelo seguinte:

“CONSIDERANDO que os assuntos ligados à cultura nunca puderam ser objeto de uma política mais consistente, eis que a vastidão da problemática educacional atraiu sempre a atenção preferencial do Ministério; e

CONSIDERANDO que a situação atual do Brasil não pode mais prescindir de uma política nacional de cultura, consistente com os novos tempos e com o desenvolvimento já alcançado pelo País.”
(BRASIL, 1985)

A segunda mudança diz respeito a inovação trazida com a Lei de Incentivo a chamada Lei Sarney, concedendo benefícios fiscais na área do imposto de renda para ações culturais.

Em 1988, tem-se a promulgação da chamada Constituição Cidadã, que marca o Direito à Cultura como fundamental do cidadão, conforme:

Art. 215. “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará

a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1998)

Na década de 1990, durante a gestão de Fernando Collor de Mello, o ministério é transformado em secretaria pela Lei nº 8.028 de 1990, além disso, várias entidades da administração pública ligadas à cultura são extintas a partir da Lei nº 8.029 de 1990. Além disso, extingue-se a Lei Sarney mais tarde transformada na Lei Rouanet (Lei nº 8.313 de 1991).

Além da descontinuidade institucional, dez dirigentes foram responsáveis pela gestão dos órgãos nacionais de cultura no período dos três governos (1985-1994). Há, então, uma corrosiva instabilidade administrativa, para um organismo em processo de implantação.

A Lei Rouanet concebeu um novo estímulo às produções culturais, (CALABRE, 2009) tornando-se mais efetiva e permanece vigente até hoje, apesar das alterações e controvérsias. A lei no seu Art. 2º previa três mecanismos de incentivo: I - Fundo Nacional da Cultura (FNC); II - Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); III - Incentivo a projetos culturais (patrocínio ou doações). No entanto, o mecanismo do patrocínio foi o mais utilizado (CALABRE, 2009).

Neste momento, há um afastamento governamental em relação às elaboração de políticas culturais, que passaram a ser realizadas principalmente, na forma de projetos patrocinados. Tal tendência, agravou-se na gestão do ministro Weffort, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995, sendo um “período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo” (CALABRE, 2009 p.1753).

É a partir do primeiro mandato do Governo Lula e com a posse do ministro Gilberto Gil, em 2003, que busca-se superar a estrutura pautada na centralidade do modelo de financiamento da Lei Rouanet, havendo uma reformulação do ministério. Na coletânea dos discursos programáticos, o então ministro, enfatizou o papel ativo do Estado, criticou sua omissão no campo cultural e propôs que “formular políticas culturais é fazer cultura”. Para além dos discursos, os ministros Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010) construíram uma postura ativa do Estado no registro da cultura (RUBIM, 2017).

Por meio do Decreto nº 4.805 de 2003, criou-se a Secretária de Articulação Institucional, a Secretaria de Políticas Culturais, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais, a Secretaria do Audiovisual e a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural. A Agência Nacional de cinema

(Ancine), até então, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior foi transferida ao MinC.

Outro movimento de reformulação, foi a da Lei Rouanet que buscou através de consultas públicas entender quais os maiores entraves para o acesso ao financiamento e quais os mecanismos que deveriam ser adotados para garantir a transparência, a democratização e a descentralização do financiamento público da cultura. Observou-se que alguns dos pontos elencados poderiam ser solucionados por meio de portarias ministeriais e com um projeto de capacitação de produtores e gestores. Além disso, conclui-se que o mecanismo de financiamento era importante para determinadas áreas da produção cultural, de modo que a reformulação deveria ocorrer, mas sem implicar na paralisação de ações de patrocínio.

O programa Cultura Viva foi uma das ações de relevância do ministério. Ele se tornou conhecido por conta de seu projeto Pontos de Cultura, criado em 2004, com a proposta de estimular pontos já existentes nas mais diversas áreas culturais dispersas pelo país. Cabe assinalar duas das potencialidades inscritas no programa: o caráter nacional, e sua abrangência em termos de diversidade cultural

Três movimentos, iniciados por Lula e desenvolvidos por Dilma, buscaram superar a forte tradição de descontinuidades da gestão cultural entendidas por Rubim (2017) e buscaram e a construção de políticas de Estado. Trata-se do Plano Nacional de Cultura (PNC), do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que assegura orçamento para a cultura.

O Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura são políticas estruturantes que, dada à arquitetura política e institucional, podem alterar profundamente a institucionalidade cultural no Brasil, pois exigem políticas de Estado de longo prazo e serão melhores discutidas no capítulo 4 deste trabalho. A PEC referente ao orçamento cultural apenas em 2010 foi enviada ao Congresso Nacional um projeto de lei para redesenhar o financiamento cultural no sem resultados.

O governo interino de Temer extinguiu o Ministério da Cultura, incorporando-o ao Ministério da Educação. No entanto, após forte pressão, a decisão foi revista e o ministério voltou a existir, na época sob comando de Roberto Freire.

Em 2019, ao ser eleito presidente, Jair Bolsonaro anunciou a extinção do Ministério da Cultura, sendo suas atribuições incorporadas ao recém-criado Ministério da Cidadania, que absorveu também a estrutura do Ministério do Esporte e do

Ministério do Desenvolvimento Social. Mais tarde, a Secretaria Especial da Cultura foi transferida para a pasta de Turismo.

A Secretaria Especial de Cultura, ao longo de 2019, foi alocada em dois Ministérios diferentes. Como mencionado, ela passou pelo Ministério da Cidadania e pelo Ministério do Turismo. Mas, além das transferências de pasta, ela também já foi chefiada por cinco secretários diferentes (Henrique Pires, Ricardo Braga, Roberto Alvim, Regina Duarte e Mário Frias) marcando forte instabilidade na condução das política cultural. A “Lei Rouanet” também foi alterada.

2.3 Ciclo de Políticas Públicas

A partir dessa construção de um política cultural, estaríamos diante, portanto, de uma política que se propõe a enfrentar reconhecidos problemas do campo cultural brasileiro e que, potencialmente, as realiza de modo colaborativo, descentralizado e participativo, pactuadas democraticamente entre o poder público e a sociedade civil. No entanto, como aborda Chauí (1995) os desafios imposto pelas condições históricas, sociais e econômicas assim como pelo imaginário político brasileiro são elementos que tornam a construção de uma política cultural inseparável da invenção de uma cultura política nova.

Assim, é indispensável compreender como se dá o processo político. Dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos (SOUZA, 2006). Nesse sentido, a presente seção aborda as etapas, processos e a participação dos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas.

Os processos de decisão e de ações governamentais funcionam em um ambiente conflituoso e a diferenciação entre “a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas” (SOUZA, 2006, p.40) tornam o fenômeno ainda mais complexo. Diante desse cenário pluralista, tem-se o desafio de formular e implementar políticas públicas capazes de atingir efetivamente o público em seus diversos segmentos. Botelho (2001, p.78), considera uma política pública adequada, aquela que:

[...] não se confunde com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais; não se confunde também com

ações isoladas, carregadas de boas intenções, mas que não têm consequência exatamente por não serem pensadas no contexto dos elos da cadeia de criação, formação, difusão e consumo. Ou seja, uma política pública exige de seus gestores a capacidade de saber antecipar problemas para poder prever mecanismos para solucioná-los.

A definição de políticas públicas adentra o campo da multidisciplinaridade, repercutindo no campo da sociologia, da ciência política e da economia, não podendo ser reconhecida apenas a partir da intervenção estatal em determinada problemática social. De forma que não há uma definição concreta para o termo, no entanto, como indica Souza (2006) a definição de Laswell (1936) permanece sendo a mais conhecida e por política pública entende-se “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” LASWELL, 1936 *apud* SOUZA, 2006, p.24).

As tipologias de políticas públicas são formas de se classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições de um processo de política pública. Ao ser “um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseadas em variáveis e categorias analíticas” (SECCHI, 2013 p. 27) trazem organização e clareza para fenômenos complexos. Aplicada ao campo das políticas públicas, as tipologias possibilitam comparações entre setores e níveis de governo (SECCHI, 2013), fortalecendo o campo teórico para melhores práticas. No entanto, para a construção desse campo teórico é fundamental partir do pressuposto que as tipologias tratam-se sempre de um reducionismo, e por isso elas podem ser acusadas de descolar-se da realidade.

Para compreender o processo de elaboração de política pública o presente trabalho basear-se-á no conceito de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), entendendo-o como um “esquema interpretativo que organiza o processo de uma política pública em fases sequenciais e correlacionadas” (SECCHI, 2013, p. 31) e “constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p.29).

Na visão clássica do ciclo de política, como a apresentada por Melo e Silva (2000, p. 5), as decisões são tomadas de “cima para baixo” e o desenho das políticas é linear. Em um outro momento, amplia-se os estágios que compõe o ciclo, e seus efeitos interdependentes são considerados, entendendo-o a partir de sete fases principais conforme Secchi (2013), sendo elas: 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

Tal visão também foi desenvolvida de forma mais sucinta por Souza (2006) e Raeder (2014) na qual o ciclo é constituído por cinco estágios quais sejam: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Optou-se aqui pelo reconhecimento dessas cinco etapas.

O primeiro ponto, portanto, é entender como os problemas públicos são percebidos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas. Determinada situação pode perdurar por um longo período de tempo afetando negativamente grupos de pessoas sem, entretanto, mobilizar as autoridades governamentais, o que Rua (1998) define como "estado de coisas". Como, então, um assunto ganha acesso a uma arena pública/debate público? "Um estado de coisas geralmente se transforma em problema político quando mobiliza ação política" (RUA, 1998, p.6).

A partir do entendimento de um fenômeno social como um problema público, é necessário que ele apresente pelo menos uma de três características indicadas por Rua (1998 p. 7) para que se torne um item encarado como relevante pelos atores políticos, passando a incluir-se na agenda governamental quais sejam:

- (a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- (c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema."

Secchi (2013, p. 47) reconhece também três condições para que um problema ingresse na agenda política:

- "(a) atenção (atores devem considerar que é necessária uma intervenção na situação apresentada);
- (b) resolutividade (ações devem ser consideradas necessárias e factíveis);
- (c) competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas)."

Assim, invariavelmente a conformação de um problema público, passa pela subjetividade, muitas vezes auto-interessada, da percepção dos atores mais

relevantes, sejam estatais ou sociais, de modo que “a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas pública” (SOUZA, 2006 p. 20). Por outro lado apresenta, também, um grau de racionalidade baseado em critérios técnicos como, legalidade, a competência, os seus possíveis resultados (sociais ou econômicos) e até mesmo a capacidade de recursos (humanos e financeiros).

Em ambos os casos, instrumentos de planejamento como os indicadores, são de grande valia, principalmente quando orientados pela clareza e a transparência. O seu uso possibilita que as decisões sejam justificadas, que as escolhas subjetivas sejam explicitadas de forma objetiva dando a política legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social.

Tal visão pode ser estendida por todo o processo de concepção de um política pública, de modo que no momento de formulação, o qual Secchi (2013, p.48-55) separa em dois estágios: (a) o da formulação de alternativas e (b) o da tomada de decisão, torna-se ainda mais relevante. É na formulação que os atores transparecem claramente as suas preferências, manifestam os seus interesses e é, então, marcado pela existência de confrontos. Dado esse caráter de confronto Rua (1998) e Secchi (2013) entendem essa como uma das mais importantes etapas do processo decisório uma vez que, trata-se de um momento de concentração de poder.

Todavia, Raeder (2014 p.132) faz uma ressalva em relação a essa valorização, no sentido de que nem todos os conflitos de uma política são claramente previstos no momento em que as alternativas são definidas e explicitadas, os conflitos podem se aflorar ao longo da implementação. Dado o caráter não linear com que se trabalha a ideia do ciclo de políticas públicas, faz-se fundamental entender o descrito apenas como orientações e diretrizes analíticas teóricas, sempre se valendo da intempestividade do processo de formulação.

Dentro desse momento de formulação, a tomada de decisão vem como o elemento conclusivo. Representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e os meios e fins de enfrentamento de um problema público são explicitadas (SECCHI, 2013). Secchi (2013, p. 51-55) reconhece três modelos: o de racionalidade - absoluta e limitada, o incremental e o de fluxos múltiplos, derivado do “lata do lixo”. Como vivemos em um mundo de racionalidade limitada, com forte dependência do que ocorreu no passado, podemos dizer que as três alternativas (racionalidade limitada, incremental e fluxos múltiplos) ocorrem ao longo do tempo.

No modelo de racionalidade absoluta, entende-se que a decisão ocorre em ambiente de informação perfeita, ou seja, os agentes teriam acesso a todas as informações necessárias para se tomar as decisões mais eficientes possíveis. Entretanto, isto não ocorre na maioria das situações existentes. As decisões dos agentes continuariam racionais, mas limitadas pelas imperfeições informacionais existentes.

Ou seja, na racionalidade limitada são reconhecidas as insuficiências cognitivas e informativas dos agentes decisores. No modelo de fluxos múltiplos, a política pública é tomada como dependente da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Nessa abordagem se admite que haja janelas de oportunidade, que favorecem o lançamento de soluções em condições políticas favoráveis.

O modelo incremental comporta três características principais:

- 1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão;
- 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policy-maker*. Segundo Lindblom (1959), a tomada de decisões é um processo de imitação ou de adaptação de soluções já implementadas em outros momentos ou contextos;
- 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses. (SECCHI 2013, p.55)

A implementação sucede a tomada de decisão e se apresenta como a concretização da solução dos problemas que foram selecionados na agenda decisória por meio de ações definidas a partir dos critérios construídos na etapa anterior, ou seja, “regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (O'TOOLE Jr., 2003 *apud* SECCHI, 2013 p.60).

Há dois modelos de implementação de políticas públicas a serem discutidos aqui e que são abordados por Secchi (2013 p. 60-61) sendo eles: (a) *top-down* e (b) *bottom-up*. No primeiro modelo há uma lacuna entre as fases de tomada de decisão e de implementação, baseia-se em uma abordagem tecnicista, que entende que a política deve ser formulada na esfera pública e que a implementação é um mero esforço administrativo e segue a lógica de jogo de uma só rodada. Trata-se, portanto, de um modelo hierárquico, que desconsidera condições como informação

imperfeita, recursos limitados, dificuldade em delinear objetivos claros, problemas de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política. (SILVA e MELO, 2000).

O modelo *bottom-up*, por sua vez, busca uma relação mais orgânica de implementação de políticas públicas, levando em consideração a atuação dos burocratas, da redes de atores e das variáveis envolvidas como parte fundamental do processo. Assim, haveria maior liberdade por parte daqueles que implementam a política para realizar os ajustes necessários para o alcance das metas delineadas. Entende-se, que essa etapa não é meramente de “implementação”, decisões substanciais são tomadas, indo de acordo com de não linearidade do *policy cycle*.

Em contramão ao modelo *top-down*, portanto, a visão *bottom-up* preconiza a existência de obstáculos e problemas de implementação, de modo a incorporá-los à análise. Sendo assim, “essa perspectiva propõe que o monitoramento e avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem a correção de rotas.” (SILVA e MELO, 2000, p. 5). Para além disso, como a implementação implica na tomada de decisões, ela é por si só uma fonte de informação, de maneira que trata-se de uma etapa que “cria” políticas: “a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas” (SILVA e MELO, 2000, p. 11). As decisões na maioria das políticas setoriais são apenas inovações em relação a políticas existentes ou a manutenção de políticas existentes realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução.

Desse modo, o uso de indicadores de monitoramento e avaliação, não só, auxilia no processo de correção de rotas, adequando a política tornando-a exequível e com os melhores impactos possíveis como tem um potencial de *policy learning*. De modo que Silva e Melo (2000) repensam o caráter estratégico do *policy cycle*, no qual observa-se uma relativa indistinção entre não só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de um programa” (SILVA e MELO, 2000, p. 12). Ou seja, o modo como as políticas são realizadas e “consumidas” altera a política e, desse processo deve-se extrair informações orientando não só sua melhoria contínua como também as futuras políticas.

O sistema de monitoramento e avaliação, conforme (JANNUZZI, 2013) é o conjunto de atividades articuladas, sistemáticas e formalizadas de informações geradas na gestão de políticas públicas, de seus programas, produtos e serviços, por meio das organizações, agentes e públicos-alvo envolvidos. Trata-se, então, de um

conjunto de atividades inerentes ao ciclo de gerenciamento da produção das políticas públicas, a fim de sistematizar a informação acerca dos aspectos considerados críticos para sucesso dos programas. Garantem, portanto, maior transparência da forma de utilização dos recursos públicos e para subsidiar decisões sobre o mérito e relevância das políticas e programas na repartição orçamentária.

A fase de avaliação, portanto, muitas vezes se mistura com a de implementação. Faz-se oportuno pensar em duas atividades de avaliação distintas. Têm-se a avaliação *ex-post* enquanto etapa conclusiva do ciclo. Trata-se de um momento reflexivo “em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política pública e o nível de redução do problema que a gerou” (SECCHI, 2012 p. 48). Esta se distingue, então, das atividades de monitoramento e avaliação que devem ser executadas ao longo de políticas, buscando aprimorá-las.

A avaliação, assim, pode ocorrer em três diferentes⁵ etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*) (SECCHI, 2012 p. 49). A etapa *in itinere* pode ser entendida pelo monitoramento que ocorre simultâneo a implementação para fins de ajuste imediato (COSTA E CASTANHAR, 2003 apud SECCHI, 2012).

É na avaliação que irá se comparar os resultados esperados com os resultados alcançados, verificando impactos desejados e indesejados. “É o momento em que se dá um retorno à etapa inicial de formulação, com correções no plano de ação, caso seja uma política de ordem contínua ou quando se decide pelo encerramento da política” (JANNUZZI 2013 p.20).

Na definição de Secchi (2012), trata-se do momento de em que se avalia se o processo de implementação e o desenho da política pública resultaram na redução do problema que a gerou. Para tal, utiliza-se de critérios, que se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e fornecem ao avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal, sendo os principais:

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (inputs);
- Eficiência econômica: trata da relação entre inputs (recursos utilizados) e outputs (produtividade);
- Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos;

⁵ Esta distinção importa porque é importante buscar continuamente o aprimoramento da política implementada. Caso se fizesse somente avaliações *ex post*, estas de nada valeriam para a melhora da política avaliada, uma vez que esta já tivesse sido implementada.

Eficiência: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública (SECCHI, 2012 p. 50)

Os critérios, então, são operacionalizados em indicadores, que medem *input*, *output*, e resultado (*outcome*) (SECCHI, 2012 p. 50). Os indicadores de *input* relacionam-se com os recursos humanos e financeiros despendidos. Já os indicadores de *output* referem-se a produtividade de serviços/produtos. Por fim, têm-se os indicadores de resultado que trata dos efeitos da política pública no problema que o gerou, ou seja, a capacidade de resolução ou mitigação do problema.

Jannuzzi (2013) alerta sobre a importância de que os estudos avaliativos sejam realizados por pesquisadores com conhecimento técnico e metodológico acerca da temática em questão, assim como experiência empírica anterior e, sobretudo, com desprendimento para inovar e improvisar nas diversas circunstâncias e dificuldades que insistem em aparecer no cotidiano prático da área.

3 INDICADORES, CONCEITOS E APLICAÇÕES

O Indicador é a aproximação e tradução de dimensões sociais em termos operacionais de forma objetiva e padronizada a fim de facilitar a compreensão de fenômenos que ocorrem em variadas esferas. Silva (2007) define, então, um indicador como uma informação sintética, que serve de referência para a compreensão desses fenômenos. Apesar de originar-se de estatísticas, estes não devem ser entendidos apenas como um dado em sua forma bruta mas sim que apresentam valor contextual, para apreciação conjuntural e comparativa de fenômenos sociais (JANNUZZI, 2006 p. 16).

Na visão de Rua (2004), os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou organização. Assim, o indicador é um instrumento capaz de subsidiar as atividades de planejamento e formulação de políticas públicas e ações privadas assim como, o aprofundamento da investigação acadêmica. Estas atividades possibilitariam não só o monitoramento das condições de vida e bem-estar da sociedade por parte do poder público e da sociedade civil, como também a melhoria do desempenho de empresas privadas.

Para este trabalho, o foco é nos indicadores utilizados no campo aplicado das Políticas Públicas, principalmente em nível municipal. Para tal, este capítulo propõe-se a oferecer subsídios conceituais e metodológicos sobre a utilização dos indicadores sociais neste processo, passando pela definição de indicador social, os sistemas classificatórios, suas propriedades e as fontes de dados disponíveis. A seguir, analisa-se a relação entre indicadores e o campo das Políticas Pública, quais os critérios que devem ser observados, assim como as potencialidades e limitações da construção e do uso de indicadores na no processo de formulação e avaliação de políticas públicas.

Por fim, pretende-se abordar o indicador cultural como um indicador social. Ou seja, definir-se-á o que são indicadores culturais e a forma como foram incorporados no Brasil, estabelecendo os principais eixos para sua construção, avaliando o seu potencial como instrumento de planejamento de políticas públicas e, por outro lado, sua capacidade de aferição de resultados de programas e projetos, assim como os desafios para tal.

3.1 Indicador social

Mas o que é, então, um indicador social? O Indicador social na visão de Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), é um recurso metodológico que expressa empiricamente a evolução do aspecto observado. Segundo o IBGE (2008), os indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, acusam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem. Para Jannuzzi (2006 p. 15):

um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar, ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas públicas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma

Dentre as diversas formas de classificar os indicadores sociais, tem-se, como a mais comum, a divisão a partir de sua área temática (saúde, educação, demografia) cada qual com sua realidade social específica (JANUZZI, 2006 p. 20). Tais classificações temáticas, podem ainda se organizar de forma mais agregada, formando o que Jannuzzi (2006) define como Sistema de Indicadores Sociais. Ou seja, um conjunto de indicadores sociais referidos a múltiplas dimensões de um mesmo aspecto ou fenômeno social.

A construção de um sistema de indicadores deve observar alguns aspectos metodológicos, sendo eles:

- a) A primeira etapa corresponde à definição operacional do conceito abstrato ou temática a que refere o sistema em questão, elaborada a partir de interesses teórico ou programático referido;
- b) A partir dessa noção preliminar do conceito ou temática a que se refere o sistema de indicadores passa-se à especificação das suas dimensões das diferentes formas de interpretação ou abordagem do mesmo, tornando-o de fato, um objetivo específico, claro e passível de ser “indicado” de forma quantitativa;
- c) Definidas as dimensões a investigar, a etapa seguinte consiste na obtenção das estatísticas públicas pertinentes, provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos;
- d) Por fim, através da combinação orientada de estatísticas disponíveis computam-se os indicadores, compondo um Sistema de Indicadores Sociais, que traduz em termos mais tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado. (JANUZZI, 2006 p. 18)

Outra classificação importante são os indicadores quantitativos e qualitativos. O primeiro tipo refere-se a fatos concretos ou entes empíricos da realidade social, já os indicadores qualitativos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, por meio de pesquisas (JANNUZZI, 2006 p, 20). Assim, em razão desta diferença conceituais e metodológicas, indicadores qualitativos e quantitativos referidos a uma mesma temática podem apontar tendências e conclusões distintas, sendo importante considerá-las tanto na construção do indicador como em sua leitura.

Há ainda a distinção entre indicadores descritivos e normativos. De forma que o primeiro tipo apenas descreve características e aspectos da realidade empírica sem maior intenção valorativa (JANNUZZI, 2006). Ao passo que o segundo tipo de indicador, conforme Jannuzzi (2006, p. 21), “é dotado de juízo de valor ou critérios normativos com respeito à dimensão social estudada”.

Ao pensar os indicadores como um processo interpretativo da realidade, construída a partir de uma sistematização nem sempre rigorosamente neutra e objetiva, tem-se o seu caráter intrinsecamente normativo, o qual Jannuzzi (2006) defende ser por essência inerente a todo Indicador Social ou Estatística Pública. Entretanto, é bom lembrar que a normatividade de um indicador relaciona-se ao conjunto de valores sociais entranhados no observador ou as normas sociais vigentes.

Assim, Januzzi aponta que normatividade é uma questão de grau, de forma que deve-se enquadrar como normativos aqueles indicadores que carregam uma construção metodológica mais complexa e que carecem de conceitualização mais específica. (JANNUZZI, 2006 p. 22).

O nível de complexidade metodológica para a construção do indicador indica, também, que trata-se de um indicador simples ou composto. Os indicadores simples, “são construídos a partir de uma estatística social específica, referida a uma dimensão social elegida” (JANNUZZI, 2006 p. 22). Por sua vez, os indicadores compostos, também chamados de indicadores sintéticos ou ainda índices sociais, são a “aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma ou diferentes dimensões sociais da realidade” (JANNUZZI, 2006 p.22). Aqui faz-se necessário pontuar que ao sintetizar a informação social pode haver uma perda de proximidade entre conceito e medida e transparência para seus potenciais usuários.

Ao combinar múltiplas medições de um fenômeno, não se sabe ao certo quais as mudanças específicas ocorridas e quais efeitos são resultados de quais

ações especificamente ou se de um conjunto delas (JANNUZZI, 2005, p.146). Há, também, questionamentos acerca do grau de arbitrariedade com que se definem os pesos com os quais os indicadores devem ser ponderados no mensuração da medida final.

Há ainda críticas com relação às distorções na seleção de públicos-alvo a que o uso desses indicadores sintéticos podem levar, sobretudo em casos de programas setoriais (JANNUZZI, 2004). Importante lembrar, entretanto, que existem técnicas estatísticas, algumas mais sofisticadas e outras não, que buscam resolver estes problemas de forma mais criteriosa.

Carley (1985) apresenta uma classificação de indicadores utilizada posteriormente por Jannuzzi (2006), que observa a natureza do ente indicado de forma que se recurso (indicador-insumo), se realidade empírica (indicador-produto), se processo (indicador-processo). Indicadores de insumo (*inputs*) representam recursos humanos e/ou financeiros ou materiais necessários para a realização de um processo sendo “tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais como número de leitos hospitalares por mil habitantes” (JANNUZZI, 2006 p. 23).

Por sua vez, as medidas de produto (*outcome* ou *output indicators*), conforme Jannuzzi (2006) são aquelas que se relacionam de forma mais intensa com as dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos. Carley (1985) subdivide tal classificação ainda entre indicadores intermediários de produto, sendo úteis na formulação e análise de políticas públicas, como a esperança de vida média. A outra divisão estabelecida são os indicadores finais de produto, sendo estes mais amplos, como, por exemplo, população sadia e ambiente seguro, em que elementos subjetivos são mais recorrentes. Mas de forma geral essa categoria de indicadores traduzem os resultados efetivos de políticas na condição de vida.

Os indicadores-processo ou fluxo (*throughput*) são considerados indicadores intermediários que representam de forma quantitativa “o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumos) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto)” (JANNUZZI, 2006 p. 23). As medidas de fluxo informam, então, a realização, por meio de ações, do processo, como o número de consultas médicas realizadas por mês.

De acordo com o guia de indicadores elaborado pelo Ministério de Planejamento, Gestão e Finanças, os indicadores de insumo são definidos como indicadores *ex-ante*, os de processo como *in curso* e os de produto como *ex-post*. Essa definição relaciona-se com diferentes momentos do ciclo de gestão de políticas públicas: desenho da política e fixação das referências a serem modificadas (*ex-facto*), monitoramento e avaliação da execução do programa, além de possíveis revisões e correções (*in curso*) e avaliação do alcance das metas, resultados e impactos - *ex-post* (BRASIL, 2010).

Os indicadores, diferenciam-se ainda de acordo com a temporalidade do processo analisado, podendo ser definidos como indicadores de estoque ou indicadores de performance. De modo que o indicador-estoque é a “medida de uma determinada dimensão social em um momento específico” (JANNUZZI, 2006 p.24) ao passo que, o “indicador de performance procura abarcar mudanças entre dois momentos distintos” (JANNUZZI, 2006 p.24).

Há, também, o sistema de classificação utilizada para avaliação de programas sociais. Neste modelo, diferencia-se os indicadores em três tipos: indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e indicadores para avaliação da efetividade social do programa (JANNUZZI, 2006 p 24). Tais indicadores medem os efeitos do programa, seja em termos de justiça social, de contribuição da sociabilidade, engajamento político, ou sejam, busca observar o impacto de um programa social no bem-estar da sociedade.

Por fim, é possível classificar os indicadores segundo a ordem de procedência (determinantes, efeitos-primários, efeitos-intervenientes e indicadores resposta), segundo o período de referência: *ex-post* (série histórica) ou *ex antes* (indicador prospectivo) ou ainda segundo a natureza relativa ou absoluta da medida.

Na próxima seção iremos aprofundar a temática indicadores sociais a partir de sua aplicação nas atividades ligadas ao Planejamento Governamental e ao Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas.

3.1.1 Indicadores e Políticas Públicas

O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais relaciona-se em boa medida às mudanças institucionais da Administração Pública. Em oposição à uma administração pública burocrática de diretrizes centralizadoras e autoritárias, o

cenário global na década de 90 é tomado pela ideia de uma administração pública gerencial, baseada em uma concepção de Estado e sociedade democrática e plural (BRESSER-PEREIRA, 1998). Aos poucos foram-se delineando novos contornos para a administração pública, pautados na:

- “1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- 5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- 7) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.”(BRESSER-PEREIRA, 1998 p. 10)

Os municípios, neste contexto, tornam-se grandes demandantes de informações para a formulação de políticas públicas. Com a descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local determinado pela Constituição de 1988, os indicadores possibilitam a construção de instrumentos de planejamento e prestação de contas.

Desse modo, o interesse pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao processo formulação e avaliação de políticas públicas torna-se crescente (GARCIA, 2001). Associado a esse ponto, Jannuzzi (2005) relaciona o maior controle social do Estado brasileiro a partir de meados da década de 80 em que mídia, sindicatos e sociedade civil, dotados de um maior poder de fiscalização do gasto público, passaram a exigir transparência e o uso mais eficiente, eficaz e efetivo dele.

Além disso, essas demandas por indicadores ocorrem concomitantemente à avanços nas tecnologias de informação e comunicação. Assim, há uma maior possibilidade de atender as demandas, através de uma maior estruturação das informações de natureza administrativa e estatística.

Diante deste cenário, o uso de indicadores torna-se fundamental para o planejamento estratégico e a mensuração dos resultados. Os indicadores vêm como uma tentativa de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas (JANNUZZI, 2002). Os Organismos Internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas, UNICEF e Organização Mundial da Saúde, foram fundamentais para a introdução do uso de indicadores, financiando projetos em nos governos de vários países.

Nesta perspectiva voltada para as políticas públicas “o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas” (CARLEY, 1985; MILES, 1985 apud JANNUZZI 2001 p. 55). Para tal, funcionam através da “ operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão define que o principal objetivo de um indicador é traduzir certo aspecto de uma realidade (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2010) .

Mas como, objetivamente, os indicadores funcionam como instrumentos de planejamento? Os indicadores, como aborda Jannuzzi (2005), podem ser aplicados a todas as etapas envolvidas no ciclo de políticas públicas, as quais separa em: diagnóstico, formulação, implementação, e avaliação. Cada fase do ciclo de políticas públicas requer o uso estratégico de indicadores específicos, cada qual com sua capacidade de tradução empírica da realidade social, de forma que tem-se o Quadro 01, com um descritivo de cada etapa:

Quadro 01- Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais

Etapa	Tipos e propriedades	Fonte de dados predominante
Elaboração do diagnóstico Indicadores que permitam retratar a realidade social	Ampla escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade Boa confiabilidade	Censos demográficos Pesquisas amostrais
Formulação de programas e seleção de alternativas Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisões	Indicadores sintéticos Indicadores multicriteriais Tipologias de situações sociais	Censos demográficos Pesquisas amostrais
Implementação/execução Indicadores que permitam filmar o processo de implementação dos programas formulados e eficiência	Esforço (insumos/processo) Atualidade/regularidade Sensibilidade Especificidade	Registros administrativos Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas
Avaliação Indicadores que permitam revelar a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e impactos Resultados e impactos Distância das metas (déficits sociais) Tipologias (boas práticas, etc)	Pesquisas amostrais Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e de participantes no programa

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2005)

Para além das variadas formas de classificação dos indicadores, vista na seção anterior, o quadro acima revela como a seleção de indicadores para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser orientada pela aderência deles a um conjunto de propriedades. Jannuzzi (2005) lista doze propriedades orientadoras que devem ser observadas a partir de uma avaliação crítica e não simplesmente pela tradição de uso delas, já que nem sempre se faz possível o uso na totalidade e com simultaneidade.

Antes de adentrar nas peculiaridades de cada fase é possível pensar uma propriedade que cabe a qualquer indicador, em qualquer momento de um política pública, a transparência. A metodologia utilizada deve ser clara e transparente, de modo que as decisões metodológicas sejam justificadas a fim de explicitar as escolhas subjetivas objetivamente “dando ao indicador legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social” (JANNUZZI, 2005 p. 141).

Na etapa referente ao diagnóstico - que aqui correspondem às etapas percepção e definição de problemas e formação da agenda decisória (SOUZA, 2006;

RAEDER, 2014) - os indicadores são recursos valiosos para dimensionar os problemas sociais, “servindo como instrumentos de *advocacy* e pressão de demandas sociais não satisfeitas” (JANNUZZI, 2013 p.24). Assim, a primeira propriedade fundamental que um indicador é a relevância para a agenda político-social (JANNUZZI, 2005 p. 139), pois só assim irá sair da condição de “estado de coisas” (RUA, 1998) e mobilizar ação política e incluir-se na agenda governamental.

A partir do entendimento do problema social como um problema público, tem-se a elaboração do diagnóstico e, então, confiabilidade, validade e desagregabilidade são propriedades as quais o indicador deve conter (JANNUZZI, 2005 p. 148). Afinal, é necessário construir uma visão ampla da situação sem descolar-se dos detalhes da realidade. É a partir desse retrato inicial que se poderá avaliar se o programa está provocando as mudanças sociais desejáveis.

Assim, a confiabilidade conduz para a representatividade da realidade empírica em análise, buscando uma boa cobertura territorial ou populacional. Por sua vez, os indicadores de validade têm esse potencial de descrever e dimensionar da forma mais “próximas quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem” (JANNUZZI, 2005 p. 140). A desagregabilidade permite a delimitação adequada dos grupos sociais de interesse ou à população alvo dos programas, isto é, “deve ser possível construir indicadores sociais referentes a espaços geográficos reduzidos, grupos sociodemográficos (crianças, idosos, homens, mulheres, brancos, negros, etc.)” (JANNUZZI, 2005 p. 142).

Nesta fase os indicadores são construídos, em geral, a partir dos censos demográficos dada a amplitude do escopo temático investigado e pela possibilidade de desagregação territorial ou por grupos sociodemográficos específicos. A proposição de tipologias, agrupamentos ou arquétipos sociais, classificatórios para unidades territoriais conforme um conjunto específico de indicadores sociais é um dos recursos elencados por Jannuzzi (2005 p.149) como fundamental no apoio para a elaboração e apresentação de diagnósticos sociais.

A segunda etapa do ciclo de formulação e seleção de programas, envolve um conjunto reduzido de indicadores “que operacionalizem os critérios técnicos e políticos definidos” (JANNUZZI, 2013 p.25). Nessa etapa, requer-se definir, a partir da diretriz político-governamental, o formato da política, a natureza das ações, as questões sociais prioritárias, o público-alvo e a definição de alternativas programáticas para atender à questão pública colocada. Nesse processo de seleção de alternativas,

assim como em todo planejamento estatal - planos de governo, orçamento participativo e projetos urbanos - a comunicabilidade de um indicador é primordial ao passo que:

garante a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos. Indicadores muito complexos pode ser usado como abuso tecnocrático dos formuladores de programas, atravancando o sucesso na sua implementação (JANNUZZI, 2005 p. 141).

No que tange a escolha a tomada de decisão em relação aos públicos-alvo deve-se priorizar “um indicador mais específico e válido para o programa em questão, mais relacionado aos seus objetivos” (JANNUZZI, 2005 p.151).

Como já visto na seção “ciclo de políticas” a etapa da formulação é marcada pelo seu caráter conflituoso (RUA, 1998; SECCHI, 2013). Assim o uso de indicadores bem construídos possibilita e pressiona que as metodologias sejam justificadas de modo a “neutralizar” interferências. Isto também é relevante para que o leitor ou usuário do indicador possa entender os limitações da construção e do uso deste instrumento.

É nessa fase que os indicadores sintéticos, já mencionados na seção anterior, são recomendados dado a sua utilidade para a construção de critério técnico-político de priorização. São instrumentos que “oferecem ao gestor uma medida-síntese das condições de vida, da vulnerabilidade, do desenvolvimento social de municípios, estados ou de outra unidade territorial em que há implementação de programas” (JANNUZZI, 2005 p.150).

No entanto, deve-se atentar a importância do diagnóstico micro espacializado, para evitar distorções. É importante, também, sempre manter a transparência relacionada a sua construção, uma vez que estes indicadores não são “neutros”, ou seja, estes sempre tem embutido valorações relativas de seus componentes, como visto anteriormente.

Na terceira etapa de implementação e execução da política, os indicadores estruturam processos formais de monitoramento, permitindo observar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados, corrigir eventuais distorções de implementação e desenho destas políticas. Os indicadores, então, devem primar pela sensibilidade, especificidade e, especialmente, pela periodicidade.

A sensibilidade e a especificidade possibilitam “avaliar de forma rápida os efeitos (ou não efeitos) de determinada intervenção” (JANNUZZI, 2005 p. 140), já periodicidade possibilita corrigir eventuais distorções de implementação ao longo da execução. A periodicidade acaba por ser um dos principais gargalos da administração pública, principalmente, em escala municipal.

Os municípios, em geral, apresentam uma maior limitação de recurso, para realizar pesquisas próprias. Assim, só se dispõe de informações mais abrangentes a cada dez anos, por ocasião dos censos demográficos. O uso crescente de dados administrativos busca também resolver isto. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), no entanto, tem sido uma forte opção para pesquisadores sobre problemas municipais para sanar o problema.

Para que seja possível monitorar a implementação processual do programa deve-se valer da lógica insumo-processo e resultado-impacto, isto é, são necessários indicadores que permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas.

Ao construir a avaliação e os indicadores, simultaneamente à formulação e a implementação da ação pública, tem-se no processo de acompanhamento mecanismos de aprimoramento das políticas. Pode-se compreender o monitoramento e avaliação como métodos “analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação)” (JANNUZZI 2005 p.155).

A avaliação, como fase conclusiva do ciclo de políticas públicas, busca mensurar a eficácia e a efetividade das ações. Assim, a fim de dimensionar a eficiência dos programas, o uso de indicadores de resultados a partir dos indicadores de esforços e recursos alocados, torna-se estratégico. Outra demanda é a identificação dos seus impactos. Para tal, é indicado utilizar indicadores de diferentes naturezas e propriedades (ROCHE, 2002 *apud* JANNUZZI, 2001), vinculando as ações do programa com as mudanças percebidas, ou não, nas condições de vida da população.

No entanto, não se pode esperar que os produtos e resultados gerados no processo possam ser imediatamente impactantes sobre a sociedade. Por isso, a avaliação não deve ser entendida apenas em curto prazo. A dificuldade é ainda maior

quando se observam problemas de discontinuidades e de implementação nos programas públicos, como aponta Jannuzzi (2001). Assim, para minimizar esses desafios e para um melhor compreensão dos impactos dos programas, “deve-se buscar medidas e indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos por eles gerados” (JANNUZZI, 2001 p. 157).

Para além do resultado obtido e à quantidade de recursos alocados por si próprios, Jannuzzi (2001) ressalta a importância de se considerar as dificuldades ou potencialidades existentes na região em que os programas estão atuando. Os recursos e resultados podem ser considerados “como vetores de indicadores em suas escalas originais e não como variáveis representando valores monetários de custos e benefícios” (JANNUZZI, 2001 p. 155), aproximando a análise da especificidades e ritmo de transformação da localidade.

No entanto, num campo da prática, é muito raro dispor de indicadores sociais que desfrutem plenamente de todas estas propriedades. Dessa forma, cabe ao gestor avaliar os *trade-offs* do uso dos diferentes indicadores que podem ser construídos, buscando o mais adequada dentro do contexto e das possibilidades. A seleção de indicadores não pode ser entendida como uma fórmula, em se alcança um resultado com estrita objetividade. Em tese, o principal é assegurar que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos (JANNUZZI, 2001 p. 57).

De qualquer forma, Jannuzzi (2001) acredita que as administrações devem realizar um esforço de construção do seu próprio sistema de informações. Afirma ainda que, parece haver uma preferência por parte de alguns grupos de pesquisadores e formuladores de políticas em abrir mão de conjuntos abrangentes de indicadores sociais (sistemas de indicadores sociais) em relação a índices sociais sintéticos, construídos a partir da combinação de medidas mais simples. (JANNUZZI, 2001 p.64)

A preferência pela construção de indicadores compostos costuma ser justificada pela sua suposta simplicidade e capacidade de síntese. O indicador composto permite uma orientação mais objetiva para a priorização de recursos e ações de política social, ao por exemplo, criar rankings na dotação de recursos internacionais ou públicos conforme prioridade.

No entanto, apesar de reconhecer a importância de se estabelecer critérios objetivos para classificar países, regiões, municípios e áreas para direcionar esforços

de políticas, Januzzi (2001) reitera o baixo grau de transparência e a baixa degradação as dimensões empíricas relevantes para a políticas. Além disso, não há uma neutralidade do índice e os pesos relativos utilizados em sua construção. A sintetização da informação social, então, costuma incorrer em crescente distanciamento entre conceito e medida.

Por sua vez, os sistemas de indicadores sociais possibilitam a incorporação das múltiplas dimensões da realidade social, desenvolvidos a partir das discussões teóricas e metodológicas. Conforme Januzzi (2001) continuam sendo o melhor instrumento analítico de trabalho para os formuladores de políticas e tomadores de decisão. No Brasil são exemplos de sistemas de indicadores o Sistema de Indicadores para Políticas Urbanas, o Sistema de Indicadores de Saúde e o Sistema de Indicadores para Mercado de Trabalho.

3.2 Indicadores culturais

Os indicadores culturais são tidos como um dos campos de estudo dos indicadores sociais. Dessa forma, assim como, os indicadores sociais, os culturais buscam captar informações sobre um processo, o cultural e o traduzem de forma sistemática. A coleta e sistematização de dados estratégicos sobre o campo cultural possibilita a produção de índices e indicadores. Tem-se, assim, instrumentos de planejamento público, que permitem elaborar, acompanhar e avaliar políticas, programas ou projetos, ao comparar objetivos previamente estabelecidos e resultados alcançados.

O IBGE (2006) define o indicador cultural como um instrumento capaz de produzir conhecimento relevante sobre a realidade, traduzido em forma de estatística, de forma a sintetizar a informação, referindo-se ao tempo, ao espaço e aos segmentos sociais de forma articulada com uma temática, gerando, o que Satorre (2008) define como “corpus de conhecimento teórico, científico, e constatável”. O indicador deve, portanto, revelar algo sobre o campo da cultura a alguém sendo ele gestor, pesquisador ou político.

Tal sistematização e auxílio no processo decisório, torna-se ainda mais importante quando a área temática é a cultura tendo em vista a sua natureza intempestiva e complexa, composta de símbolos fluidos, pela formação de identidades e subjetividades (GIL, 2006). Além disso, a própria produção estatística e o registro

de dados pode apresentar uma lacuna entre o propósito real e o formal ou, ainda, que o propósito seja pouco claro e explícito.

Dessa forma, faz-se necessário entender o que se está medindo e com qual finalidade, ou seja, entender a que se refere o indicador cultural e a quem interessam. É possível pensar, também, como as diferentes abordagens são tratadas pelas políticas culturais e os impactos que representam tanto para o próprio processo político, como ao pleno acesso e fruição do direito cultural por parte dos cidadãos.

Durand (2008) reconhece três grupos que mais imediatamente envolvidos, primeiro, os estatísticos e técnicos envolvidos na sua construção e divulgação; segundo, os pesquisadores acadêmicos cujas teorias reclamam a existência e o uso desses indicadores; e, terceiro, os gestores culturais empenhados em que seus projetos não morram no esquecimento ao final de cada mandato

O histórico da construção de indicadores culturais foi muito pautada pelo interesse nos aspectos mercantis da cultura. “O conceito da cultura é instrumentalizada, transforma-se em um meio para o alcance do desenvolvimento econômico e, dessa forma, é envolvida pela lógica do mercado que a subordina (SILVA, 2008 p.47)”. Para além disso, os indicadores culturais são, em sua maioria, elaborados a partir de outros dados, inicialmente criados para medir aspectos econômicos ou sociais, como é possível verificar na pesquisa do IBGE, Sistema de Informações e Indicadores Culturais, 2003-2005.

Ressalta-se, que o intuito de tal discussão não é condenar o uso de indicadores da economia da cultura. Inclusive, reconhece-o como um importante espaço de verificação dos avanços do setor, permitindo aos gestores e formuladores de políticas a identificação de problemas, de potencialidades, de oportunidades e de riscos nos processos econômicos da área cultural.

[...]considerando aqui tanto o setor público quanto o privado, a produção e a sistematização de dados no campo da economia e da sociologia da cultura geram informações que permitem não apenas avaliar os aportes dos diversos segmentos culturais na economia, e o seu peso no conjunto das “contas nacionais” do país, mas também analisar tais aportes do ponto de vista da formulação de políticas e programas que visem o fortalecimento de setores – seja pela geração de emprego e renda, seja pela melhor distribuição de meios de produção –, a regulação de mercados, melhor equilíbrio na distribuição de produtos ou pela identificação de setores que merecem (ou necessitam) investimentos localizados (BOTELHO, 2006 p.3).

A reflexão maior é a de que ao se adotar o aspecto estritamente econômico da cultura “corremos o risco não só de vermos somente uma parte do fenômeno, mas de influenciá-lo, já que o que medimos influencia o objeto medido, de modo que leva as instituições a só considerarem aquilo que é mensurável na cultura” (SILVA, 2008 p.47). Há de se considerar os impactos negativos que o privilégio dado aos aspectos econômicos pode acarretar, e acarreta, às culturas dos povos, ao, por exemplo, desconsiderar práticas culturais não mercantilizadas.

Os dados culturais precisam, portanto, ser tratados criteriosamente, uma vez que a cultura nem sempre por ser avaliada pela simples comparação de números, de modo que:

A análise dos indicadores que devem avaliar a eficácia e eficiência das propostas culturais deveria, sem dúvida, reconhecer os elementos afetivos da experiência cultural, fornecer todos os elementos econômicos quantificáveis, os dados numéricos e, o que é mais importante, mostrar a experiência dos participantes e dos cidadãos, o que em poucas ocasiões pode ser feito por meio do tratamento estatístico da realidade. (SATORRE, 2008, p. 34)

Por outro lado, permanece a dificuldade de construção de qualquer base de dados, bem como a delimitação do que deve ser foco das políticas cultura diante das possibilidades do que é cultura. O indicador cultural vai exigir uma análise qualitativa, mas quais os procedimentos capazes de abranger tal análise e sistematizá-la em parâmetros enumeráveis não é tão simples.

A construção de uma infraestrutura adequada para as análises das informações estatísticas geradas e a formulação de um marco conceitual e metodológico é um caminho para superar esse desafio, de modo que, os Sistemas de Informações e Indicadores potencialmente são esses espaços.

3.2.1 Indicadores culturais como instrumento de gestão

Os indicadores possibilitam a aproximação da descrição da realidade da experiência cultural de maneira objetiva auxiliando no seu reconhecimento concreto (SATORRE, 2008). Dessa forma, revelam dados relevantes para o gestor, agentes políticos de decisão, pesquisadores, cidadãos, profissionais da área e empresários, identificando onde e como agir sobre o fenômeno em questão.

Os indicadores dentro de sua qualidade de ferramenta exercem variadas funções. Na visão de Tolila (2008) são importantes ferramentas de diálogo entre instâncias de poder e representantes da sociedade civil. Para Satorre (2008) garante

precisão e concreção na pesquisa, estes que podem alimentar a gestão cultural com informação, permitindo ainda objetivar a reformulação de políticas ou a correção de hipóteses. “ (SATORRE, 2008).

Dentro de suas diferentes funções, os indicadores culturais servem de apoio ao processo de elaboração de políticas públicas, assim como discutido para os indicadores sociais com Jannuzzi (2005). Para tal, as variáveis e grupos de indicadores devem ser selecionados de forma participativa com a opinião dos diversos atores sociais envolvidos.

Na elaboração do diagnóstico com indicadores que permitam “retratar” a realidade cultural; formulação de programas e seleção de alternativas por meio de indicadores que direcionem a tomada de decisão; implementação e execução através de de indicadores que possibilitem a compreensão do processo de implementação de programas formulados e a eficiência e; então, avaliação com indicadores a fim de analisar a eficácia e a efetividade dos programas.

Como também discutido, as etapas não devem ser entendidas em uma sequência linear, de modo que a avaliação não é apenas uma etapa final e um fim em si mesmo. Ao construir a avaliação e seus indicadores, ao mesmo tempo que se formula e executa a política pública, tem-se no processo de acompanhamento e monitoramento mecanismos para o fortalecimento dos programas, através da demonstração de consistências ou inconsistências por meio dos dados gerados. A atividade de acompanhamento permite a correção de distorções, o que implica em uma maior precisão e qualidade na atividade pública.

No entanto, desenvolver instrumentos de avaliação e de medida para o campo cultural tem se demonstrado um grande desafio. Ziviani e Moura (2008, p.5) destacam cinco aspectos:

a dificuldade de se medir a cultura, pela sua dimensão simbólica, intangibilidade e fluidez na delimitação do objeto; a complexidade e subjetividade do campo; a descontinuidade de políticas; a ausência de dados e estatísticas voltados exclusivamente para o setor e; acima de tudo, a impossibilidade de se alcançar uma teoria agregadora que oriente objetivamente a análise.

Como inicialmente discutido nessa seção, a cultura é polissêmica e torna-se mais palpável quando refere-se a dimensão sociológica (BOTELHO, 2001) e as dimensões cidadã e econômica da CF/88. Ao passo que na dimensão simbólica (CF/88) e antropológica (BOTELHO, 2001) “o valor da cultura não pode ser expresso

somente com estatísticas, já que nela intervêm fatores subjetivos, polaridades imprevistas, reações tremendamente heterogêneas” (SATORRE, 2008, p. 34).

No entanto, o fato de não haver consenso teórico sobre o conceito e sua natureza ser intrinsecamente subjetiva não deve ser paralisante. Deve-se buscar uma base conceitual explícita e que envolva o máximo de pluralidades, de acordo com a realidade de gestão. Assim, “todo indicador será aceito e entendido se sua informação sobre sua metodologia for precisa, se a análise dessa escolha se sustentar” (MACHADO, 2007 p.17). O MinC, buscando sanar tal problemática realizou uma série de estudos para a construção de uma ontologia de políticas culturais do próprio ministério. Adotou-se a metodologia 101, sendo as etapas metodológicas (BRASIL, 2016):

1. Definir escopo e domínio
2. Avaliar taxonomias existentes para possível reutilização
3. Identificar, escolher e definir os termos
4. Definir as classes e seus relacionamentos
5. Definir as propriedades das classes
6. Definir as facetas das propriedades
7. Criar instâncias

A descontinuidade político-administrativa é outro risco constante na administração pública. Alterações no andamento dos serviços públicos por razões políticas, que são acompanhadas de mudanças em prioridades e objetivos, é uma das possíveis situações que leva a essa descontinuidade de ações. Outro cenário é a própria desorganização dos dados, processos e até mesmo imprecisão teórica e das atividades, de que forma que há uma dificuldade em se demonstrar resultados e a consistência da política, fragilizando o seu andamento.

Em ambos os cenários uma melhora na gestão cultural ajuda a minorar os impactos da descontinuidade. A produção de um corpo considerável de informações e análises que subsidiam o acompanhamento e monitoramento de políticas e programas, tornando-os menos suscetíveis a estas rupturas e descontinuidades. Diante do exposto, é fundamental que esses estudos sejam desenvolvidos, em paralelo, com algum organismo externo à instituição que detém este interesse específico. Sua institucionalização permitiria alcançar assim, maior eficácia na construção de instrumentos no longo prazo, contra demandas de curto prazo.

No que tange a ausência de dados, Calabre (2009) afirma que para o conhecimento da área, não é necessário apenas produzir indicadores, necessita-se ainda, e muito, da produção de informações. Além da ausência de informações, há uma dificuldade em sistematizá-los de forma a representar o universo da atividade cultural a partir de categorias pré definidas. Quando há informação e indicadores, “são poucas as ocasiões nas quais os indicadores são compartilhados entre diversas instituições e, por isso, a comparação geralmente é impossível” (SATORRE, 2008, p. 34).

Outra limitação seria as dificuldades de desagregação das atividades de modo a separar as atividades culturais de outras que não são relacionadas, considerando que as pesquisas são desenhadas para controlar a precisão das estimativas para detalhamentos de atividade previamente definidos.

3.2.2 Metodologia para construção de indicadores culturais

Diante dos obstáculos destacados, como, então, medir a atividade cultural? Carrasco (1999) sugere quatro passos metodológicos para a construção de indicadores culturais: 1) desenvolver e definir uma proposta teórica; 2) expressar formalmente as relações entre as diferentes variáveis de interesse cultural (hipóteses); 3) detectar a existência de fontes estatísticas e; 4) avaliar a validade das fontes estatísticas.

Por sua vez, Silva (2007, p. 6), propõe a construção de indicadores a partir de cinco etapas: a definição de um conceito de cultura; a delimitação do universo a ser avaliado; a formulação de um marco conceitual relativo ao tema específico; o estabelecimento de variáveis para dar conta de aspectos do fenômeno estudado; o desenvolvimento de instrumentos para obtenção das informações requeridas.

A partir de 2004, o IBGE, em parceria com o Minc, procurou sistematizar as informações relacionadas ao setor cultural, existentes nas pesquisas correntes já produzidas pela Instituição, de forma a desenvolver uma base consistente e contínua de informações relacionadas ao setor cultural, a partir do impacto social e econômico da cultura. Tal parceria gerou uma série de estudos e publicações como é o caso do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (2006, 2008, 2013, 2019).

Essas publicações se valeram de operações estatísticas de sistema de indicadores síntese, a metodologia fundamentou-se no Marco Referencial

[Framework] para as Estatísticas Culturais da UNESCO, de 2009⁶. O Marco propõe uma classificação das atividades culturais a partir de setores (domínios culturais) sendo um conjunto de produção de bens, atividades e práticas culturais centrais (patrimônio natural e cultural; apresentações artísticas e celebrações; artes visuais e artesanato; livros e imprensa; mídias audiovisuais e interativas; e design e serviços criativos). Há, ainda, mais dois domínios: o transversal (patrimônio cultural imaterial; educação e capacitação; arquivos e preservação; e equipamentos e materiais de apoio) e o relacionado (turismo; esportes e recreação), mostrando a importância da produção e circulação cultural (Figura 1).

Figura 01 - Marco referencial para os domínios de estatísticas culturais



Fonte: UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. The 2009 Unesco framework for cultural statistics (FCS). Montreal: UIS, 2009.

Apesar de algumas alterações metodológicas ao longo das edições, as publicações se orientaram pela sistematização de informações do setor cultural a partir de bases de dados já disponíveis, organizando-os em bens e serviços, culturais; gastos do governo e das famílias; e estrutura, como explicado a seguir.

A análise da econômica cultural foi realizada por meio da mensuração dos produtos - bens e serviços – ofertados e consumidos. As informações foram obtidas nas Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - Cempre e nas pesquisas estruturais econômicas (Pesquisa Industrial Anual - Empresa, PIA-Empresa, Pesquisa Anual de Comércio - PAC e Pesquisa Anual de Serviços - PAS). O setor cultural foi

⁶ http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf

definido em termos das atividades econômicas que o compõem, definindo-se atividade econômica cultural como aquela realizada por empresas que produzem, pelo menos, um produto relacionado com a cultura. Para classificar as atividades econômicas culturais a referência utilizada foi a Classificação Nacional das Atividades Econômicas – CNAE,⁷ a partir de 2007 utiliza-se a CNAE 2.0.⁸

Em relação aos gastos do governo e das famílias relacionados à cultura, foram utilizadas, respectivamente, as fontes de dados disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF. Construiu-se, também, um índice de preços da cultura, a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA', parte do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC.

Por, fim, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua' foi utilizada para obter as características das ocupações culturais, bem como informações sobre posse de bens e uso da Internet. Já a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic⁹ traz informações sobre a existência de equipamentos culturais e meios de comunicação nos municípios.

Ao fim do processo da primeira publicação, o IBGE (2007) apontou como principais dificuldades metodológicas apontadas: definição de cultura a partir de sua dimensão econômica; insuficiência de dados estatísticos sobre as atividades de bens culturais para a mensuração da importância econômica da cultura no país; sistematização a partir de base de dados já disponíveis de forma a representar o universo da atividade cultural a partir de categorias pré definidas, já que nem sempre é possível desagregar as atividades; ampla definição do campo cultural.

Além dessas publicações, o IBGE elaborou o Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros - Cultura, por meio de duas pesquisas a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. O Suplemento de Cultura, iniciado em 2006, apresenta dados

⁷ Para uso da administração pública é utilizado um detalhamento adicional na CNAE denominado CNAE-Subclasses. Para informações mais detalhadas, consultar a página de classificações estatísticas no endereço: <<https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/atividades-economicas.html>>.

⁸ A CNAE 2.0 entrou em vigor em 2007, com o objetivo de manter a comparabilidade internacional, bem como de dotar o país de uma classificação de atividades econômicas atualizada com as mudanças no sistema produtivo das empresas. Para informações mais detalhadas sobre as regras, interpretação e estrutura de códigos da CNAE 2.0, consultar a página de classificações estatísticas no endereço: <<https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/atividades-economicas.html>>.

⁹ Trata-se de uma pesquisa de autodeclaração. Serve ao município que está construindo indicadores culturais, a fim de comparação com outras localidades, mas não para saber sobre o seu próprio município.

relativos ao órgão municipal gestor da cultura e sua infraestrutura; recursos humanos e orçamentários da cultura da administração municipal; a política municipal de cultura; a legislação municipal na área da cultura; a existência de Conselhos Municipais de Cultura e do Fundo Municipal de Cultura; cursos profissionalizantes; atividades culturais, grupos artísticos e atividades artesanais existentes nos municípios; equipamentos culturais e meios de comunicação.

O Ministério da Cultura (MinC) elaborou em 2009, também, os relatórios denominados Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais, que integrou uma política pública de informações e indicadores culturais coordenada pela Secretaria de Políticas Culturais, por meio da Gerência de Estudos e Pesquisas. O intuito do trabalho é reunir informações sobre as diversas expressões culturais por meio de indicadores quantitativos, dividida em cinco áreas específicas: Oferta da Cultura, Demanda da cultura, Indicadores culturais, Financiamento da cultura e Gestão Pública da cultura. Optou-se por fontes de instituições governamentais como o IBGE, o INEP e o Sistema MinC. Porém, não existem pesquisas específicas na área da demanda cultural; assim, no que tange a este tema, foi utilizada a base de dados produzida pelo IBOPE no âmbito do consumo cultural

A frente de indicadores culturais contempla os indicadores culturais da pesquisa Sistema de Informações e Indicadores Culturais, realizada pelo IBGE. Foram abordados os seguintes agregados macroeconômicos: consumo, investimento e gastos do governo pelo lado do dispêndio; remuneração e salários, pessoal ocupado e número de empresas pelo lado da oferta; além de valor adicionado e consumo intermediário pelo lado da produção. A segregação dessa área é feita primeiramente pela divisão em três subáreas: produção, oferta e dispêndio.

Em seguida, é dividida por grande agregado macroeconômico. Finalmente, levando-se em consideração a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE 1.0), os agregados são repartidos nas contas relacionadas com a Cultura. Alguns agregados, como o consumo e os gastos do governo, apresentam outro tipo de divisão. O consumo foi apresentado utilizando-se a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), sendo analisado sob o critério de escolaridade, sexo, raça, classe de rendimento da pessoa de referência da família, despesa cultural per capita etc

A continuidade desse levantamento permitiria a utilização de dados estatísticos para a construção de indicadores, contribuindo para a realização de diagnósticos e estudos de tendências.

Paralelamente, o Ministério da Cultura o MinC desenvolvia o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que atuará como fonte dados para respaldar o planejamento, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas culturais. O intuito estabelecido foi proporcionar o acesso a informações sobre o setor cultural, além de cadastrar informações atualizadas sobre equipamentos culturais, financiadores, empresas, espaços de formação cultural, patrimônio cultural, grupos culturais, povos ou grupos tradicionais, entre outras.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), também, realizou estudos na área com o objetivo central de obter indicador sintético de nível municipal, a que se denominou Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura (IDECULT). O indicador permite uma visualização do desenvolvimento da economia da cultura nos municípios brasileiros a partir de duas dimensões: a oferta e a demanda cultural dos municípios.

A oferta cultural é abordada em três vertentes:

- as profissões culturais (a partir do Código Brasileiro de Ocupações - CBO, que dimensiona o número de ocupações estritamente culturais);
- o setor cultural (com base no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, que se refere ao número de ocupações em estabelecimentos culturais, indicando o dinamismo setorial);
- a oferta de equipamentos culturais nos municípios (por meio da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais / Perfil dos Municípios Brasileiros”, mencionada anteriormente).

Por lado da demanda cultural, são utilizados dois indicadores:

- o percentual de domicílios consumidores de cultura;
- o gasto médio por domicílio com bens culturais, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e no Censo Demográfico Brasileiro.

O IDECULT é, portanto, uma medida sintética, que tem sentido se referenciada a um conjunto teórico, reconhecidos os limites impostos pelas disponibilidades estatísticas, (IPEA, 2010). De modo que o Quadro 02 sintetiza a conceituação e as limitações da medida.

Quadro 02 - Indicador de desenvolvimento da economia da cultura

Indicador	Conceito	Problemas
IDECULT	O Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura mede o desenvolvimento da cultura por meio da padronização de informações sobre consumo cultural das famílias, mercado de trabalho cultural e sobre a presença de equipamentos culturais nos municípios brasileiros, como indicadores de demanda e oferta de bens culturais	<ul style="list-style-type: none"> • Limita-se aos aspectos quantificáveis da cultura e descarta processos não captados pelas estatísticas, como as práticas e manifestações ligadas ao campo do patrimônio material, o mercado de obras de arte e os fluxos comerciais para fora ou para dentro do país. • Não capta as atividades culturais amadoras e não monetizadas • As bases de dados estatísticas não permitem a construção de conceito simétrico de Cultura a partir do CBQ, CNAE, POF e MUNIC. • O consumo dos municípios é construído por técnicas estatísticas e modelagem econométrica

Fonte: Adaptado de IPEA, 2010

Outro exemplo de indicador constituído pelo IPEA a partir de dados do IBGE é o “Índice de Gestão Municipal em Cultura” (IGMC), a partir de dados da já mencionada “Pesquisa de Informações Básicas Municipais / Perfil dos Municípios Brasileiros. O indicador avalia se as prefeituras municipais dispõem dos meios necessários para atuar na área da cultura e se efetivamente o fazem. Este mede três dimensões: (a) fortalecimento institucional e gestão democrática da cultura (institucionalização da cultura; participação da população nas decisões da gestão); (b) infraestrutura e recursos humanos (qualidade da máquina municipal voltada para a gestão da política pública de cultura); (c) ação cultural (participação efetiva do município na área cultural).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) desde a década de 1990, é uma importante referência ao desenvolver estudos e trabalhos com o objetivo de dispor de indicadores e dados comparáveis em âmbito internacional, buscando orientar os países a alguma padronização na produção dos dados sobre o setor cultural. Como resultado tem-se o primeiro Informe

Mundial sobre la Cultura (UNESCO, 1998) com a proposta de indicadores relativos a produtos e comunicações culturais, O informe aponta para a existência de dois tipos básicos de funções que os indicadores podem exercer - descritiva e avaliativa.

Até, então, tratava-se de indicadores ainda limitados em relação a multidimensionalidade da cultura e a incorporação de elementos que não estavam inseridas do mercado ou que não pertenciam a instituições formais. Enfrentar tal limitação o é fundamental, no sentido de esclarecer o que deve ser mapeado, quando e por quem. Quando se trata de especificar e medir a cultura de determinado local, há distinções significativas entre as produções de políticas públicas para a cultura, o que é matéria da indústria cultural existente e o que representa a produção artística e os legados culturais de seus indivíduos, grupos e comunidades.

Em 2009, a UNESCO publica uma nova metodologia, o denominado “Indicadores de Cultura para o Desenvolvimento” (IUCD), oferecendo um referencial comum para a produção de dados sobre a contribuição e o impacto da cultura no desenvolvimento. Tal documento teve como sucessor a *Batería de Indicadores UNESCO en Cultura para el Desarrollo*, em que, após testes realizados em 11 países, lançou um manual metodológico com instruções para coleta e processamento de dados, assim como, para a construção de indicadores e sua interpretação, de acordo com os contextos nacionais.

Os “Indicadores de Cultura para o Desenvolvimento” (IUCD) tratam de sete dimensões, que se desdobram em 22 indicadores qualitativos e quantitativos que indicam o “DNA de Cultura para o Desenvolvimento” de cada país (UNESCO, 2014), conforme Quadro 03, em que é possível entender sobre o que cada dimensão trata.

Quadro 03 - Indicadores de Cultura para o Desenvolvimento

Dimensão	Indicadores
Economia	Contribuição das atividades culturais ao Produto Interno Bruto – PIB; emprego cultural; gastos das famílias com cultura.
Educação	Educação inclusiva; educação plurilíngue; educação artística; formação de profissionais do setor cultura.
Governança	Marco normativo; marco político e institucional; infraestrutura cultural; participação da sociedade civil na governança cultural.
Participação social	Participação em atividades culturais fora de casa; participação em atividades culturais fortalecedoras da identidade; tolerância a outras culturas; confiança interpessoal; livre determinação.
Igualdade de gênero	Desigualdades entre homens e mulheres; percepção da igualdade de gênero.
Comunicação	Liberdade de expressão; acesso e uso de internet; diversidade de conteúdos de ficção na TV pública
Patrimônio	Sustentabilidade do patrimônio

Fonte: Elaboração própria UNESCO, 2014.

Outra referência na construção de indicadores culturais a ser mencionada é a Agenda 21 da Cultura, que destaca o papel das cidades e dos governos locais para o desenvolvimento cultural. A agenda sugere um quadro conceitual a fim de auxiliar as cidades e os governos locais na auto-avaliação de suas políticas culturais locais, a partir das seguintes dimensões: características da municipalidade; infraestrutura cultural; práticas culturais; políticas, programas e projetos de inclusão social (cultura e educação, igualdade de oportunidades, igualdade de gêneros, promoção do papel da sociedade civil na vida cultural); cultura, território e espaços públicos; economia e cultura e governança das políticas culturais

A contribuição maior da agenda é a formulação de um novo conceito de “coisa pública”, baseado na ideia de “compromissos” entre o estado (no nosso caso, a administração local) e os diferentes agentes da sociedade. Estes nove compromissos sintetizam a dimensão cultural de uma cidade sustentável. Cada um deles incorpora várias ações específicas, que orientam o trabalho dos governos locais promovendo uma melhor implementação das políticas e estratégias públicas.

Cabe aqui uma ressalva de que, em novembro de 2014, o 1º Prêmio Internacional “CGLU – Cidade do México – Agenda 21 da Cultura”, foi entregue a

Prefeitura de Belo Horizonte por promover políticas culturais descentralizadas. Reconhecido por promover a formação cultural e artística dentro das políticas de descentralização cultural, o projeto Arena da Cultura, desenvolvido pela Fundação Municipal de Cultura (FMC), foi reconhecido internacionalmente como prática sustentável e inclusiva.

O próximo momento deste trabalho, se propõe, então, a aprofundar nas políticas públicas culturais de Belo Horizonte e de que forma, todos os conceitos, definições, exemplos e metodologias dispostos até então podem clarear os caminhos para a Implementação do Sistema de Municipal de Informação e Indicadores (SMIIC) em Belo Horizonte.

4 IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE MUNICIPAL DE INFORMAÇÃO E INDICADORES (SMIIC) EM BELO HORIZONTE

A partir deste tópico, o trabalho irá discorrer sobre o processo de implementação do SMIIC no município de Belo Horizonte. Em um primeiro momento, fará um descritivo do processo, que remete a integração de Belo Horizonte ao Sistema Nacional de Cultura, passa pela criação do Sistema Municipal de cultura e o Plano Municipal de Cultura e se estende até o momento atual, em que tem sido realizado uma série de ações a fim de implementar o Sistema.

O último passo será a avaliar como é estruturada a política cultural de Belo Horizonte, principalmente no tange ao planejamento e o monitoramento e em que medida o uso e a gestão de informações está incorporado nos processos. E, então, pretende analisar como o SMIIC e sua proposta de estrutura será um momento de oportunidade para a gestão da política cultural de Belo Horizonte, e por suposto, para o desenvolvimento da Cultura.

Para tanto, realizou-se duas entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes desta área da prefeitura de Belo Horizonte. Tanto o entrevistado A quanto o entrevistado B trabalham na Gerência de Planejamento e Monitoramento de Indicadores Culturais (GPMIC) da Secretaria Municipal de Cultura, ocupando cargos relevantes.

Ambos foram entrevistados através de um questionário semi-estruturado (Apêndice A), via chamada de vídeo, após algumas conversas informais. A entrevista foi separada em três blocos. Em um primeiro momento abordou-se a temática “Cultura” a fim de melhor entender como a SMC entende e trabalha com as diferentes dimensões e formas de mensuração do conceito cultura. No segundo bloco temático denominado “Informações e Indicadores Culturais” procurou-se investigar como se dá o uso de informações e indicadores culturais na SMC. Por fim, o terceiro bloco denominado “Sistema de Informações e Indicadores Culturais” buscou compreender as etapas de implementação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais em Belo Horizonte, assim como os desafios e expectativas para a implementação do sistema.

Enviou-se também questionário online (Apêndice B) via email para 27 servidores municipais desta área, dos quais seis (6) responderam. Destes, o

entrevistado C ocupa a gerência de um Centro Cultural enquanto os restantes (entrevistados D, E, F, G e H) são gestores de centros culturais da capital.

4.1 O Sistema Nacional de Cultura

O Sistema Nacional de Cultura (SNC), expresso na Constituição Federal, no art. 216-A, é organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. Ou seja, uma atuação baseada na cooperação e na complementaridade entre os entes federativos: união, estados e municípios e com a participação da sociedade civil, comunidades e atores culturais.

O SNC fortalece a institucionalidade e a organização do campo cultural no Brasil, marcados até então por um descaso, “criando um lastro consistente para atender às demandas culturais da população, realizar o desenvolvimento simbólico e consolidar a cidadania e os direitos culturais no país” (RUBIM, 2016).

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) tem início com elaboração, entre 2001 e 2002, do documento programático ‘A Imaginação a Serviço do Brasil’ (Partidos dos Trabalhadores, 2002) que articulou a construção de uma política pública cultural sistêmica, propondo a construção de um Sistema Nacional de Política Cultural no Brasil, o posteriormente chamado Sistema Nacional de Cultura (SNC). A partir de 2003, com a eleição de Lula, inicia-se a gestão de Gilberto Gil como Ministro da Cultura, e a fim de implementar a plataforma prevista no documento, já em 2003 realiza-se o seminário ‘Cultura para Todos’. Tal acontecimento mobilizou todas regiões do Brasil para um rodada de discussão acerca do sistema de financiamento à cultura, uma proposta de construção inicial do Sistema Nacional de Cultura, entre outros temas, como a descentralização das políticas.

Assim, a partir do primeiro semestre de 2004, o tema central da agenda política cultural foi a construção do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Informações Culturais. Houve então inúmeras iniciativas de criação de instrumentos legais, articulações políticas e debates federativos para a viabilização dos referidos sistemas. Considerando todas as contribuições resultantes dos esforço anteriores, e com o objetivo de dar os primeiros passos na direção das bases institucionais do SNC, o MinC apresentou a versão final do ‘Protocolo de Intenções’ do SNC, que começou a ser assinado com estados e municípios a partir de então. Entre 2005 e 2006, 21 estados e 1967 municípios assinaram o protocolo (MinC, 2011)

Essa versão do “Protocolo de intenções” resultou na realização da primeira Conferência Nacional de Cultura em 2005 em que se discutiu sobre a necessidade de elaboração do SNC e de seus marcos legais. Um ponto a ser observado é que os processos de escuta e participação social ocorreram concomitante aos processos legislativos. Dessa forma, a construção de marcos legais do SNC e a realização das primeiras conferências de cultura e outros meios de participação foram processos conectados e complementares (OLIVEIRA, 2015 pg 121).

Têm-se, então, em agosto de 2005 a promulgação da Emenda Constitucional nº 48, que acrescenta o § 3º ao art.º 215 da Constituição Federal, prevendo o Plano Nacional de Cultura (PNC), conforme:

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
- V - valorização da diversidade étnica e regional

Por meio do Decreto 5.520/2005, instituiu-se o Sistema Federal de Cultura (SFC) e foi organizada a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). O CNPC é um instrumento indispensável à afirmação dos direitos culturais no Brasil. Sua composição compreende os diversos colegiados setoriais e a fim de abranger toda a complexidade e diversidade da cultura brasileira. No entanto, é em 2007 que o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) é efetivamente instalado.

A elaboração do Plano Nacional de cultura tem início em 2007 e 2008, após a realização de fóruns, seminários e consultas públicas com a sociedade civil e sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Um marco importante nesse processo foi a já citada 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, após as conferências municipais e estaduais. dando diretrizes ao Plano Nacional. O CNPC foi instituído, então, pela Constituição Federal, art. 216-A, § 2º, inciso II, pelo Decreto nº 5.520/2005 e pela Portaria nº 28/2016.

Em 2010, tem-se a aprovação da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC) como o conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que orientam o poder público na formulação de políticas culturais. É composto por 53 metas que orientam sua execução, que devem ser monitoradas, conforme o artigo 8º da Lei, que estabelece:

Art. 8º Compete ao Ministério da Cultura monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do Plano Nacional de Cultura com base em indicadores nacionais, regionais e locais que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso da cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

Tem como objetivo orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil, com vigência de 10 anos. (2010-2020). Dessa forma, o momento atual, seria da realização de um nova Conferência Nacional de Cultura e elaboração de novo PNC.

No entanto, mudanças na Secretaria Especial da Cultura, hoje subpasta do Ministério do Turismo não tem sinalizado a ocorrência de ações neste sentido. Havendo, então, um retrocesso no que a tange a institucionalidade das políticas culturais, sendo “ um passo decisivo rumo a completa desestruturação das políticas das políticas públicas de cultura implementadas desde 2003” (FERREIRA, 2019)

Por intermédio da Emenda Constitucional nº71/2012 o Sistema Nacional de Cultura é criado, e incorporado ao artigo 216- A da Constituição Federal de 1988 que dita o seguinte:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Para definir o Sistema Nacional de Cultura é necessário, antes de tudo, esclarecer quais são as partes que o compõem, como elas se relacionam. O SNC congrega a sociedade civil e os entes federativos da República Brasileira – União, estados, municípios e Distrito Federal – com suas respectivas políticas e instituições culturais, incluindo os subsistemas setoriais já existentes e outros que poderão vir a ser criados como de museus, bibliotecas, arquivos, do patrimônio cultural, de

informação e indicadores culturais, de financiamento da cultura, etc. As leis, normas e procedimentos pactuados definem como interagem suas partes e a Política Nacional de Cultura e o Modelo de Gestão Compartilhada constituem-se nas propriedades específicas que caracterizam o Sistema.

O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se, portanto, na Política Nacional de Cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, de forma que rege-se por 12 princípios norteadores, que devem ser observados em todas as suas ações e assumidos por todos que a ele se integrem.

O Sistema Nacional estabelece como objetivo geral formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento–humano, social e econômico–com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais.

O SNC é, portanto, estruturante e estruturador das políticas e da gestão cultural dos entes federativos, União, estados e municípios. De forma que, suas estruturas, fundamentais para o desenvolvimento cultural, devem assegurar a democracia, a diversidade e, ainda mais, buscar a ampliação dos diálogos interculturais dentro e fora do país. Nesta perspectiva, estruturas não devem ser complicadas ou enrijecida. Rubim (2016) reforça como as estruturas “devem ser leves e flexíveis, passíveis de serem permeadas pela sociedade”. Mas, ao mesmo tempo, consistentes para estimular e impulsionar democracia, diversidade e participação na área cultural (RUBIM, 2016).

O SNC tem o potencial de tornar a política cultural efetivamente nacional, superando uma história de funcionamento territorialmente concentrado da instituição. Além disso, a implantação do SNC potencializa estruturas e demandas do campo cultural e aumenta de modo significativo a institucionalidade cultural, acenando para políticas mais permanentes, sólidas e de longo prazo. Assim, o SNC funciona como eixo estruturante do campo cultural, oferecendo resistência às políticas públicas diante das alternâncias de poder, como também, uma política pública nacional e um modelo de gestão compartilhada (SILVA, 2012).

Por outro lado, há questionamentos sobre o modelo sistêmico dotados de uma forte institucionalização da cultura e o seu potencial controlador e de direcionar a atividade cultural, afastando dos detentores de responsabilidades sobre ela, o que inclui artistas, público, congregações e gestores culturais. Machado (2016) trata do

questionamento com uma simplicidade conceitual, de que o SNC não dirige-se diretamente a cultura em si, mas à política pública cultural. O SNC tem como alvo “a organização das políticas culturais, historicamente marcadas pela fragilidade institucional, falta de planejamento, amadorismo elitismo e, muitas vezes, favoritismo”.

Outra crítica, mais sofisticada, apontada por Machado (2016) é que reduz a importância do Estado no que tange à cultura, tendo em vista que as ações culturais são praticados em sua essência pela sociedade. Dessa forma, o Sistema de Cultura se diferencia de outros sistemas públicos, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para contornar tal questionamento faz-se necessário salientar o papel do poder público no campo da cultura é forte ao criar corpos artísticos estáveis, equipamentos culturais, institui políticas de proteção ao patrimônio e espaços públicos de formação cultural (MACHADO, 2016). Além disso, há de se pensar no processo participativo, de forma que “o modelo de gestão do SNC, assim como de outros sistemas públicos, é operacionalizado sempre em conjunto com a sociedade com a sociedade, que se faz representar em especial nos conselhos de política cultural e as conferências de cultura, componentes do SNC e responsáveis pela formulação, acompanhamento e avaliação das políticas culturais” (MACHADO, 2016 P.36)

Em encontro a fala de Machado (2016), o então Ministro Gilberto Gil em um discurso público diz:

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de conseqüências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas - já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e econômicas de nossa existência. Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira. [...] Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos

essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de “do-in” antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo. Porque a cultura brasileira não pode ser pensada fora desse jogo, dessa dialética permanente entre a tradição e a invenção, numa encruzilhada de matrizes milenares e informações e tecnologias de ponta. (GIL, 2003, p. 5)

Dito tudo isso, é importante pensar que para que os objetivos descentralizados e polarizantes sejam de fato atingidos, é fundamental que haja uma interação entre os agente e entes de fato. Assim, a adesão por meio de protocolos de intenção assinados entre os entes e a União, uma forma de comprometimento político entre gestores com o intuito de operacionalizar os “microssistemas” (estaduais e municipais), revelou-se parte primordial. O SNC, dado o caráter pluralista que envolve o campo que gere, deve ser do tipo “coordernador” e não meramente “unificador”.

4.2 Integração de Belo Horizonte ao Sistema Nacional de Cultura

O Sistema Nacional organiza a integração dos entes federativos em três fases, a Adesão, a Institucionalização e a Implementação. A primeira fase é a que o ente federado (estado/município) manifesta sua vontade em ser parte integrante e atuante do Sistema Nacional de Cultura que resulta na publicação do Acordo de Cooperação Federativa (de vigência indeterminada) no Diário Oficial da União.

Então, o ente está habilitado para iniciar o processo de institucionalização do seu próprio Sistema de Cultura, que corresponde a segunda etapa da integração. Essa fase consiste na elaboração da Lei do Sistema Municipal/Estadual de Cultura própria e das demais normativas referentes aos seus componentes como Conselho de Política Cultural, Plano de Cultura e Fundo de Cultura. Ao terminar essa etapa, inicia-se a terceira e última fase de integração do ente federado ao SNC. É o Sistema de Cultura em pleno funcionamento.

Dentro desse cenário o município de Belo Horizonte iniciou o seu processo de adesão ao Sistema, e em 21 de Março de 2013 foi publicado o Acordo de Cooperação Federativa. Dando sequência à integração, instituiu-se a Lei Nº 10.901, de 11 de Janeiro de 2016, que regula, em Belo Horizonte, o Sistema Municipal de Cultura, que integra o Sistema Nacional de Cultura - SNC. É desejável que o Sistema Municipal de Cultura contenha todos os componentes recomendados. No entanto,

deverá ter, no mínimo, cinco componentes apresentados na cor vermelha na figura 01, sendo os em verde opcionais.

Figura 02 - Componentes do Sistema Municipal de Cultura



Fonte: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura

A lei Lei Municipal nº10.901 de 2016 em relação ao Sistema Municipal de Cultura dita sobre o seguinte:

Art. 33 - Integram o SMC:

I - a Fundação Municipal de Cultura - FMC, que o coordenará;

II - as seguintes instâncias de articulação, pactuação e deliberação:

a) Conselho Municipal de Política Cultural - COMUC;

b) Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte - CDPCM-BH;

c) Conferência Municipal de Cultura - CMC;

III - os seguintes instrumentos de gestão:

a) Plano Municipal de Cultura - PMC;

b) Sistema Municipal de Financiamento à Cultura - SMFC;

c) Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais - SMIIC;

d) Programa Municipal de Formação na Área da Cultura - PROMFAC;

IV - os sistemas setoriais de Cultura, que incluem:

a) o Sistema Municipal de Museus - SMM;

b) outros que venham a ser constituídos, conforme o PMC e seu regulamento. (Belo Horizonte, 2016 – Lei Municipal nº10.901 de 2016)

Assim, Belo Horizonte, preenche os requisitos das duas etapas iniciais de integração, de modo que, o esforço atual é o de acompanhar o funcionamento efetivo do Sistema Municipal de cultural, ou seja, implementá-lo. A implementação, acaba por ser uma das etapas mais importantes e complexas, ao acompanhar a institucionalização dos seus componentes e integração desses elementos às políticas públicas. A interligação entre os componentes é essencial para serem cumpridas as conexões sistêmicas e a qualificação da gestão pública de cultura.

Faz-se fundamental, inicialmente, para o acompanhamento da qualificação da gestão pública, o reconhecimento do seu território, baseado no diagnóstico aprofundado, a fim de conhecer os diferentes atores sociais que interagem nesta relação. Para tal, há de se realizar uma coleta sistemática de informações sobre o campo cultural do território que gerencia, através de instrumentos de aferição quantitativa e avaliação qualitativa, os quais apresentarão dados capazes de conferir sentido aos fenômenos culturais.

Para isso, o Sistema Nacional de Cultura sugere para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de cultura os Sistemas Municipais de Informações e Indicadores Culturais. Tal sistema, surge como uma demanda do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Municipal de Cultura, um de seus componentes, justamente por possibilitar o monitoramento e a avaliação periódica das diretrizes e das metas da política cultura em Belo Horizonte.

Dessa forma, as seguintes etapas deste trabalho se propõe a analisar o processo de implantação do sistema ainda em construção, seus normativos e percepção institucional. Busca-se entender a estrutura da política cultural em BH e como ela é monitorada e avaliada assim como as estruturas que já possui que sistematizam e organizam as informações existentes.

4.2.1 Estrutura das políticas culturais na Prefeitura de Belo Horizonte

A Secretaria Municipal de Cultura - SMC é recriada em 2017 (estava extinta desde 2005, a partir da criação da Fundação Municipal de Cultura). A Secretaria Municipal de Cultura foi definida dentro da Reforma Administrativa, Lei 11.065/2017, sendo o órgão gestor da política cultural do município, promovendo, entre outras ações a formulação de políticas culturais democráticas, a promoção da diversidade cultural e étnico-racial, a elaboração e coordenação da política municipal de arquivos

e a formulação de políticas públicas e planejamento das atividades das Unidades Culturais do Município (PBH, 2017).

A Fundação Municipal de Cultura - FMC é mantida, agora vinculada à Secretaria Municipal de Cultura. A FMC tem como competência planejar, coordenar, executar, desenvolver e fomentar projetos, programas e ações artístico-culturais dos diversos segmentos sociais, em articulação com a Secretaria Municipal de Cultura – SMC –, visando o desenvolvimento cultural. (PBH, 2019). Tais atribuições, entretanto, devem se articular e se orientar pelos instrumentos de gestão estabelecidos pelo Sistema Municipal de Cultura.

Em Belo Horizonte, o Sistema Municipal de Cultura é um instrumento de planejamento, coordenação, execução, supervisão e avaliação da política cultural, buscando articular-se com instâncias do Estado ou da União, para parcerias em projetos de interesse comum. O papel estratégico assumido pela FMC é o de promover o fortalecimento, a ampliação e a institucionalização do SMC para garantir políticas públicas democráticas, inclusivas e com continuidade, através da organização dos componentes do SMC.

Um dos componentes do Sistema Municipal de Cultura é o Plano Municipal de Cultura - PMC, instituído como um instrumento que organiza e norteia a execução de políticas públicas de cultura. Para tal, define desafios, diretrizes, objetivos, metas e ações propostas a curto, médio e longo prazos para Belo Horizonte, entre 2015-2025, pretendendo assim, garantir a continuidade e a consolidação das políticas culturais como políticas de Estado (PBH, 2019).

O Plano prevê o Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Plano Municipal de Cultura, que deverá ser acompanhado e revisto a cada dois anos para que suas diretrizes e metas possam ser readequadas. O acompanhamento é fundamental, dada as mudanças e transformações possíveis, quais sejam políticas, socioeconômicas e culturais, próprias do funcionamento e desenvolvimento da cidade e, a partir, da realização das conferências de cultura.

O PMC prevê, ainda, que tal acompanhamento deverá ser feito com a implantação do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais – SMIIC, que é o conjunto de instrumentos de coleta, organização, análise e armazenamento de dados a respeito da realidade cultural.

As ações das políticas municipais relativas à cultura situam-se no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O PPAG é um instrumento legal de

planejamento público, de médio prazo, que estabelece diretrizes, objetivos, programas, ações e metas físicas e projeções de despesas e receitas (PBH, 2019). A política cultural é descrita no PPAG na forma de planejamento de programas estruturados em ações, subações e executados por meio de projetos constituídos por atividades, serviços e produtos, o Quadro 04 indica os programas e suas respectivas ações:

Quadro 04 - Plano Plurianual Ação Governamental BH - Programas e Políticas Cultura

Programa	Políticas
146 - Gestão da Política Municipal de Cultura	Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Cultura Participação Popular Gestão, Planejamento e Administração Cultural Serviços Administrativos e Financeiros Requalificação das Unidades e Espaços Culturais Formulação e Desenvolvimento de Políticas Culturais
154 - Fomento, Incentivo e Desenvolvimento Cultural	Gestão da Lei Municipal de Incentivo à Cultura Fomento e Estímulo à Cultura
155 - Memória e Patrimônio Cultural	Identificação e Valorização da Memória e das Identidades Culturais Gestão do Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de BH Preservação do Patrimônio Cultural
301 - Formação na Área da Cultura	Formação e Qualificação Cultural

Fonte: Elaboração Própria. PBH, 2019.

A partir de um processo mais global de planejamento, observa-se que a política cultural do município contemplam a cultura em suas dimensões artísticas, de manifestações tradicionais e populares, memória e patrimônio, de fomento às cadeias produtivas, equipamentos culturais além de conteúdos transversais pautados em políticas transversais e ações intersetoriais. Além disso, pontua-se que há a produção de informações relativos às diferentes formas de atuação, como aponta a fala do entrevistado B:

a Secretaria Municipal de Cultura [...] possui diferentes processos de produção de dados e informações relativos às várias frentes da política cultural municipal - áreas de fomento; patrimônio cultural; produção e difusão da produção artística; equipamentos culturais; etc

A política da cultura no município, em consonância com a CF/88, dispõe das três dimensões da cultura, de modo que o entrevistado B afirma que

as 3 dimensões da Cultura dispostas na Política Nacional de Cultura - dimensões simbólica, cidadã e econômica estão presentes nos conjuntos dos processos instituídos pela SMC e FMC e podem ser levantadas enquanto informações e análises específicas nos dados produzidos pela instituição

O processo de revisão do PPAG é realizado como uma etapa do ciclo de planejamento que é formado, ainda, pelas fases antecedentes de elaboração, execução, monitoramento e avaliação.

4.2.2 Planejamento, monitoramento e avaliação da política cultural em Belo Horizonte

As atividades de elaboração, monitoramento e avaliação da SMC/FMC são desempenhadas pela Gerência de Planejamento e Monitoramento de Indicadores Culturais, que conforme organograma (Anexo - A) compõe a Diretoria de Políticas Culturais e Participação Social. As competências dispostas para o setor incluem coordenar e gerir os processos de elaboração, monitoramento, avaliação, diagnósticos, pesquisas e a devida sistematização de informações e controle de dado, com as seguintes atribuições:

I – propor, coordenar e implementar os processos de monitoramento e avaliação dos programas, projetos e indicadores da política pública de cultura;

II – realizar, em conjunto com a FMC, o processo de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental da SMC e da FMC e propor medidas que assegurem a consecução dos objetivos e metas estabelecidos;

IV – coordenar e desenvolver ações para viabilização de estudos, pesquisas, diagnósticos, mapeamentos e outros instrumentos de planejamento da política cultural;

V – coordenar a elaboração de relatórios quantitativos e qualitativos para subsidiar a gestão cultural;

VI – reunir e organizar os registros da execução de projetos e atividades visando à preservação da memória institucional da SMC e da FMC;

VII – coordenar conjuntamente o processo de planejamento estratégico da SMC e da FMC;

VIII – promover o alinhamento dos diferentes instrumentos de planejamento que orientam as políticas culturais;

IX – coordenar o processo de monitoramento, difusão, revisão e execução do Plano Municipal de Cultura – PMC;

X – coordenar o processo de alinhamento do PMC aos Planos Nacional e Estadual de Cultura;

XI – articular, formular, planejar e monitorar políticas, programas e projetos intersetoriais;

XII – sistematizar, articular e disponibilizar pesquisas e estudos produzidos pelo Poder Executivo, demais instituições e pesquisadores acerca de práticas e percepções culturais na cidade e das políticas públicas culturais do Município. (Belo Horizonte, 2015 – Lei Municipal Nº 16.847)

A gerência atua a partir de duas frentes, a de planejamento e a de monitoramento. O planejamento ocorre através da realização de estudos, pesquisas, diagnósticos, mapeamentos e da construção de instrumentos como a Lei Orcamentária Anual- LOA e o PPAG. Já as atividades de monitoramento ocorrem a partir do acompanhamento da execução das unidades que compõem a SMC e observação quanto a consecução dos objetivos e metas estabelecidos.

Para tal, uma das ferramentas utilizadas é o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projeto - SMAPP. O SMAPP encontra-se em sistema informacional (Notes Lotus) no qual há outras bases de dados relativos aos processos institucionais (como o SICOF, a base da LMIC, etc.). A plataforma utilizada é a mesma desde o início da implantação do sistema, em 2002, de modo que o entrevistado A aponta a obsolescência do sistema. Além disso a plataforma não pode ser utilizada online o que o entrevistado B relata como uma dificuldade.

A base funciona a partir do cadastro de programas, projetos, ações (PPAG) de todas as 32 unidades da FMC e da SMC (centros culturais, teatros, museus, Arquivo, Diretoria de Patrimônio e setores responsáveis por projetos específicos - ex: Lei de Incentivo, Festivais, etc.). Ao início do ano, a partir da LOA é descrito no sistema o detalhamento de atividades, plano de execução, e cronograma.

A cada mês é computado o que foi executado em termos de atividades, serviços prestados e atendimento realizado. Cada item irá ser descrito a partir do preenchimento de um formulário específico, estipulado pela sua gerência a partir das especificidades da ação. A partir desse descritivo, é possível obter informações como

o setor contemplado, a localidade de execução, a faixa etária do público atendido, se houve alguma política de promoção, se houve intersetorialidade ou não, etc.

O entrevistado A ressalta como o banco de dados criado é enorme, sendo mais de 700 formulários mensais e que oferecem uma boa diversificação de leitura. Além disso, pelo sistema é possível realizar vários recortes, como por atividade, por programa, por gerência, por território, por política setorial.

No entanto, uma limitação que o SMAPP apresenta é que reúne e gera dados sobre os equipamentos e ações institucionais da SMC/FMC, ou seja não há informações sobre a atividade cultural como um todo, de modo que o entrevistado B pontua que “ainda há muitos desafios para se instituir processos de produção de dados que extrapolem o âmbito institucional e integrem outros agentes e espaços culturais do município”.

A política cultural de Belo Horizonte a partir da gestão iniciada em 2017, conduziu uma maior atenção para esse ponto, alertando a necessidade da construção de mecanismos que ampliassem a informação para uma escala municipal e reforçou a ideia de que o SMIC deveria ser pautado nessa totalidade, sendo essa uma das grandes contribuições dessa gestão, conforme o entrevistado A.

Além disso, quando necessários, utiliza-se de outras base de dados: Mapa Cultural, Sistema de Orçamento e Financeiro, Pesquisa Pública de eventos e festivais . Além disso, é possível obter informações a partir de bases externas dados demográficos, Pesquisas do setor Cultural feitas pelo IPEA e pelo IBGE, Dados do IPHAN, IEPHA, IBRAM, a depender do que será desenvolvido.

Ainda que haja um setor de monitoramento isso não quer dizer que toda a secretaria atue nesse sentido e nem que o formulação e implementação das políticas pública sejam pautado, em sua totalidade, no uso de informações ou indicadores como reflete a fala do entrevistado B: “o desenho das políticas públicas culturais ainda não se baseiam nos indicadores. São elaboradas com bases em projetos e ações já consolidadas ao longo do tempo pelo poder público.”

A descontinuidade político-administrativa, a discricionariedade e a falta de uma “cultura da informação”, como discutido nos capítulos anteriores, típicos da administração pública, também se fazem presentes na SMC-PBH, como esclarece o entrevistado B.

Julgo que ainda não existe uma cultura de monitoramento e avaliação das políticas públicas na SMC. Está em processo de

sensibilização do papel da informação, no desenvolvimento de modelos de análise. Estamos numa fase de convencimento dos "gestores" - isto é das pessoas que estão à frente das diretorias, das unidades, dos projetos - de que é necessário "cadastrar" nos sistemas disponíveis os dados sobre suas atividades e serviços. Estamos numa fase de tentar mudar uma cultura organizacional (e constantemente interrompida) com a mudança dos gestores (indicações políticas) de que é necessário considerar a historicidade dos dados, que é necessário usar as ferramentas disponíveis. Estamos numa fase de tentar, por meio da produção de relatórios periódicos para os gestores, demonstrar as fragilidades de algumas informações, a importância de definição de parâmetros de mensuração, etc.

Com a pandemia, inclusive, aumentou a necessidade por indicadores econômicos, uma vez que se faz necessário mostrar o seu impacto e articular políticas públicas que minimizem seus efeitos negativos. O entrevistado A, apontou como o momento reforçou a importância da construção desses indicadores e também o desafio.

4.2.3 Sistema de Informações e Indicadores Culturais

Ao coletar e sistematizar os dados estratégicos culturais, o gestor estará subsidiado para produzir índices e indicadores relativos à sua área de atuação, compreendendo melhor a sua dinâmica. Assim, torna-se possível não só acompanhar e avaliar determinadas políticas, programas ou projetos, ao comparar objetivos previamente estabelecidos e resultados alcançados como também fazer diagnósticos mais precisos dos problemas existentes (e identifica-los mais rapidamente). Isto é, do ponto de vista político, os indicadores culturais auxiliam o gestor no monitoramento dos avanços e retrocessos da sua gestão, impactando diretamente na sua tomada de decisões.

Por isso, o Ministério da Cultura desenvolveu o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que tem por finalidade integrar os cadastros culturais e os indicadores a serem coletados pelos municípios, os estados e o Governo Federal, para gerar informações e estatísticas da realidade cultural brasileira. A Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010, definiu ainda que o SNIIC será a plataforma para monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC).

Para tal o Ministério da Cultura (MinC) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assinaram, ainda em 2004, um acordo de cooperação técnica com o objetivo de acompanhar e sistematizar uma base consistente e contínua de informações relacionadas para setor cultural por meio da construção de indicadores

culturais. Como resultado desse esforço foi incluída à Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2005 um bloco referente à cultura.

Até aquele momento, a área cultural era carente de ações dessa natureza e a inexistência de informações culturais era realidade. De forma que, Cristina Lins (2017) aponta que para além da complexidade conceitual relativa ao mundo da cultura, eram necessários dados, informações e estatísticas que permitiam conhecer a situação do país, que sofria do problema da inexistência de informações de tal natureza.

Ainda hoje, apesar dos avanços, a área permanece com carências informações de modo que elaborar indicadores culturais que contribuam tanto para a gestão das políticas públicas da área, quanto para fomentar estudos e pesquisas nesse campo é requerido.

Reconhecendo¹⁰ tal realidade a prefeitura de Belo Horizonte vem buscando a construção de um arranjo institucional capaz de ampliar a abrangência e a complementaridade de estudos e pesquisas no setor. Conforme descrito acima, a partir da adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura e elaboração do Sistema Municipal Cultura e do Plano Municipal de Cultura, o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC) tornou-se uma demanda da política cultural.

4.2.3.1 Sistema de Informações e Indicadores Culturais em BH

O SMIIC em Belo Horizonte, pelo disposto no SMC, têm os mesmos objetivos do SNIIC para o âmbito municipal. O Artigo 48 § 2º dita sobre a constituição do SMIIC a partir de bancos de dados referentes a bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições e gestão cultural, entre outros, e estará disponível ao público e integrado aos sistemas estadual e nacional de Informações e Indicadores Culturais, tendo por finalidade gerar informações e estatísticas da realidade cultural local com cadastros e indicadores culturais construídos a partir de dados coletados pelo Município.

O PMC dispõe sobre a implantação do SMIIC como uma de suas ações e estratégias, devendo “implantar, até 2016, o Sistema Municipal de Informações e

¹⁰ PMC- BH: A Política Cultural de Belo Horizonte tem como desafios: VIII - implantar o sistema de informação, mapeamento e diagnóstico da Cultura

Indicadores Culturais de Belo Horizonte” (PBH, 2015). Para tal, definiu-se as seguintes ações:

- a) elaborar mapeamento cultural do Município até 2016;
- b) criar o setor Observatório Municipal de Cultura, inserido na estrutura administrativa do órgão gestor, com o objetivo de produzir informação e conhecimento por meio do mapeamento, cadastro e diagnóstico cultural do Município, a fim de fornecer informações estratégicas para o órgão gestor da Cultura, para outras instituições e para toda a sociedade;
- c) criar, desenvolver e implantar soluções tecnológicas para a instituição do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais e para coleta e disponibilização de dados sobre a cultura no Município;
- d) elaborar os indicadores culturais para o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais;
- e) mapear, reconhecer e promover os territórios criativos existentes para o desenvolvimento cultural em rede;
- f) criar cadastro cultural de Belo Horizonte, contemplando os diversos segmentos da cadeia produtiva e criativa e os produtores culturais do Município;
- g) elaborar mapeamento de todas as linguagens e expressões culturais do Município;
- h) elaborar calendário cultural com os locais de realização de eventos, encontros, feiras, festivais e programas de produção artística e cultural;
- i) criar instrumentos de mapeamento, avaliação e monitoramento das políticas públicas e disponibilizar as informações sobre os setores artístico- culturais, manifestações das culturas populares e tradicionais, patrimoniais, indígenas e afro-brasileiras, por meio do Observatório Municipal de Cultura;
- j) elaborar projeto de pesquisas de opinião (quantitativa e qualitativa) sobre o fluxo, perfil e as demandas do público usuário/consumidor de cultura e a avaliação da política desenvolvida pelo órgão gestor da Cultura, disponibilizando as informações no Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais;
- k) aprimorar o sistema de lançamento e avaliação de público dos equipamentos da Fundação Municipal de Cultura;
- l) implantar o Cadastro Único dos Usuários da Cultura - Cadcult - e integrar as informações ao banco de dados do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais - SMIIC; (Belo Horizonte, 2015 – Lei Municipal nº10.854 de 16/10/2015)

O SMIIC é o instrumento pensado para o monitoramento e a avaliação periódica das diretrizes e das metas do Plano Municipal de Cultura com base em indicadores qualitativos e quantitativos sobre a oferta e a demanda por bens, serviços

e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso à cultura, de institucionalização e gestão cultural, assim como de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

No entanto, apesar das diretrizes legais para constituição do SMIIC, ainda não houve a determinação efetiva de sua execução, ou seja, não foi implantado. O entrevistado D salientou que o orçamento limitado e fragmentado da pasta cultural faz com que qualquer tentativa de implementação que não venha com o aval explícito e uma orientação de cima pra baixo resultará em uma implementação precária ou inexistente.

O SMIIC demanda recursos financeiros e tecnológicos para ser implementado, de modo que ações horizontais e parciais sem apoio tecnológico e de treinamento de pessoal não são capazes de criar condições para a efetiva implementação do sistema, ainda na perspectiva do entrevistado D. Em convergência a essa percepção, a disponibilidade de recursos para desenvolvimento tecnológico, na visão do entrevistado B é um dos maiores desafios elencados para a implantação do sistema em questão e o porquê da protelação.

Outro elemento chave refere-se ao pessoal. Há uma dificuldade de definição de equipes para o trabalho específico relativo ao SMIIC, como aponta os entrevistados A e B, uma vez que a equipe é reduzida e estão envolvidas em outras atividades, às vezes prioritárias. Além disso, ambos os entrevistado A e B entendem que é um ponto fundamental para a concretização de ações é o engajamento e priorização por parte dos gestores com poder decisório.

No entanto, apesar dos contratempos a SMC/FMC está em passos para a construção do SMIIC. No âmbito do Conselho Municipal de Política, a constituição do sistema é uma pauta constante, como afirma o entrevistado B, o que demonstra que já é reconhecido como pertinente às ações previstas para a Cultura. Dessa forma, mobiliza uma certa ação política pressionando para que os atores políticos encarem como relevante, incorporando na agenda governamental como indica Rua (1998), neste caso uma re-incorporação na agenda.

Dentre essas ações, destaca-se a inserção de projeto específico em instrumentos de planejamento (no caso a LOA), realização de seminários para debater o tema, busca ativa por parcerias e articulação com outras instituições como faculdades e instituições de pesquisa. Além disso, tem-se desenvolvido pesquisas específicas de público em eventos realizados pela SMC/FMC, como no Festival

Internacional de Quadrinhos - FIQ, no Festival Internacional de Teatro - FIT e na Virada Cultural em parceria com a Belotur. Soma-se ainda, o estudo de meios tecnológicos e plataformas em parceria com a Prodabel, empresa de informática e informação do Município de Belo Horizonte. Por fim, ações de sensibilização e capacitação dos gestores acerca da importância da informação para a política cultural têm sido desenvolvidas.

Dentre todas essas ações, destaca-se a realização do Seminário Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais - SMIIC, dada a sua intenção em construir um plano de ação para constituição do SMIIC e do Observatório de Cultura de Belo Horizonte e definição de estruturas. Dessa forma, a próxima seção aprofundará nesta ação, analisando as discussões apresentadas e os encaminhamentos gerados.

4.2.3.2 Ações de implementação do SMIIC e próximos passos

Para a implementação do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais - SMIIC, a SMC e a FMC tem realizado uma série de esforços, a partir da sensibilização de gestores e busca por parceria. A fim de tornar a construção mais palpável, as seguintes ações foram descritas no Quadro 05:

Quadro 05 - Ações de implementação do SMIIC

Ações de implementação do SMIIC
ETAPAS
I. Realização de seminário com os diversos atores da cultura no município, incluindo universidades e pesquisadores.
II. Regulamentação e implantação do SMIIC.
III. Implantação do Observatório Municipal de Cultura.
IV. Criação dos Indicadores Culturais.
V. Definição de metodologia para Monitoramento e Avaliação de políticas públicas culturais.
VI. Finalização do Glossário Terminológico de Política Pública de Cultura.
VII. Criação/definição de ferramentas, tecnológicas ou não, de geração de informação.
VIII. Definição de mecanismos de comunicação e divulgação da ferramenta e das informações geradas.

Fonte: Elaboração própria. PBH 2020

A primeira do conjunto de ações, a realização do Seminário, foi desenvolvida pela Secretaria Municipal de Cultura de Belo Horizonte (SMC) e a Fundação Municipal de Cultura (FMC), nos dias 05 e 06 de novembro de 2019. O Seminário Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais - SMIIC

promoveu reflexões e diálogos acerca da importância da informação para uma melhor compreensão das características e dinâmicas que configuram a diversidade cultural de Belo Horizonte. Além de formatos e metodologias possíveis para a construção do sistema.

Durante o evento, ressaltou-se a importância da informação no campo cultural atualmente. Debateu-se as implicações tecnopolíticas dos sistemas que utilizam algoritmos, as relações entre comunicação e cultura e o valor da informação e dos indicadores culturais para a formulação, implementação e avaliação das políticas culturais. Além disso, elencou-se os desafios e a importância da implantação de um sistema de informações culturais.

Os convidados apresentaram pressupostos conceituais e metodológicos para a produção de dados e análises sobre o campo cultural. As possíveis formas de desenvolver pesquisas na área cultural e como o mapeamento cultural se constitui como um elemento fundamental para a gestão das políticas culturais, ao reconhecer bens, espaços e agentes culturais artísticos dos territórios da cidade, além de promover a diversidade cultural.

A partir dos encaminhamentos das discussões, a intenção do evento era elaborar um plano de ação para constituição do SMIC e do Observatório de Cultura de Belo Horizonte, com identificação de parceiros e de articulações.

Após o seminário foram realizadas reuniões internas com um grupo de trabalho composto por servidores e parceria com a UFMG, Fundação João Pinheiro, UEMG/Observatório da Diversidade Cultural, SECULT e SESC a fim de discutir qual seria a estrutura ideal para o Sistema de Informações e Indicadores Culturais de Belo Horizonte, qual a sua função dentro do município, como regulamentar, criar formas de funcionamento e efetivá-lo.

No entanto, como aponta o entrevistado A, houve um postergação dos encontros desse grupo de trabalho, uma vez que a equipe da Gerência de Planejamento e Monitoramento de Indicadores Culturais envolvida, também, estava à frente das atividades de planejamento da SMC/FMC e no período de final e início de ano, as ações prioritárias são relativas a demanda por relatório e a construção da Lei de Diretrizes Orçamentária - LOA 2020. Como trata-se de uma equipe reduzida, não foi possível dar andamento às atividades em paralelo.

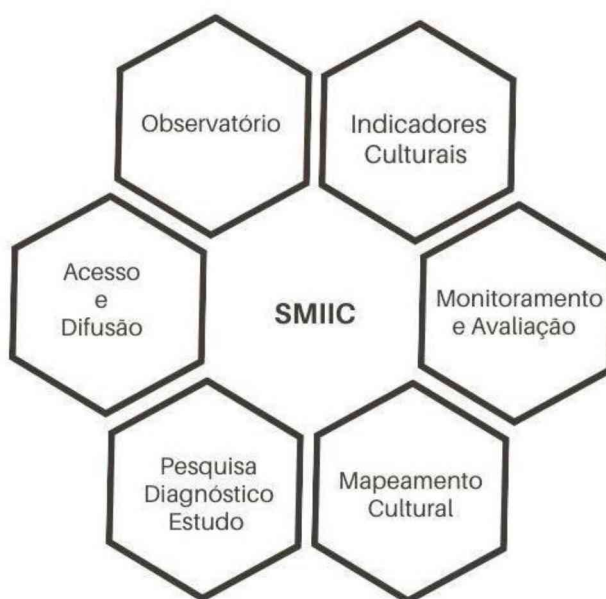
Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou estado de pandemia, em decorrência do Covid-19, doença causada pelo novo

coronavírus (Sars-Cov-2). Dessa forma, em consonância com as recomendações da OMS, a Prefeitura de Belo Horizonte publicou o decreto Nº 17.298/2020 que dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa.

Assim, para além de todo um conjunto de alterações no formato de trabalho, do contexto de isolamento social, houve a necessidade de reformulação do planejamento da secretaria, demandando um comprometimento da equipe da gerência. Além disso, o diretor da Diretoria de Políticas Culturais e Participação Social, responsável pelo andamento dos encontros, está envolvido com as ações da prioritárias relacionadas às ações de mitigação dos efeitos do isolamento social, como a Lei de Emergência da Cultura. Assim, os encontros foram novamente protelados como apontou o entrevistada A.

Apesar desse cenário de poucas definições, algumas orientações apontam como fortes tendências. Dentre elas, entende-se que para o melhor funcionamento do SMIIC ele deve ser composto por 6 frentes, como representa a Figura 03, sendo elas: Observatório; Indicadores Culturais; Monitoramento e Avaliação, Mapeamento Cultural; Pesquisa/Diagnóstico/Estudo; e Acesso e Difusão.

Figura 03 - Proposta de estrutura do SMIIC



Fonte: elaboração própria, PBH 2020

Os observatórios são instrumentos de produção, coleta, tratamento e disponibilização de informações que surgem a partir do direito à informação, da mercantilização da informação e da possibilidade de compreender e comparar a diversidade¹¹. Assim, o Observatório Municipal de Cultura deve ser constituído a fim de compartilhar e construir conhecimentos sobre aspectos e práticas culturais e artísticas de Belo Horizonte, possibilitando a construção de indicadores para a elaboração, o monitoramento e a avaliação de políticas culturais. Ele também servirá de importante fonte de dados para a tomada de decisões pelo setor privado.

Em relação à construção em Belo Horizonte, o entrevistado A relatou que ainda que não existem definições concretas, no entanto, existem fortes tendências de entender o Observatório como o órgão gestor e orientador do Sistema, funcionando como a “cabeça”. O observatório para Silva (2016) é órgão agregador de um sistema de informação, ao converter e explorar dados, estatísticas e indicadores existentes através do trabalho em rede.

Outra propensão é do formato em rede, com a atuação de universidades. No entanto, ainda restam dúvidas quanto estrutura, se o observatório estaria situado no interior do governo ou dentro de um espaço acadêmico, já que ambos os formatos trazem benefício e desafios, como aponta o entrevistado B.

Existem limitações e conflitos de interesse inerentes à produção de um observatório situado no interior de um governo local, tanto mais quando se trata de avaliar ações desse mesmo governo, do qual depende, no entanto, o nível de aproximação ao setor público, é interessante principalmente ao pensar na assimilação e incorporação dos resultados do observatório ao planejamento público.

Por outro lado, em relação à academia, lugar por excelência da pesquisa, tem-se a vantagem (que corresponde a uma responsabilidade) de poder trabalhar com uma maior amplitude de temas e pesquisas que, evidentemente, em certa medida ao menos, devem pautar a política. Entretanto, neste formato, é possível que o Observatório priorize informações e atividades mais relacionadas aos interesses dos pesquisadores envolvidos, e não do poder público efetivamente.

Ao longo do Seminário Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais - SMIIC, o convidado José Márcio Barros alertou para a existências de

¹¹ José Márcio Barros em Seminário Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais – SMIIC no dia 06 nov. 2020

alguns desafios que devem ser observados e superados ao construir o Observatório em Belo Horizonte, sendo eles: compartilhar conhecimento e não informação, consolidar trabalho em rede, juntar dados qualitativo e quantitativo.

O Observatório Cultural de Porto Alegre seria um objeto interessante de análise para a construção do Observatório em Belo Horizonte, dadas as características semelhantes entre ambos.

Ao recontar a história da construção do Observatório Cultural de Porto Alegre Santi (2017), descreve que assim como a maioria das instituições públicas de cultura no Brasil, a SMC de Porto Alegre pouca importância deu ao monitoramento e avaliação de suas ações, com exceção de eventuais iniciativas desenvolvidas pela Assessoria de Estudos e Pesquisas (Assespe). A coleta sistemática de dados restringia-se a relatórios com os números de atividades realizadas e o público atendido, consolidados em relatórios sem grande valor analítico.

A proposta de um Observatório Cultural surge, então, como uma resposta à escassez de dados, à ausência de uma política de avaliação regular que pudesse embasar o planejamento em longo prazo e a tomada de decisões, e até de uma memória institucional efetiva. Seu objeto de estudo não se restringiria às questões internas da SMC de Porto Alegre, mas sim ampliando o conhecimento da cultura local de modo a orientar as ações cotidianas.

Este buscaria as respostas às seguintes perguntas: Quantos são e onde estão os equipamentos culturais da cidade? Onde vivem e trabalham os artistas e como sustentam suas famílias? Onde se localizam as empresas culturais? Quanto tempo elas sobrevivem? Seu número vem aumentando? Determinadas manifestações culturais são predominantes sobre outras? Em quais bairros? E assim por diante, deveriam ser respondidas.

As respostas interessam não apenas aos gestores públicos, mas para os próprios cidadãos em busca de autoconhecimento. “ Na sua ausência, apagam-se incêndios ou atende-se a demandas pontuais de corporações, quando não ao gosto pessoal de legisladores, gestores ou patrocinadores” (SANTI, 2017 p.85)

O observatório deveria, pois, ter o seguinte objetivo:

Produzir e desenvolver indicadores culturais a partir da coleta e interpretação de dados quantitativos e qualitativos sobre a cultura no município; criar e manter um banco de dados sobre as atividades artísticas e culturais desenvolvidas no município; subsidiar a formulação e execução das políticas públicas de cultura no município,

a partir de conhecimentos teóricos e com base em evidências obtidas em pesquisas, próprias ou não; fornecer subsídios para investimentos em cultura públicos e privados no município; e monitorar a execução e o impacto das políticas públicas de cultura no município (SANTI, 2008)

Em 2010, inaugurou-se o Observatório fisicamente no Mercado Público de Porto Alegre compondo o organograma da Assessoria de Estudos e Pesquisas (Assespe). Santi aponta dificuldades iniciais referentes a equipe reduzida e a falta de orçamento próprio, de modo que foi necessário centrar esforços na captação de recursos, o que foi atingido a partir de um edital de financiamento. Um dos primeiros esforços foi a criação do Sistema de Informação Cultural (SiC-PoA), base de dados georreferenciada e colaborativa dos recursos culturais no município, segundo parâmetros do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), então em desenvolvimento pelo MinC.

A partir de então, várias pesquisas foram lançadas como “ Usos do Tempo Livre e Práticas Culturais dos Porto-Alegrenses”, realizou a análise dos indicadores em uso, propondo modificações para seu aperfeiçoamento e em junto ao Conselho Municipal de Cultura, o Observatório contribuiu para a elaboração do Plano Municipal de Cultura (PMC e acompanhamento da orçamentária da SMA-PoA.

No entanto, apesar de Observatório ainda estar atuando, nota-se uma redução das suas atividades após o Decreto 20.098/2018, que altera a estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Cultura (SMC), extinguindo a Assessoria de Estudos e Pesquisas (Assespe).

Outro Observatório de interessante análise é o Observatório da Diversidade Cultural (ODC), dada a sua relevância e frutos no município de Belo Horizonte. Trata-se de uma organização não-governamental integrada a um grupo de pesquisa, que desenvolve projetos e ações de formação, investigação, difusão de informações e consultoria.

Os objetivos centrais são produzir e difundir informação qualificada, desenvolver pesquisas que gerem conhecimento crítico, realizar processos de formação e prestar consultoria no campo interdisciplinar da proteção e promoção da diversidade cultural e suas interfaces com as políticas culturais, gestão cultural, processos de mediação, memória e patrimônio, educação, saúde, meio ambiente etc.

Orienta-se por 4 áreas, sendo elas: formação, pesquisa, informação e consultoria. Para a formação há a realização de seminários, oficinas e cursos de curta

e média duração integrados ao Programa Pensar e Agir com a Cultura, com o objetivo de formar e capacitar gestores culturais, artistas, arte-educadores, agentes e lideranças culturais, pesquisadores, comunicadores e interessados em geral por meio de metodologias reflexivas e participativas.

O setor de Pesquisa, desenvolve pesquisas, diagnósticos e mapeamentos utilizando-se de metodologias qualitativas e quantitativas referentes a processos de gestão cultural, construção de políticas culturais, práticas culturais etc. Para tal, o setor de informação organiza a produção e disponibilização de informações focadas na diversidade cultural e seu amplo espectro de existência e diálogo, por meio da publicação de livros, edição de boletins, manutenção de um portal informativo e de uma política de difusão nas redes sociais.

Por fim, presta-se consultoria para instituições públicas, empresas e organizações não governamentais, no que se refere às áreas da Cultura, Diversidade e Gestão Cultural.

Já a frente de produção de indicadores Culturais é uma área que constitui o cerne de um Sistema de Informação e Indicadores Culturais, principalmente a partir das dificuldades (ZIVIANI;MOURA, 2008) para construção de medidas na área. Assim, é primordial que uma das frentes do SMIIC se ocupe em formular um marco conceitual e metodológico, que permita analisar, aprimorar e criar novos indicadores a partir das finalidades definidas.

Como anteriormente disposto, o primeiro passo para a construção de Sistema de Indicadores (JANNUZZI, 2006), é a definição do conceito a que se refere o sistema. Neste aspecto, ao longo do Seminário ao discutir a temática de indicadores culturais a convidada Ana Flávia Machado (CEDEPLAR/UFMG) reforçou a importância dessa etapa de concepção já que definir é, também, delimitar.

A partir dessa noção preliminar, passa-se à especificação das suas dimensões. É possível pensar aqui, por exemplo, em produção, consumo, financiamento e etc. Cada dimensão, deve ser composta por um conjunto de especificações tornando o conceito um objetivo específico, claro e aferível, como número de postos de trabalho, arrecadação tributária, número de empresas, entre outros.

Algumas experiências como a descrita na seção de indicadores culturais, em que o Minc realizou uma ontologia de políticas culturais e a metodologia utilizada no SNIIC, baseada no Marco para as Estatísticas Culturais da UNESCO, podem

orientar essa etapa, que acaba por ser a mais complexo e desafiante, dado o caráter polissêmico e até subjetivo da cultura. É possível avaliar os erros e acertos dessas experiências, incorporando e adaptando as definições pertinentes;

A orientação da SMC/FMC, até então, é que deve-se buscar uma base conceitual explícita e que envolva a tridimensionalidade da cultura, os diferentes subsistemas e territórios. Além disso, as definições devem ter capacidade de diálogo com instrumentos de planejamento governamental, como o Sistema Municipal de Cultura, o Plano Municipal de Cultura, os Planos Setoriais e Regionais, PPAG com suas Políticas e Programas Culturais.

Definidas as dimensões, o esforço seguinte é o de identificar a existência e a validade das fontes estatísticas. Cada dimensão e objetivo específico deve-se valer de diferentes fontes, das quais destacam-se as seguintes possibilidades Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - Cempre e nas pesquisas estruturais econômicas (Pesquisa Industrial Anual - Empresa, PIA-Empresa, Pesquisa Anual de Comércio - PAC e Pesquisa Anual de Serviços - PAS, que utilizam como fonte IBGE, RAIS E CAGED no que tange bens e serviços – ofertados e consumidos).

A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF mostra os gastos familiares pelo Brasil. Já para os gastos do governo, pode-se pensar na Finbra, e em bases próprias do município, Sistema Orçamentário, financeiro e Contábil-SOF e SMAPP. Em relação aos equipamentos, as possíveis fontes são a pesquisa Munic¹², dados do IPHAN, IEPHA, IBRAM. Além disso, dados cadastrais, informações de atividades no SMAPP, pesquisas de público em festivais eventos a depender do que será desenvolvido.

Por fim, através da combinação orientada de estatísticas disponíveis computam-se os indicadores. Neste ponto, vale observar toda a discussão realizada ao longo do trabalho, sobre os tipos e propriedade dos indicadores que Jannuzzi (2005;2006) apresenta e como se relacionam a cada fase do ciclo de políticas públicas, assim como as diferentes metodologia utilizada para construção dos indicadores previamente apresentados.

Cabe então, como relata o entrevistado B aprofundar as discussões, o que ocorrerá nos espaços dos grupos de trabalho. Pretende-se responder algumas

¹² A MUNIC agrega informações auto-declaradas pelos municípios – o IBGE não vai a campo. Assim, não tem sentido um município utilizá-la para conseguir informações sobre ele mesmo. No entanto, ele pode usá-la para conseguir informações sobre os outros municípios a fim de comparação.

questões como: o que é necessário medir? O que queremos saber? Onde queremos chegar? Como e onde obter a informação? O que e como iremos divulgar?

Quanto à primeira pergunta “o que é necessário medir” o entrevistado B, entende que a demanda por informação decorre da própria prefeitura e da Câmara, para acompanhar o desenvolvimento dos programas/ações e suas respectivas metas físicas e orçamentárias do PPAG. Além disso, são demandadas informações sobre o atendimento a grupos específicos (ex; criança/adolescente, idosos) por Conselhos Municipais dessas políticas setoriais. Os Conselheiros de cultura e agentes de segmentos artísticos e culturais, também demandam informações sobre execução orçamentária, projetos específicos ou por unidades (centros culturais, museus). Além disso, informações sobre a política municipal de Patrimônio são solicitadas pelo respectivo Conselho, ou pelo Ministério Público.

Para responder com qualidade as perguntas é fundamental entender o processo de construção como um processo também político, cuja legitimidade e depende da incorporação de instituições governamentais, criadores, agentes culturais e pesquisadores e sociedade civil. Além disso, só com a aproximação com todos os interessados e envolvidos é possível ter especificidade e construir indicadores de qualidade.

A terceira frente é a de Monitoramento e Avaliação de políticas e programas públicos, desse modo as definições de JANNUZZI (2005) sobre indicadores são de grande relevância, entendendo-o como um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas. A construção de informações e indicadores, devem ser capazes de demonstrar o desempenho, resultados e impactos das políticas, programas e projetos culturais a fim de subsidiar o planejamento das políticas culturais e a tomada de decisões. Estas informações e indicadores devem ser pensados a partir da necessidade dos programas a serem implementados.

Para que seja possível monitorar a implementação processual do programa deve-se valer da lógica insumo-processo e resultado-impacto, como disposto na seção “Indicadores e Políticas Públicas”. Como também discutido nessa seção, avaliação pode ser entendida em três momentos, antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*), sendo as duas primeiras relacionadas ao processo de formulação e implementação da política buscando continuamente o aprimoramento da política implementada. Por sua vez, a *ex-post* é o momento em que

se avalia se o processo de implementação e o desenho da política pública resultaram na redução do problema que a gerou.

Tanto a avaliação como o monitoramento, possuem diferentes opções a depender do que se pretende medir, cada qual com um conjunto de propriedades. Para tal a revisão previamente desenvolvida ao longo do trabalho, principalmente nos itens “Ciclo de políticas públicas “ e “Indicadores e Políticas Públicas”, se propõe a contribuir em alguma medida.

Uma importante consideração é a de que o SMIIC deve ser o momento de superar avaliação entendida apenas em curto prazo. Não se pode esperar que os produtos e resultados gerados no processo possam ser imediatamente impactantes sobre a sociedade.

As principais perguntas a serem respondidas nesse ponto são: como garantir sustentabilidade do SMAPP? Qual ferramenta ideal para incluir dados externos, gerar relatórios e divulgar?

O Mapa cultural, constitui a quarta frente de atuação do SMIIC. O Mapas Culturais é um software livre para mapeamento colaborativo e gestão da cultura que contribui tanto para qualificar a gestão pública, ao promover mais eficiência, quanto para a sua atualização frente às Tecnologias da Informação e Comunicação. A partir de outubro de 2015, o Mapas Culturais foi adotado pelo Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), a fim de integrar os sistemas.

O Mapa Cultural BH, implantado em 2016 pela FMC/PBH, é uma plataforma online colaborativa com objetivo de compor um banco de dados georreferenciado sobre conteúdos da dinâmica cultural e artística da cidade, a partir da participação da sociedade civil e alimentação pela FMC. A plataforma é alimentada, por parte da FMC, com informações sobre os espaços culturais, programações oficiais, projetos e editais.

Já a população pode se cadastrar como agente (individual ou coletivo) e pode divulgar sua própria programação. O cidadão, precisa criar seu perfil de agente cultural e a partir deste cadastro, participar dos editais da Fundação Municipal de Cultura e divulgar seus eventos, espaços ou projeto e, assim, colaborar na gestão da cultura da cidade. A plataforma já é utilizada em projetos institucionais como a Virada Cultural, o Festival Internacional de Teatro FIT-BH e editais de incentivo e fomento.

Sua relevância foi recentemente sustentada, ao funcionar como uma base de cadastro de agentes culturais, elemento obrigatório para que o recebimento do

auxílio cultural para pessoas com atividades interrompidas, conforme a Lei Nº 14.017, de 29 de Junho de 2020 conhecida por a Lei Aldir Blanc. No entanto, as questões relativas a sua atuação, tange às possibilidades de aprimoramento, divulgação e potencialização da plataforma.

Outra frente componente do SMIIC será a de Pesquisa, Diagnósticos, Estudos, que deve criar mecanismos e parcerias que fomentem as pesquisas e publicações na área cultural. O intuito é gerar informações sobre a cultura no município, como pesquisa de hábitos, pesquisa sobre eventos e territórios. A ideia é implementar uma biblioteca virtual de trabalhos sobre o setor cultural, que incluam uma visão intra e extra institucional.

Por fim, a última frente será o acesso e a difusão da informação a fim de democratizar o acesso à informação cultural de Belo Horizonte. O objetivo desta frente é a divulgação de resultados, a difusão de informações sobre a Cultura da cidade, além de estimular a participação e fruição de bens e serviços culturais por parte dos cidadãos.

Os próximos passos, portanto, é entender como divulgar as informações sobre a cultura no município de forma que fortaleça o setor? Quais informações são relevantes para a sociedade? Quais os meios ideais de comunicação? Como ampliar os canais de divulgação.

4.2.4 Expectativas SMIIC para política cultural

Como já discutido, os processos de decisão e ação governamental são fenômenos complexos, de modo que formular e implementar políticas públicas capazes de atingir efetivamente o público em seus diversos segmentos e objetivos é um desafio. Assim, Botelho (2001) destaca que uma política seja adequada deve ser pensada a partir do contexto dos elos da cadeia que a circundam.

Dessa forma, para que uma determinada política pública atue sobre um fenômeno social, é preciso conhecê-lo e, então, a partir do uso de instrumentos de planejamento, atuar.

A SMC/FMC por meio da Gerência de Planejamento e Monitoramento de Indicadores Culturais desenvolve atividades de sistematização de informações e controle de dado, a fim de planejar, monitorar e avaliar as políticas públicas culturais de Belo Horizonte, como visto anteriormente.

A importância do uso de dados e informações e indicadores para o processo político, assim como indica Januzzi (2005) e Satorre (2008), é reconhecido pelos servidores da SMC/FMC, de modo que três dos entrevistados apontaram como muito relevantes e dois como relevante e como elucida a fala do entrevistado B:

A gestão pública de qualquer política pública precisa de informações e indicadores para ser formulada, monitorada e avaliada. Isso também serve à Cultura. A sociedade também precisa acompanhar os contextos, dinâmicas, ações e resultados do campo cultural, assim como em outras áreas (Saúde, Educação, Habitação, etc...)

Tal fala reforça ainda a concepção de indicadores como ferramentas de diálogo entre instâncias de poder e representantes da sociedade civil (TOLITA, 2008).

Apesar do reconhecimento da importância do uso de informação e da adoção de medidas nesse sentido, ainda existem desafios a serem superados. A implementação do SMIIC deve, portanto, ser um momento de superação desses maiores desafios representando benefícios para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

O SMIIC será por finalidade um espaço de coleta de dados, cadastros, de produção e desenvolvimento de pesquisas, informações e indicadores culturais. Tal natureza possibilitará subsidiar a formulação e execução das políticas públicas de cultura no município, a partir de conhecimentos teóricos e com base em evidências, o que resulta em uma maior eficiência dos recursos, investimentos e resultados.

Mas para além disso, mostra-se especialmente significativo, pelo seu potencial de conferir institucionalidade a política cultural, da ampliação do escopo de análise a nível municipal, da construção de um marco conceitual e metodológico próprio e de democratização.

De modo que, o aprimoramento da gestão não devem ser entendidos como um fim em si, apenas gerencial, mas também como um processo de alavancagem ao desenvolvimento do setor cultural e acesso ao direito cultural aos seus cidadãos e da superação de tradições limitantes. Ou, como diria Calabre (2009):

um conjunto de ações elaboradas e implementadas de maneira articulada pelos poderes públicos, pelas instituições civis, pelas entidades privadas, pelos grupos comunitários dentro do campo do desenvolvimento do simbólico, visando a satisfazer as necessidades culturais do conjunto da população.

Dada a não implementação do SMIIC até o momento, esses benefícios não podem e nem devem ser dados como certos, mas sim devem ser entendidos como diretrizes a serem observadas e garantidas na implementação.

O SMIIC exercerá um papel fundamental na institucionalização da política cultural de Belo Horizonte. Juntamente com o Sistema Municipal de Cultura e o Plano Municipal de Cultura, o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais compõe um dos três pilares essenciais ao fortalecimento da Política Cultural no município.

A complementaridade entre os três instrumentos se dará da seguinte forma: o SMC, como peça central para a organização e articulação dos gestores públicos e dos atores privados orienta o PMC, que por sua vez estabelece objetivos, políticas, diretrizes e metas para a preservação e o fortalecimento das expressões culturais, e finalmente o SMIIC se integrará a ambos auxiliando tanto nos processos organizativos dos atores que compõem o SMC, como no acompanhamento da evolução das metas do PMC, através da geração de informações e de indicadores.

A partir dessa tríade sólida, será possível contornar os desafios típicos da administração pública, dos quais a política cultural de Belo Horizonte não se isola, como a descontinuidade político-administrativa, a discricionariedade e a falta de uma “cultura da informação” e de uma “cultura de avaliação” como previamente trabalhado.

Neste sentido o entrevistado B revela que há uma necessidade de fortalecer a gestão e os processos administrativos da política cultural, de modo que seja possível embasar o planejamento em resultados em longo prazo, auxiliar a tomada de decisões, e até mesmo resguardar uma memória institucional efetiva, ações que necessita de um adequado registro e documentação das ações e que a institucionalização do SMIIC tem esse potencial, como elucida a fala do entrevistado B:

A institucionalização de um Sistema de Informações e Indicadores Culturais poderá contribuir para que essas políticas culturais [...] sejam acompanhadas e não se pautem nos "achismos", "em vontades", etc... Há uma demanda na Cultura por profissionalização dos processos administrativos, por uma organização de dados e informações para que sejam resguardadas memória institucional, acúmulos das construções coletivas (conferências, fóruns, conselhos, etc.), sejam definidas legislações e normativas mais pertinentes ao setor, o que demanda fundamentação, justificativas e, isso exige que haja dados, informações e indicadores nos quais as decisões possam se basear.

O SMIIC, é vital para a consolidação de políticas e de estruturas, pactuadas e complementares, que viabilizem a existência de programas culturais de prazos médios ou longos, portanto não submetidas às intempéries das conjunturas políticas. De modo, que a formulação e a reformulação da política seja orientada em prol de uma política de Estado e não de governo, baseada no reconhecimento das necessidades do município e nos resultados das políticas.

Na política cultural, a construção e o uso de números e indicadores ainda é um desafio, como observado ao longo do trabalho. Dessa forma o SMIIC deverá ser responsável por desenvolver indicadores a partir de um Marco Conceitual e metodológico.

Para serem elaborados, os indicadores precisam partir de uma conceituação do fenômeno o qual se pretende quantificar assumida a partir do enfoque da política.

A construção de uma metodologia a partir da conceitualização permite desenvolver indicadores específicos para a finalidade a se propõe. Ao criar métodos transparentes e comuns a vários fenômenos, é possível compará-los ao longo do tempo e segmentos.

Além disso, a construção de uma metodologia própria possibilita definir quais dados serão necessários, a factibilidade de sua compilação ea capacidade de comparação ao longo do tempo e entre objetivos. Nesse sentido, o entrevistado B reforça o papel do SMIIC como o em identificar e qualificar e padronizar os dados da SMC já existentes, como pode-se observar em:

Como a instituição possui dados de diferentes processos, cada conjunto de dados apresenta estágios distintos de "maturidade" nesses quesitos. Por isso, é necessário se consolidar o SMIIC para, inclusive, mapear esses diferentes estágios de confiabilidade, pertinência e qualidade dos dados.

A plataforma será de grande aplicabilidade na condução dos trabalhos de gestores, formuladores e avaliadores da política cultural do município não só pela série de dados que irá coletar e disponibilizar, mas também por oferecer recursos como o cruzamento de dados e a geração de séries históricas.

Como discutido anteriormente, ainda há muitos desafios para se instituir processos de produção de dados que extrapolem o âmbito institucional e integrem

outros agentes e espaços culturais do município. Tal limitação, dificulta a construção de um diagnóstico cenário cultural do município, de modo que a tomada de decisão e a construção de políticas públicas não a observem. Pensar políticas culturais voltadas para o contexto municipal envolve o conhecimento de tendências e potenciais a serem desenvolvidas, demandas a serem cumpridas ou carências a serem supridas.

O SMIIC, portanto, é um poderoso instrumento para atravessar esses desafios, ajudando no reconhecimento do universo no qual as políticas estão inseridas, principalmente pelo seu potencial de rede, participativo e pela possibilidade de construção de indicadores padronizados a todo município. Deve então considerar a diversidade e complexidade dos setores, dinâmicas, práticas e contextos culturais e artísticos de Belo Horizonte.

Como previamente discutido a etapa inicial para a construção de uma política, projeto ou ação, é o diagnóstico. A partir do recurso de proposição de arquétipos ou agrupamentos apresentado por Jannuzzi (2005) e utilizados para classificar unidades territoriais ou setoriais segundo um conjunto específico de indicadores é possível, identificar os déficits de serviços públicos, de programas e ações específicos, etc.

Para avaliar se o programa está provocando as mudanças desejáveis é fundamental esse retrato inicial. A eficiência dos programas deve ser avaliada, não apenas em relação ao resultado obtido e à quantidade de recursos alocados, mas, também, considerando as dificuldades ou potencialidades existentes previamente ao funcionamento dos programas, de modo que um diagnóstico é fundamental.

A possibilidade de produção de um conjunto de informações sobre a dinâmica cultural do município, do ponto de vista da dimensão econômica, interessa tanto ao setor público como para o privado, como discutido por Botelho (2001). Tais informações permitem avaliar a contribuição dos diversos setores da cultura na economia e seus respectivos pesos nas contas do governo. A paralisação das atividades culturais em decorrência das ações de mitigação ao efeito da Covid-19, reafirmou a importância dessas informações como já destacado.

Soma-se a isso, o fato de que esse conjunto de informações, possibilita a formulação de políticas e programas que visem o fortalecimento de setores através da profissionalização, da geração, de emprego e renda, seja pela melhor distribuição

de meios de produção, a regulação de mercados, melhor equilíbrio na distribuição de produtos ou pela identificação de setores que necessitam investimentos localizados.

Do ponto de vista da dimensão cidadã o panorama dos dados, estatísticas e dos indicadores permite avaliar o acesso da população a equipamentos e outros aparatos diretamente relacionados à fruição e à participação na vida cultura assim como a qual setor se relaciona a esse acesso, se livros, espetáculos de dança, teatro e circo, exposições de artes visuais, filmes nacionais, apresentações musicais, expressões da cultura popular, acervos de museus, entre outros. Além disso, outras informações como quem acessa e onde acessa.

Dessa forma, é possível entender os descompassos e dificuldades encontradas no acesso aos direitos culturais, tal como necessidade de melhoria em infraestrutura e qual o nível de descentralização desejada destes mesmos espaços.

No que tange a dimensão simbólica a construção do SMIIC cria meios para um olhar atento às linguagens artísticas em suas diversas formas e possibilidades de criação simbólica, expressas em práticas artísticas e em modos de vida, saberes e fazeres, valores e identidades através de um mapa das múltiplas expressões da diversidade do município. Conforme discutido na seção relativa ao próprio conceito de cultura, ao pensarmos na dimensão antropológica, que aqui se aproxima da simbólica, temos no governo municipal¹³ o maior poder de atuação, dada a sua proximidade.

Todo esse reconhecimento proporcionará o fortalecimento dos laços de identidade dos grupos sociais. Ao mesmo tempo, contribuirá com a promoção da diversidade das expressões culturais em todo o território nacional e produzirá informações que permitirão aos formuladores de políticas públicas tomadas de decisão mais precisas. Desnecessário lembrar que todos estes elementos ajudam a alavancar a geração de emprego e renda hoje e no futuro a partir das atividades culturais.

A participação social nas políticas públicas é necessária e cada vez mais atuante. Na política cultural, o acompanhamento das políticas de cultura pela sociedade poderá ser exercido com o apoio da plataforma, que promove a transparência das ações e dos investimentos culturais e permite a interação do cidadão com o Estado.

¹³ De acordo com a Agenda 21 da Cultura, as cidades e os espaços locais são ambientes privilegiados da elaboração cultural. Agenda da Cultura, Princípios, Item 7.

Para além de consultas e da utilização das bases de dados, a sociedade civil será parte integrante do SMIC já que este contará com uma interface aberta à alimentação de dados, como já ocorre com o Mapa Cultural. Esta interação será bem observada na construção de alguns cadastros, como o de grupos artísticos e da maioria dos profissionais do setor, como músicos, profissionais das artes visuais, da cultura popular, entre outros.

É um mecanismo de ampliação da transparência, tanto na elaboração quanto na execução dos orçamentos da cultura, pois cabe então ao Sistema compilar e comparar dados, e “traduzir” informações de caráter técnico e operacional que, mesmo “disponíveis”, muitas vezes não são “acessíveis” de fato ao cidadão. Assim, colabora para a eficácia do debate público e controle social. A tarefa de revisar o papel das instituições e dos programas culturais não pode ser reservada a especialistas, sob pena de não podermos superar a indesejável elitização de certas manifestações e equipamentos.

Além disso, sem um amplo convencimento da sociedade sobre a importância dos investimentos em cultura será inócua a produção de relatórios¹⁴. E, finalmente, por mais dados que venham a ser produzidos sobre a realidade e os resultados de nossas políticas, a transparência, o compartilhamento e o debate público dessas informações é que poderão torná-las úteis, no sentido de promover as mudanças desejadas nessa realidade.

¹⁴ Esta questão é uma via de mão dupla. A produção de conhecimentos ajuda a convencer a sociedade sobre a importância dos investimentos culturais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou as possíveis implicações que a implementação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais trará para as políticas culturais de Belo Horizonte. Sabe-se o quanto a consolidação de políticas culturais no Brasil é desafiadora, seja para que elas orientem de forma duradoura as instituições e equipamentos culturais, seja para permitir níveis crescentes de cooperação entre agentes, interesses privados e a governança pública. Sabe-se também que as políticas culturais são vetores essenciais ao desenvolvimento cultural e geral da sociedade.

Assim, o Sistema Municipal de Informação e Indicadores (SMIIC) de Belo Horizonte se propõe a enfrentar e atravessar o isolamento e a prática concorrencial entre os entes federados, o autoritarismo na forma de gestão e na formulação das políticas públicas, a centralização das decisões e dos recursos, a discricionariedade e a descontinuidade das ações. Para tal visa à construção de um arranjo institucional capaz de ampliar a abrangência e a complementaridade de estudos e pesquisas no setor cultural, compreendendo as características e dinâmicas que configuram a diversidade cultural de Belo Horizonte e sistematizando as informações para planejamento, monitoramento e avaliação das políticas culturais.

Entretanto, ao se propor a esse objetivo além dos antigos desafios, outros apontam no cenário, como a problemática da construção e uso dos indicadores típicos da área cultural dada a sua pluralidade de expressões e possíveis definições. De modo que o passo inicial deste trabalho foi entender as dimensões do conceito e neste sentido o referencial bibliográfico levantou elementos centrais para se entender que as diferentes dimensões exigem diferentes estratégias a serem adotadas pelas políticas públicas.

A partir do processo de formulação de políticas públicas baseada na tipologia do ciclo de políticas e suas complexidade e de sua não linearidade, demonstrou-se a importância dos indicadores ao longo do processo, uma vez que atuam tanto como subsídio para a tomada de decisão, como geradores de informação para a reformulação ou para novas políticas. Ou seja, este possibilita alterações estratégicas da política adotada, pautada no planejamento e que, portanto, se resguarda de desafios da administração pública, principalmente os do campo cultural.

Diante dessa importância das ações de planejamento e de monitoramento e se aproximando do objeto central de estudo deste trabalho, analisou-se a atuação da SMC-BH ao que tange esses aspectos. Ao analisar dispositivos como decreto de competência, os instrumentos de planejamento PPAG e LOA e plataformas utilizadas com a descrição e percepção de servidores, observou-se desconexões entre o “ideal” e o “real” que não dizem respeito apenas a Secretaria, mas a administração pública de um modo geral, dada algumas dificuldades descritas, como descontinuidade, falta de recursos humanos e um distanciamento entre o planejamento e as ações de fato.

Observou-se então, em que medida a construção SMIC no município de Belo Horizonte é considerável para a melhoria das políticas públicas culturais. Assim, descreveu-se o processo de construção do Sistema, a fim de contextualizar, entender a quais as finalidades ele se propõe e como tem sido pensado para alcançá-las. O esforço de construção ainda se encontra em um estágio inicial, mas isto não impossibilitou a análise de sua implementação (e que pode contribuir para sua melhora).

Assim, buscou-se trazer conceitos-chaves referentes ao campo dos indicadores e sua relação com cada fase do ciclo de políticas públicas. Além disso, as experiências internacionais e nacionais descritas de construção e utilização de indicadores culturais no mundo revelam sobre o que fazer e o que não fazer. Outro ponto relevante dessa trajetória de indicadores e explanação teórica foi da importância de se indicadores construídos a partir de dados e da perspectiva da cultura, trazendo uma maior aproximação com o fenômeno a ser estudado.

De modo, seria interessante em pesquisas futuras aprofundar o debate sobre metodologias de construção de indicadores culturais, as diferentes categorias culturais, a separação entre atividades finalísticas, de serviços prestados, entre outros. Para que de fato seja um material propositivo e potente à SMC-PBH, torna-se ainda mais interessante que esse debate ocorra alinhado com as intenções da Secretaria e com os conceitos já trabalhados na instituição, além de um pré-diagnóstico da dinâmica cultural de Belo Horizonte.

Ainda assim, ao perceber que a construção do sistema têm como diretrizes o trabalho em rede, expansão dos objetos de estudo, uma forte atuação do Observatório (a ser criado), formulação e reformulação de indicadores e o alinhamento com ações de monitoramento e avaliação, tem-se o potencial que o SMIC representa

para políticas públicas planejadas de cultura voltadas para o reconhecimento e o desenvolvimento da cultura local.

Todas essas diretrizes se alinham para grande quatro grandes configurações: a institucionalidade, a construção de um marco conceitual e metodológico específico, a ampliação para todo o município e a democratização. São importantes ao permitirem que o planejamento se baseia em informações amplas, de qualidade, específicas, duradouras e legitimadas. Assim, pode-se ter um uma política pública cultural para os cidadãos, eficiente, que expresse aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo e que promova o desenvolvimento cultural e da sociedade.

Assim, cabe ao poder público firmar um compromisso para a implementação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais assimilando e se valendo de toda a sua potencialidade. Cabe também aos artistas, gestores culturais, conselheiros e sociedade civil não só cobrarem tal compromisso mas também se apropriarem quando o SMIIIC for implementado, ampliando o debate público, no sentido de promover as mudanças desejadas.

REFERÊNCIAS

- BELO HORIZONTE. Decreto Nº16.847, de 8 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Cultura. Belo Horizonte, MG. 2018. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1190401>> Acesso em: 17 abr. 2020
- BELO HORIZONTE. Lei nº 10.854, de 16 de outubro de 2015. Institui o Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte para o Período de 2015 a 2025. Belo Horizonte, MG, 16 out. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2015/1086/10854/lei-ordinaria-n-10854-2015-institui-o-plano-municipal-de-cultura-de-belo-horizonte-para-o-periodo-de-2015-a-2025>> Acesso em: 17abr. 2020
- BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº10.901, de 11 de janeiro de 2016. Belo Horizonte, MG.
- BOTELHO, I. Demandas e lacunas nas informações sobre o setor cultural. Artigo apresentado na V Conferência Nacional de Estatística – CONFEST e IV **Conferência Nacional de Geografia e Cartografia** – CONFEGE, realizada pelo IBGE. Rio de Janeiro, agosto de 2006. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/confest_e_confega/pesquisa_trabalhos/arquivosPDF/M236_01.pdf> Acesso: 17 mai. 2020
- BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 73-83, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 nov. 2019
- BOTELHO, I. Romance de formação: Funarte e política cultural 1976-1990. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). In: Vade Mecum. Acadêmico de Direito. São Paulo: Ed. Ridell, 2006.
- Brasil. Cultura em números: anuário de estatísticas culturais. Brasília, DF: 2.^a ed., 2010. http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2009/10/cultura_em_numeros_2009_final.pdf
- BRASIL. Estruturação, institucionalização e implementação do sistema nacional de cultura. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011.
- BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC e cria o sistema nacional de informações e indicadores culturais – SNIIC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo. Brasília, DF, 3 out. 2010b. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília, 2010.

CALABRE, L. Políticas culturais: informações, territórios e economia criativa. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009

CARRASCO ARROYO, Salvador. Indicadores culturales: una reflexión. Universidad de Valencia, Econcult, 1999. Disponível em: <<http://oic.mdebuenosaires.gob.ar/contenido/objetos/IndicadoresculturalesUnareflexion.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2020

CHAUÍ, Marilena. (1995) Cultura política e política cultural. São Paulo: Estudos Avançados 9 (23), p 71-84

Comitê Lula Presidente, 2002. Disponível em: <<http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/handle/20.500.11997/6287>>. Acesso em: 24/04/2020

Decreto nº91.444, de 15 de maio de 1985 - Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d91144.html>

FERNANDES, Natalia Ap. Morato. A política cultural à época da ditadura militar. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 3, n. 1, jan-jun 2013, pp. 173-192. Disponível em <<http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/viewFile/124/71>> Acesso em 25 mai. 2020

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o metodológico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.

FERREIRA, JUCA. Patrimônios Culturais sofrem desmonte silencioso. Folha de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/10/patrimonios-culturais-sofrem-desmonte-silencioso-diz-ex-ministro.shtml>>. Acesso em: 18. Jun. 2020

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GIL, Gilberto. Discurso de lançamento do Sistema de Informações e Indicadores Culturais do Ministério da Cultura, 2006. Disponível em: <http://thacker.diraol.eng.br/mirrors/www.cultura.gov.br/site/2006/11/29/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-divulgacao-do-sistema-de-informacoes-e-indicadores-culturais/> Acesso em: 18 nov. 2019

IBGE. Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (Brasil). Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005. v. 22. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IPEA. Indicador de desenvolvimento da economia da cultura-Frederico A. Barbosa da Silva, Herton Ellery Araújo.- Brasília : Ipea, 2010

JANNUZZI, P. DE M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. p. 137-160, 20 fev. 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51 a 72, jan. 2002. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

JANNUZZI, Paulo M. 2013 ESTUDO TÉCNICO N.º 07/2013 Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Disponível em: <<file:///C:/Users/julia/Pictures/238.pdf>> Acesso em: 8 mai. 2020

JANNUZZI, Paulo M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3ª ed. Campinas, SP: **Editora Alínea**, 2006

LINS, Cristina. Sistema de Informação e Indicadores culturais, perfil dos estados e dos municípios brasileiros. **Revista Observatório Itaú Cultural** - N. 23 (dez. 2017/maio 2018). – São Paulo : Itaú Cultural, 2007

MACHADO, B. N. M. . Estado e Sociedade no Sistema Nacional de Cultura. In: Ministério da Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa. (Org.). Seminário Internacional Sistemas de Cultura; política e gestão cultural descentralizada e participativa. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016, v. , p. 35-37

OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional da Cultura. 2015. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2015.tde-26042015-114711. Acesso em: 2020-04-23.

RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, pp. 121- 146, jan-jun. 2014.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: O ESTUDO DA POLÍTICA: TÓPICOS SELECIONADOS. Brasília: Paralelo 15, 1998

RUA, M. G. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: ENAP, 2004

RUBIM, A. A. C. Uma agenda para a estruturação do SNC: acúmulo, desafios e perspectivas. In: BRASIL. Ministério da Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa

RUBIM, Antonio Albino Canelas (2008). Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BAYARDO, Rubens (Orgs.). Políticas Culturais na Ibero-América. Salvador: EDUFBA

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais e novos desafios. In: Matrizes. São Paulo, 2(2): 93-115, 2009.

RUBIM, Antonio. Desafios e dilemas da institucionalidade cultural no Brasil. 2017. MATRIZES. 11. 57. 10.11606/issn.1982-8160.v11i2p57-77

SANTI, Políticas culturais: conjunturas e territorialidades [recurso eletrônico] / SANTOS, J. L. D. **O que é cultura**. 16ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SATORRE, Cristina Pou. O uso de indicadores em pesquisa no setor cultural: o salta da estatística para a desconstrução do discurso. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, SP: Itaú Cultural, n. 4, jan./mar. 2008. p. 33-38.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. Relações federativas e arranjos institucionais intergovernamentais: o Sistema Nacional de Cultura. Texto apresentado no VIII **Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Salvador: Univerdade Federal da Bahia, 2012.

SILVA, Liliana Sousa e. Indicadores para políticas culturais de proximidade: o caso Prêmio Cultura Viva. 2007. 310 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: Caderno de Pesquisa, Campinas, n. 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2000.

SILVA, Rosimeri Carvalho. O uso de indicadores em pesquisa no setor cultural: o salta da estatística para a desconstrução do discurso. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, SP: Itaú Cultural, n. 4, jan./mar. 2008. p. 33-38.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul-dez 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 03 maio 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul-dez 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 03 junho, 2020.

UNESCO. Informe Mundial sobre la Cultura. UNESCO, 1998

UNESCO. Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo. Manual Metodológico. UNESCO, 2014.

ZIVIANI, Paula; MOURA, Maria Aparecida. A consolidação dos indicadores culturais no Brasil: uma abordagem informacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2008.

APÊNDICE - A

*Questionário entrevista semi-estruturada

Bloco 1- Cultura

01) Como a SMC trabalha as diferentes dimensões da cultura (cf/88) no contexto da produção de informação, indicadores? Como você julga que deva ser?

02) Como organizar a separação entre dados de práticas, de produção, de consumo e de serviços culturais. Como são organizados?

Bloco 2 - Informações e Indicadores Culturais

03) Quais tipo de informação são demandada? E porque quem?

04) Quais os desafios em relação aos dados (acesso, natureza, continuidade, dados secundários, processos de tratamento, validação, classificação, de armazenamento)

05) Como você julga a capacidade de georreferenciação dos dados?

06) Como você julga o processos de transformação de dados em indicadores culturais, conferindo-lhes significados analíticos?

07) Existe na SMC uma cultura de avaliação e monitoramento de ação e políticas públicas? Se sim, quais tipos de indicadores costumam ser utilizados. Como você julga o processo?

08) O desenho de políticas públicas culturais baseia-se em indicadores? Se sim, quais tipos de indicadores costumam ser utilizados? Como você julga a utilização?

09) Quais os maiores desafios do uso de indicadores e dados para a formulação e avaliação de políticas culturais?

11) Como você julga a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para construção de indicadores culturais (formação do gestor público, tempo e recursos para realização de levantamentos de campo específicos e instrumentos e suportes tecnológicos)

12) Quais são principais estatísticas públicas provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos utilizadas e quais o desafios que apresentam?

Bloco 3 - Sistema de Informações e Indicadores Culturais

13) Como as experiências já implantadas na SMC (Mapa Cultural e SMAPP) auxiliam no processo de elaboração do SMIC

14) Quais os ganhos na construção e institucionalização de um Sistema de Informações e Indicadores Culturais?

15) Houve em algum momento a articulação com o nível federal/estadual ou de outros municípios ou entre os outros órgãos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para a construção do Sistema de Informações e Indicadores Culturais;

16) Em relação processo de implantação do Sistema Municipal de Informações e Indicadores culturais, o que já é possível apresentar como avanços? Como o Sistema tem sido desenvolvido? E os próximos passos?

17) Quais os maiores desafios para a sua implantação?

18) Quais as expectativas?

APÊNDICE - B

Formulário

- 1) Como você julga a gestão e o uso de dados/informações para políticas culturais?
Muito relevante/Relevante/ Pouco Relevante/Irrelevante

- 2) No setor no qual você atua, utiliza-se de dados e informações para a tomada de decisão?
Sim, totalmente/ Sim, parcialmente/ Sim, mas de forma insuficiente/ Não

- 3) No setor no qual você atua há uma gestão de dados/informações (organização, coordenação e arquivamento)?
Sim, totalmente/ Sim, parcialmente/ Sim, mas de forma insuficiente/ Não

- 4) Como você julga a avaliação e monitoramento das atividades?
Muito relevante/Relevante/ Pouco Relevante/Irrelevante

- 5) No setor no qual você atua há um acompanhamento e avaliação das atividades por meio de Indicadores?
Sim, totalmente/ Sim, parcialmente/ Sim, mas de forma insuficiente/ Não

- 6) Como você julga a implementação do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais em BH?
Muito relevante/Relevante/ Pouco Relevante/Irrelevante/Desconheço

- 7) Você acredita que o Sistema de Informações e Indicadores Culturais ajudaria a sistematização, gestão e uso de informações?
Sim, totalmente/ Sim, parcialmente/ Sim, mas de forma insuficiente/ Não

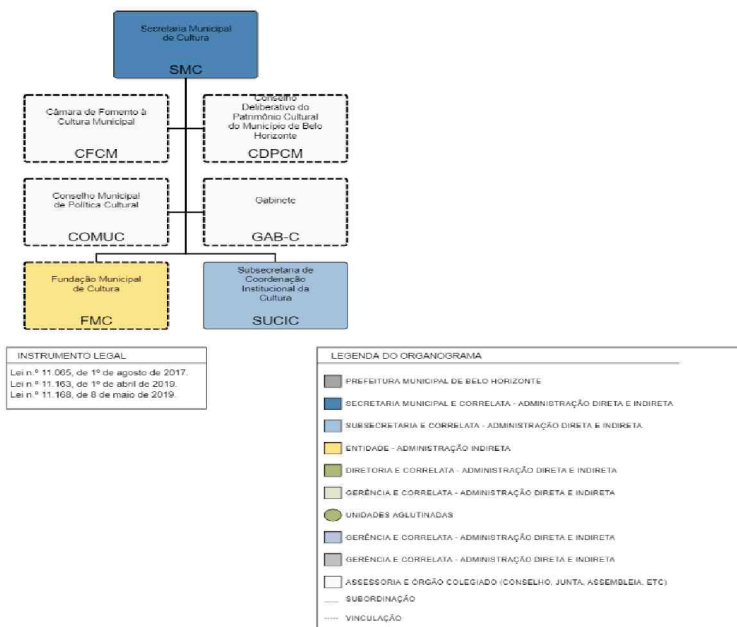
- 8) Algum comentário sobre a implantação do Sistema de informações e Indicadores culturais? (Dificuldades, potencialidades)

ANEXO - A



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BELO HORIZONTE

Organograma: Secretaria Municipal de Cultura
Tipo Organograma: Oficial



PREFEITURA MUNICIPAL
DE BELO HORIZONTE

Organograma: Subsecretaria de Coordenação Institucional da Cultura
Tipo Organograma: Oficial

