

# **Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública**

Lia Calabre - FCRB<sup>1</sup>

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, mais especificamente na Ditadura do Estado Novo (1937-1945) e na Ditadura Militar (1964-1984). A criação do Ministério da Cultura em 1985 não resultou em elaboração ou consolidação de políticas públicas para a área. A partir de 2003, da gestão do Ministro Gilberto Gil, identifica-se um 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.

Segundo o estudioso mexicano Eduardo Nivon:

Ahora bien, la verdadera novedad de nuestro tiempo (es decir, de este período de modernidade surgido a partir de la segunda guerra mundial) es la percepción de la política cultural como una globalidad, es decir, como una concepción que articula las acciones aisladas que ya, desde hace años, se aplicaban a distintos sectores culturales. En la actualidad, la política cultural ha llegado a ser algo más que la suma de las políticas sectoriales relacionadas con el arte y la educación artística, pues supone un esfuerzo de articulación de todos los agentes que intervienen en el campo cultural. [ ] De ahí que la institucionalización de la cultura sea una de las características básicas del período que vivimos. (BOLÁN. 2006.54)

A proposta deste artigo é a de discutir a importância e a necessidade da produção de informações que subsidiem os trabalhos de gestão pública no campo da cultura, e mais do que isso, de indicadores, que permitam a elaboração, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas na área da cultura. Para tal, vamos estabelecer um diálogo com o campo da produção de indicadores sociais e com alguns trabalhos

---

<sup>1</sup> Doutora em história – UFF. Pesquisadora e chefe do Setor de Estudos de Política Cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa, professora do MBA de Gestão Cultural e de Produção Cultural da UCAM. liacalabre@rb.gov.br

realizados no Brasil, a partir do convênio estabelecido entre o Ministério da Cultura e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE.

Pressupõe-se que a elaboração de políticas públicas deve ser precedida por estudos com base em diagnósticos, que no processo de implementação das mesmas seja interpretado se os impactos reais correspondem aos planejados e que a mesma seja submetida a avaliação, este um procedimento imprescindível para o desenvolvimento e/ou a reformulação de políticas e ações implementadas pelo governo. Para a execução de todas as fases destacadas existe dois elementos fundamentais: a existência de informações sobre o objeto da política e de ferramentas de avaliação da mesma.

As problemáticas aqui levantadas levarão em conta a necessidade da elaboração de políticas públicas, entendendo-as 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 a eficiência na condução dos negócios públicos. As novas práticas representaram 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, que fornecia ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE informações, como as publicadas nos anuários estatísticos do período. O serviço acabou se tornando um órgão de informações exclusivas da área da educação, mesmo antes da criação do Ministério da Cultura.

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, no campo da cultura, alicerçados por uma política nacional. O órgão responsável pela tentativa de aprovação da política de cultura foi o Conselho Federal de Cultura (CFC). Em 1974, 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 pelo CFC, apresentava uma grande preocupação com as informações em geral. O Conselho ressentia-se da ausência de informações, em âmbito nacional, sobre a produção e as manifestações artísticas e culturais, sobre estrutura dos órgãos gestores e apontava para a necessidade da integração das ações entre os três níveis de governo. As poucas informações existentes se encontravam pulverizadas entre diversos órgãos. Já havia sido detectado a necessidade de uma coleta sistemática de informações sobre o campo da cultura. Apesar da expressa preocupação com as informações (de coleta e de sistematização) e com a necessidade de um trabalho integrado entre os três níveis de governo, presente em inúmeros documentos da época, nenhuma ação específica foi implementada.

Passando ao campo dos indicadores sociais pode-se observar um processo diferente. Na virada da década de 1960 para 1970, 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, ainda na década de 1960, ocorreu um investimento na produção de instrumentos de mensuração e no estabelecimento de marcos conceituais e metodológicos para medir os efeitos das mudanças no campo social. Segundo Jannuzzi, foi 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 políticas e a consequente avaliação mesmas. 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, surgisse 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, ou seja, daquelas áreas que têm suas atividades integradas às do conjunto do planejamento público. Tal fato ocorre nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Entretanto, pouco se avançou no sentido do acompanhamento e da avaliação das ações e políticas (estas últimas mais raras) empreendidas no campo da cultura pelo setor público. Na verdade o que temos disponível são, no máximo, relatórios de atividades, na maioria das vezes individualizados pelas diversas instituições que compõe o Ministério da Cultura ou secretarias de governo.

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)

Em 2004, o Ministério da Cultura firmou com o IBGE um amplo convênio na área da produção de informações sobre a cultura, 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 resultado do convênio foi a reapresentação de um bloco sobre cultura na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, em 2005.<sup>2</sup> 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 realizadas pelo próprio Instituto e a construção de indicadores culturais, “de modo a fomentar estudos, pesquisas e publicações, fornecendo aos órgãos governamentais e privados subsídios para o planejamento e a tomada de decisão, e aos usuários em geral, informações para estudos

---

<sup>2</sup> 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).

setoriais mais aprofundados.” (IBGE. 2007b. p. 9) E um terceiro produto, em elaboração, é a 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 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. Segundo Jannuzzi:

“As estatísticas públicas – dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos – constituem-se, pois, na matéria-prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia a estatística pública de um indicador social é o conteúdo informacional presente, isto é, o valor contextual da informação disponível neste último”(JANNUZZI. 2006:16)

A construção de indicadores, e no caso da cultura não pode ser diferente, deve estar assentada inicialmente em duas perguntas: 1. O que queremos medir? ; 2. Porque queremos medir algo? Indicadores culturais devem se prestar a subsidiar as atividades da gestão pública de cultura, tendo como princípio básico o de que a cultura é um direito do conjunto dos cidadãos que está garantido pela Constituição. Um indicador informa algo sobre uma realidade, a mensuração sistemática das ações e políticas nos permite perceber as mudanças que estão sendo processadas.

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 um lugar propiciador 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 disponíveis (IBGE, Banco Central, sociedades arrecadadoras, fontes do tesouro, etc.), foi elaborada para atender às perguntas do governo, oriundas, na maioria das vezes, da área econômica, ou para fiscalização pública contábil.

No caso da cultura para o aprofundamento do conhecimento sobre a área, não é necessário somente produzir indicadores, necessitamos ainda, e muito, da produção de informações. Os processos de produção e consumo na cultura são complexos, fugindo em diversas oportunidades a classificações convencionais, muitos deles restritos ao campo que chamamos da informalidade.

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.). Para uma gestão pública da cultura eficaz não é necessário medir todos os elementos da mesma maneira. Agora é necessário, sim, um grau abrangente de conhecimento da área e uma delimitação mínima do que deva ser responsabilidade do Estado.

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. Esta reúne pesquisas, sob a orientação do Ministério da Cultura, tais como 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 sobre a cultura do Plano Estatístico Nacional, somadas a 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, dança, circo, 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 que, em sua maioria, apresentam resultados agrupados, de abrangência nacional. Num país com a nossa diversidade, informações agregadas nacionalmente são fundamentais para a construção de uma conta-satélite de cultura, na discussão sobre o papel que o setor da cultura representa frente a outros dentro do contexto da economia nacional, porém contribuem pouco, por exemplo, no sentido da 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. É importante frisar que a função do IBGE é da produção do conjunto das estatísticas oficiais do país, em bases quantitativas. A realização de pesquisas qualitativas são necessárias, porém devem ocorrer em outras instâncias.

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 públicos 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, e utilizando a tipologia acima apresentada, 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, mapeando as informações necessárias para a avaliação das etapas da elaboração e da implementação da política (que estão representados nos indicadores de esforço), e da etapa final com a política em pleno funcionamento (representada pelos indicadores de resultado).

### **Indicadores setoriais: Políticas de livro e leitura**

#### Indicadores de esforço:

Número de bibliotecas públicas – informação existente

Acervos – informação inexistente com demanda de pesquisa específica

Redução de impostos sobre o papel para a produção de livros – informação existente

Produção editorial nacional – informação possível de ser reunida

Canais de distribuição de livros – informação muito dispersa.

#### Indicadores de resultados

Crescimento do número de bibliotecas – informação existente

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 praticamente inexistente, com demanda de pesquisa específica

Práticas individuais de leitura – informação dispersa, com demanda de pesquisa específica

Foram agregadas acima informações de três naturezas, de forma a permitir a avaliação de tipologias de ação específicas dentro de uma política setorial do livro e da leitura. A primeira delas diz respeito a democratização do acesso, a segunda à produção de livros e a terceira 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 e democratização de acesso 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 mesmo ao deslocamento geográfico dos usuários. 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) Essa foi, de certa maneira, a lógica que orientou o exercício acima descrito.

A motivação do exercício acima não foi a de definir conclusivamente quais seriam os indicadores para a avaliação 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 que se deseja realizar, 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 contar com 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 de estatística, 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, como afirmam diversos especialistas retratar as condições dos serviços de saúde não é a mesma coisa que avaliar as condições de saúde da população. 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, de teatro ou mesmo bibliotecas. 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 Bibliográficas**

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

CORRALES. Maria Ángeles Pérez Corrales. Estadísticas e indicadores culturarles. Sistema de Informacion Estadística em el Ministério de cultura. Disponível em: [http://www.mcu.es/cooperacion/docs/MC/Estadisticas\\_e\\_indicadores\\_culturales.pdf](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](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=14)  
\_\_\_\_\_. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas/SP: Ed. Alínea, 2006.

TENORIO, Fernando G. e SARAVIA, 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.