

V ENECULT

QUINTO ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura
27 a 29 de maio de 2009
Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil.

POLÍTICAS PÚBLICAS E INDICADORES CULTURAIS: ALGUMAS QUESTÕES

Lia Calabre¹

Resumo

As questões que envolvem a relação entre o Estado e a cultura são consideradas pertencentes ao campo das políticas culturais. A proposta deste artigo é a de discutir a necessidade da produção de informações, e mais do que isso, de indicadores, que permitam a elaboração, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas na área da cultura e, para tal, vamos estabelecer um diálogo com o campo da produção de indicadores sociais.

Palavras-chave: política cultural; indicadores culturais; políticas públicas; cultura

As questões que envolvem a relação entre o Estado e a cultura são consideradas pertencentes ao campo das políticas culturais. Segundo Eduardo Nivón Bolán, a política cultural como uma ação global e organizada é algo que surge no período pós-guerra, por volta da década de 1950. (BOLÁN. 2006. p.54) A história das políticas públicas de cultura no Brasil é constituída, em sua grande maioria, por grupos de ações concentradas em períodos de exceção democrática. A partir de 2003, da gestão do Ministro Gilberto Gil, identifica-se o esforço de recolocar as questões das relações estado e cultura na pauta do governo, na forma de políticas públicas, agora com um caráter democrático e participativo.

A proposta deste artigo é a de discutir a necessidade da produção de informações e, mais do que isso, de indicadores, que permitam a elaboração, acompanhamento e a avaliação das políticas públicas na área da cultura. E, para isso, estabeleceremos um diálogo com a área dos indicadores sociais. É importante buscar aprender e apreender as experiências mais clássicas de produção de indicadores para a área de políticas públicas. No campo dos indicadores sociais, segundo Jannuzzi, o conhecimento do significado, dos limites e das potencialidades dos mesmos “pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público.”(JANNUZZI. 2002. p.53)

¹ Doutora em história – UFF. Pesquisadora e chefe do Setor de Estudos de Política Cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa. liacalabre@rb.gov.br

Existem algumas etapas dentro do processo de ação do Estado, dentre as quais podemos destacar a da elaboração de políticas públicas; a de implementação das mesmas, na qual começa a ser interpretado se os impactos reais correspondem aos planejados; e, a fase de avaliação que é imprescindível para o desenvolvimento e/ou a reformulação de políticas e ações implementadas pelo governo. (FREY. 2000. p.226-229) Para a execução de todas as fases acima destacadas, é fundamental a produção de informações e de ferramentas de avaliação.

As problemáticas aqui levantadas levarão em conta a necessidade da elaboração de políticas e de transparência no processo da gestão pública, entendendo-a dentro de uma perspectiva participativa, ou daquilo que Tenório e Saravia conceituam como gestão social: “ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil”, ou seja, um “processo por meio do qual a sociedade contribui à *res publica* através das diferentes instâncias já existentes no Estado, como é o caso dos conselhos municipais”. (TENÓRIO e SARAVIA. 2007. p.126-127).

A história das políticas públicas no Brasil tem na década de 1930 um marco fundamental. Foi a partir desse período que a gestão pública passou a ser pensada com base em uma racionalidade administrativa, buscando-se eficiência na condução dos negócios públicos. Representou o fim de um modelo personalista de administração pública. Segundo Eli Diniz, “o aperfeiçoamento e a diversificação dos instrumentos de intervenção do Estado nas diferentes esferas da vida social e política viabilizaram a implementação de um projeto nacional acima das rivalidades entre as elites” (DINIZ. 1991. p. 26)

Nos resultados do recenseamento de 1940, encontramos um volume dedicado à Cultura Brasileira, organizado por Fernando Azevedo, no qual o governo aponta a intenção de criar um órgão de pesquisa estatística para a área de educação e cultura. Já existia, dentro do Ministério (que era da educação e saúde) o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC), criado em 1937, de onde o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE retirava as informações presentes nos anuários estatísticos do período. Através de uma trajetória diferente da pensada o serviço acabou se tornando um órgão de informações da área da educação, ainda antes de 1985, quando educação e cultura se separaram formando dois ministérios específicos. O SEEC ficou subordinado à Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) e, em 1997, foi integrada à estrutura do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Na década de 1960 e, com maior intensidade a partir de 1964, é retomada a discussão sobre a necessidade de implementação de programas e ações por parte do governo federal, alicerçados por uma política nacional de cultura. O órgão responsável pela tentativa de aprovação da política de cultura foi o Conselho Federal de Cultura (CFC). Em 1975, o Ministério da Educação e Cultura lançou a Política Nacional de Cultura.

O projeto político federal, na área da cultura, desenvolvido nas décadas de 1960 e também em 1970, apresentava uma grande preocupação com as informações sobre manifestações artísticas e culturais, estrutura dos órgãos gestores, produção artística e cultural e apontava para a necessidade da integração das ações entre os três níveis de governo. Porém, tais preocupações se encontravam pulverizadas por diversos órgãos, existia a necessidade de uma coleta sistemática de informações sobre o campo da cultura. A preocupação com as informações e com a necessidade de um trabalho integrado entre os três níveis de governo, presente em inúmeros documentos da época, não resultou em nenhuma ação específica de sistematização de procedimentos que levassem a sanar os problemas apontados.

O país vivia um processo de rápido desenvolvimento econômico - que ficou conhecido como o “Milagre Brasileiro” - e passou a sofrer fortes críticas, principalmente dos organismos internacionais, pelo aprofundamento do grau de desigualdade social existente – fato que se repetia nos chamados países de terceiro mundo. Para buscar rebater/sanar a crise, na década de 1960, ocorreu um investimento na produção de instrumentos de mensuração e o estabelecimento de marcos conceituais e metodológicos para medir os efeitos das mudanças no campo social. Segundo Jannuzzi, é inaugurado o que viria a ser chamado de ‘movimento de indicadores sociais’, onde “os sistemas nacionais de produção e disseminação de estatísticas públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e a produzir de forma sistemática relatórios sociais.” (JANNUZZI. 2002. p. 54) Ou seja, buscava-se a construção de instrumentos que permitissem um acompanhamento mais cuidadoso das transformações sociais ocorridas a partir da execução de políticas para a área, e a consequente avaliação das ações e políticas implementadas no setor. Ainda segundo o autor, uma expectativa exagerada para com os efeitos do planejamento e avaliação na área de políticas públicas, fez com que, a partir de meados dos anos 1970, fosse criada uma grande desconfiança quanto a utilidade dos

sistemas de indicadores sociais. Posição que foi superada em meados da década de 1980.

Ao longo das décadas 1990 e 2000, no Brasil, a área da cultura volta a integrar, gradativamente, o rol das políticas públicas,² ou seja, daquelas áreas que têm suas atividades integradas às do conjunto do planejamento público, o que deve ocorrer nos três níveis de governo. Entretanto pouco se avançou no sentido do acompanhamento e da avaliação das ações e políticas (estas últimas mais raras) empreendidas pelo setor público.

Desde 2005, o Ministério da Cultura está se debruçando sobre as propostas de construção de um Plano Nacional de Cultura, de um Sistema Nacional de Cultura e de um Sistema Nacional de Informações Culturais. As questões das desigualdades regionais, sociais e econômicas afetam o campo da cultura de maneira idêntica ao conjunto das políticas públicas e “a função da administração pública é a de atender, sem discriminação, as pessoas que habitam num país ou quaisquer de suas subdivisões.” (TENÓRIO e SARAVIA. 2007. P.111)

Na área da produção de informações sobre a cultura, em 2004, o Ministério da Cultura firmou com o IBGE um amplo convênio, que vem apresentando uma série de resultados/produtos. É importante ressaltar a excelente acolhida recebida pela proposta do Minc por parte da equipe do IBGE. O primeiro produto foi a reapresentação de um bloco sobre cultura na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, em 2005.³ A MUNIC é uma pesquisa de caráter censitário que percorre o conjunto dos municípios brasileiros. O segundo produto do convênio é o desenvolvimento de uma base consistente e contínua de informações relacionadas ao campo cultura, tendo como fonte as pesquisas regulares do próprio Instituto e a construção de indicadores culturais, “de modo a fomentar estudos, pesquisa e publicações, fornecendo aos órgãos governamental e privado subsídios para o planejamento e a tomada de decisão, e aos usuários em geral, informações para estudos setoriais mais aprofundados.” (IBGE. 2007b. p. 9) E um terceiro produto em elaboração é o da construção de uma conta satélite de cultura.

Dados os primeiros passos, que desvelaram as potencialidades das pesquisas correntes realizadas pelo IBGE, em termos de informações sobre o campo da cultura, e

² Depois de um breve processo de ascensão entre o final dos anos 1960 e a primeira metade de 1970, quando a cultura fo isendo novamente excluída da pauta das políticas públicas.

³ O IBGE já havia incluído na MUNIC, por iniciativa própria, um bloco sobre equipamentos culturais (1999 e 2001) e a existências de conselhos de cultura (2001).

da produção de indicadores de caráter mais geral sobre o campo, passamos a um outro desafio: o de criar indicadores culturais que subsidiem a elaboração de políticas públicas. Ou seja, necessitamos produzir ferramentas/instrumentos que permitam avaliar políticas, projetos e ações na área da cultura.

A construção de indicadores – e no caso da cultura não pode ser diferente - deve estar assentada em duas perguntas: 1. O que queremos medir?; 2. Porque queremos medir algo? No caso dos indicadores sociais, Jannuzzi afirma que:

Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. (JANNUZZI. 2002. p.55)

Temos ainda o campo dos indicadores econômicos também como uma área consolidada na produção de informações, que devem informar sobre as tendências do conjunto da economia do país e que, conseqüentemente, podem e devem trazer dados sobre a economia da cultura - um campo de conhecimento ainda em processo de construção.

Iniciando um exercício de possibilidades de construção de indicadores na área da cultura, podemos começar com o que (e quais) deveriam ser os indicadores no campo do **consumo cultural**, como mapear níveis de **exclusão cultural** (como são os educacionais, de saúde ou sociais). E aí surge a questão: o que são níveis de exclusão cultural? Essa pergunta passa a ter um sentido muito mais complexo quando se deixa de operar com um conceito de cultura associado às práticas e saberes artísticos e eruditos e se passa a trabalhar com um conceito amplo de cultura, como conjunto de saberes e fazeres, como acesso a produção e fruição, como lugar de múltiplos diálogos.

Para a elaboração de políticas culturais, temos que possuir - e tratar de maneira efetivamente diferenciada - os dados das **práticas**, da **produção**, do **consumo**, dos **serviços**, etc, pensando tais informações como essenciais para a construção de ferramentas de monitoramento da realidade. É fundamental não perdermos de vista que a lógica de produção das informações que se encontram atualmente disponível (IBGE, Banco Central, sociedades arrecadadoras, etc.), foi elaborada para atender às perguntas do governo, oriundas, na maioria das vezes, da área econômica.

No caso da cultura para o conhecimento da área, não necessitamos só e, necessariamente, produzir indicadores, necessitamos ainda, e muito, da produção de informações.

Trabalhando com uma visão abrangente de cultura, torna-se fundamental a delimitação dos campos a serem monitorados (práticas, produção, consumo, serviços, etc.), e mais do que isso, quais os objetivos do monitoramento de cada um deles (elaboração de políticas setoriais, acompanhamento de resultados de projetos, etc.).

Ao apresentar o sistema de informações estatísticas do Ministério da Cultura da Espanha, Maria Ángeles Corrales explica que os indicadores culturais disponíveis são elaborados a partir de estatísticas oficiais que estão incluídas no Plano Estatístico Nacional, que inclui pesquisas sob a orientação da cultura, entre outras, as de hábitos e práticas culturais; as de financiamento e gasto público com cultura; as de museus e coleções museográficas; e, as de edição de música. Os indicadores são construídos com informações de cultura do Plano Estatístico Nacional, somadas e uma outra série de dados de origem diversa - fiscal, de comércio exterior, econômicas. O trabalho com as estatísticas permite elaborar indicadores de caráter setorial (referidos a setores culturais concretos) e de caráter transversal (que afetam os diversos setores culturais). (CORRALES. p.2-3)

Pensando nessa tipologia de indicadores, podemos ter:

- **Indicadores de caráter setorial** – música, teatro, museus, livro e leitura, etc.

- **Indicadores de caráter transversal** – emprego, empresas, gastos culturais, propriedade intelectual, comércio exterior de bens culturais, etc.

E aqui surge uma primeira questão quanto aos trabalhos que já estão disponíveis no Brasil, em sua maioria, agrupados em resultados de abrangência nacional. Num país com a nossa diversidade, informações agregadas nacionalmente são fundamentais para a construção de uma conta-satélite de cultura, porém contribuem pouco no sentido de criação de indicadores que monitorem e subsidiem a elaboração de políticas setoriais que devem ser aplicadas levando em conta as peculiaridades regionais. Temos ainda o fato de que, após a constituição de 1988, com a descentralização administrativa, os municípios também passaram a ter que planejar e acompanhar ações implementadas nas diversas áreas da administração pública.

Novamente recorrendo as definições de Januzzi sobre o campo social, o autor ressalta que para ser empregado tanto na avaliação de políticas públicas, quanto em uma

pesquisa acadêmica, um indicador deve deter um bom grau de confiabilidade, e para tal um indicador social deve:

Ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta; ser sensível a políticas públicas implementadas; ser específico a efeitos de programas setoriais; ser inteligível para os agentes públicos e público alvo das políticas; ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis; ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; e, gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANNUZZI. 2002. p. 57)

A produção e o tratamento de informações no campo da cultura nos últimos anos vêm sofrendo uma enorme transformação, seja a ocorrida dentro do IBGE, seja em outros institutos de pesquisa da área pública e da área privada. O grande desafio que se apresenta é o de transformar tais informações em indicadores. Procedendo a uma rápida análise das informações disponíveis observamos que e a maior parte delas nos permite, no máximo, a construção de indicadores transversais.

Vamos utilizar a idéia da construção de uma Política de Livro e Leitura para fazer um exercício de elaboração de indicadores setoriais, buscando as informações necessárias para as etapas da elaboração e da implementação da política (estão listados o tipo de informação necessária e a existência, ou não, da mesma).

Indicadores setoriais: Políticas de livro e leitura

Indicadores de esforço:

Número de bibliotecas públicas - MUNIC

Acervos – informação inexistente

Impostos sobre o papel para a produção de livros – informação existente

Canais de distribuição de livros – informação dispersa.

Indicadores de resultados

Crescimento do número de bibliotecas – MUNIC, para bibliotecas públicas

Aumento do público leitor das bibliotecas – informação inexistente

Aumento na produção de títulos e da tiragem dos livros – informação pouco sistematizada

Redução dos preços finais ao consumidor – informação inexistente

Ampliação e diversificação dos pontos de vendas – informação inexistente

Práticas individuais de consumo de livros – informação dispersa

Práticas individuais de leitura – informação dispersa

Foram agregadas acima informações de duas naturezas, que permitiram avaliar dos tipos de ação específica dentro de uma política setorial do livro e da leitura. Uma delas diz respeito à produção de livros e a outra ao consumo associado à prática da leitura. Por exemplo, mostrando de uma maneira simplificada, ao efetuar a avaliação de

uma política do livro, ou seja, aquela que gera a ampliação da produção de livros no Brasil, as ações “diminuição no preço do papel” e o estímulo ao aumento dos pontos de venda, devem ser acompanhadas pela avaliação da ampliação de títulos anuais lançados no mercado, cruzados com os números das tiragens e os preços finais da obra ao consumidor. Já para elaborar e avaliar uma política de leitura são necessárias outras informações para compor os indicadores específicos. O índice de existência de bibliotecas públicas necessita ser analisado tanto em relação ao público diário, quanto à população local e ao deslocamento geográfico. Os dados de renda *per capita* devem ser levados em conta em uma política da disseminação da compra de livros pela população.

No campo social, por exemplo, Jannuzzi cita a construção de indicadores para avaliar as políticas sociais a partir de três aspectos relevantes: “indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e indicadores para a avaliação da efetividade social do programa.” (JANNUZZI. 2002. p. 60)

A motivação do exercício acima não foi a de definir conclusivamente quais seriam os indicadores de uma política do livro e da leitura, mas a de demonstrar que a produção de indicadores de qualquer natureza tem que estar estritamente associada aos objetivos da medição e que a produção de informações pode gerar indicadores, mas tal processo não ocorre de forma automática. Além disso, dada à diversidade cultural – que também é econômica e social – do país as políticas públicas de caráter nacional devem ter estratégias regionais de implementação e formas de avaliação com bases em informações coletada de forma igualmente regional. Há a necessidade de fazer crescer a produção de dados específicos para a cultura nos órgãos estaduais e municipais, da mesma forma que é necessária a regionalização dos dados produzidos pelos organismos de caráter nacional.

Para terminar, é necessário ressaltar o cuidado necessário para a utilização de indicadores na análise e avaliação das conjunturas diversas. Por exemplo, retratar as condições dos serviços de saúde não é a mesma coisa que avaliar as condições de saúde. No caso da cultura avaliar a existência ou não de equipamentos culturais não significa mensurar a dinâmica cultura de uma região. Não podemos falar da inexistência de cultura ou na pobreza cultural de uma determinada região pelo fato de que nela não existam salas de cinema ou de teatro. Nesse caso o que se está aferindo é o índice de acesso e um determinado tipo de prática cultural. É necessário muito cuidado com a

especificação exata do que se pretende medir a partir da elaboração de indicadores culturais.

REFERÊNCIAS

BOLÁN, Eduardo Nivón. La política cultural: temas, problemas y oportunidades. México: CONACULTA/FONCA. 2006.

CORRALES. Maria Ángeles Pérez Corrales. Estadísticas e indicadores culturais. Sistema de Información Estadística em el Ministério de cultura. Disponível em:

http://www.mcu.es/cooperacion/docs/MC/Estadisticas_e_indicadores_culturales.pdf

Capturado em 14/03/2009.

DINIZ, Eli. Engenharia Institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. (p.21-37) IN : PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento de Políticas Públicas. Brasília, Nº 21: 211-259, junho 2000.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento de Políticas Públicas. Brasília, Nº 23: 07-70, junho 2001.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp23/Parte1.pdf>

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: Cultura – 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007a.

IBGE. Sistema de Informações e Indicadores Culturais: 2003-2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2007b.

JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. IN:

Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 36(1): 51-72, jan/fev. 2002.
Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=14

TENORIO, Fernando G. e SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. IN: MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octávio Penna. Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.