

Indicadores de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas de cultura¹

Frederico Augusto Barbosa da Silva e Paula Ziviani

Resumo: O artigo apresenta um quadro de indicadores culturais de avaliação que possa ser utilizado no monitoramento de políticas culturais em geral e no próximo Plano Nacional de Cultura (PNC), levando em consideração as fontes de aferição e indicadores das metas do Plano vigente. O quadro é composto por parâmetros que refletem o mercado de trabalho da cultura, a construção de orçamentos culturais e a universalização do ensino de artes nas escolas públicas brasileiras. O intuito é subsidiar o desenho e a implementação de políticas públicas, em particular as implementadas no âmbito de estratégias de melhorias da estruturação de planos de cultura e acompanhamento de políticas públicas do setor.

Palavras-chave: Indicadores culturais; Políticas públicas culturais e educacionais; Plano Nacional de Cultura.Show.

Follow-up and monitoring indicators of cultural public policies

Abstract: The article presents a framework of cultural evaluation indicators that can be used in the monitoring of cultural policies in general and in the next National Culture Plan (PNC), taking into account the sources of measurement and the goals indicators of the current Plan. The framework is composed of parameters that reflect the cultural labor market, the construction of cultural budgets and the universalization of arts education in Brazilian public schools. The aim is to support the design and implementation of public policies, in

¹ O texto integra parte do relatório final da pesquisa da “PROPOSTA DE INDICADORES E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS”, nos termos do contrato nº 2500246046, firmado entre as Nações Unidas, por meio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, Brasil) e a consultora técnica Paula Ziviani, realizado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

particular those implemented within the scope of strategies to improve the structuring of culture plans and monitoring of public policies in the sector.

Keywords: Cultural indicators; Cultural and educational public policies; National Culture Plan

Indicadores de seguimiento y monitoreo de las políticas públicas culturales

Resumen: El artículo presenta un marco de indicadores de evaluación cultural que pueden ser utilizados en el seguimiento de las políticas culturales en general y en el próximo Plan Nacional de Cultura (PNC), teniendo en cuenta las fuentes de medición e indicadores de las metas del Plan actual. El marco está compuesto por parámetros que reflejan el mercado de trabajo cultural, la construcción de presupuestos culturales y la universalización de la educación artística en las escuelas públicas brasileñas. El objetivo es apoyar el diseño e implementación de políticas públicas, en particular aquellas implementadas en el ámbito de las estrategias para mejorar la estructuración de los planes de cultura y el seguimiento de las políticas públicas en el sector.

Palabras clave: Indicadores culturales; Políticas públicas culturales y educativas; Plan Nacional de Cultura.

Introdução

As ações que constituem as políticas públicas são compostas de instrumentos formais de coordenação, gestão e planejamento cultural. Os instrumentos, assim como as instituições, estruturam as políticas públicas ao apontarem quais recursos podem ser utilizados e por quem, e ao darem certa materialidade às ações e modos de agir dos atores (LASCOURMES; LE GALÉS, 2012). Na visão dos autores, os instrumentos organizam o debate sobre os objetivos coletivos, permitindo com que atores heterogêneos se juntem para trabalhar questões em comum. São indicativos de racionalização, pois supõem a preocupação com a melhora da eficácia da ação pública mediante o uso de procedimentos técnicos, instrumentações, dispositivos concretos e racionais (Ibidem).

Os instrumentos da política podem ser definidos como “dispositivos técnicos - conceituais, jurídicos ou tecnológicos - que permitem traduzir princípios em ações concretas coordenadas entre poder público e atores de diferentes tipos” (BARBOSA DA SILVA, 2019, p. 43). Consistem em “conveniências, prêmios, bolsas, chancelas, avaliações, visitas, relatórios, sistemas de monitoramento e acompanhamento, documentos, cartilhas, procedimentos, indicadores, etc.”; bem como em “definição de ações, institucionalidade, mecanismos de agenciamento, programação de ações e recursos, definição de público, metas, objetivos, critérios de elegibilidade etc.” (Ibidem).

O desenvolvimento de ações públicas no âmbito do setor cultural no país é circunscrito, inicialmente, pelo surgimento de instituições culturais autônomas na década de 1930 - ou mesmo antes² -, momento em que o Estado dá início ao planejamento de políticas públicas de cultura de forma mais sistemática. O avanço das políticas culturais ganha robustez com a consolidação institucional de uma unidade de coordenação nacional retratada pela criação do Ministério da Cultura, em 1985, e pela própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), cuja ênfase no papel do Estado como responsável pela garantia dos direitos culturais e educacionais da população é notória. Esta consolidação institucional foi ganhando mecanismos de agregação cada vez mais amplos e participativos como o Plano Nacional de Cultura (PNC), Sistema Federal de Cultura (SFC), Sistema Nacional de Cultura (SNC) e seus programas (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2020).

O PNC se encontra na seara do planejamento de uma política cultural de longo prazo por meio da priorização de ações, mobilização de agentes, estruturação de estratégias, diretrizes, objetivos, metas, indicadores e prazos. Em contraposição ao paradigma que favorece ações mais pontuais e que, comumente, apresenta dificuldades para a estruturação de uma política nacional para as artes e para a cultura de médio e longo prazo, o Plano cumpre a função de articular esforços nacionais em regime de integração e colaboração entre diferentes entes da federação, atores e setores da sociedade, tendo como objetivo o desenvolvimento cultural do país. Na seção sobre o histórico de formulação do documento é possível constatar que o PNC é um instrumento de política pública que se associa a vários outros que, em conjunto, possibilitam a materialização e operacionalização da ação governamental (BARBOSA DA SILVA, s/d; LASCOURMES; LE GALÉS, 2012). Tratam-se de ferramentas, aparatos e

² Como é o caso da Biblioteca Nacional (BN) criada em 1810.

mecanismos de tipos conceituais, procedimentais e técnicos, tais como, indicadores, conveniamentos, conferências, encontros, documentos, metas, etc., que aumentam a institucionalidade da cultura no âmbito do poder público e tornam possível a sua governabilidade.

Contudo, a despeito do caráter racional dos instrumentos da ação pública, Lascoumes e Le Galés (2012) chamam a atenção para o fato de que tais ferramentas não são neutras, isto é, elas organizam poderes, envolvem escolhas, conceitos e valores que misturam componentes técnicos e sociais na esfera da representação e dos símbolos. Mesmo os dispositivos que encarnam certa racionalidade podem ser vagos ou imprecisos. No entanto, qualquer inconsistência no PNC não diminui o mérito do esforço de se estruturar ações e instrumentos que contribuem para os avanços da consolidação institucional da cultura no país e para a construção de políticas participativas capazes de mobilizar amplos setores e agentes.

. A proposta tem como intuito final a construção de um quadro de indicadores culturais de avaliação que possa ser utilizado no acompanhamento de políticas culturais em geral e no próximo PNC, levando em consideração as fontes de aferição e indicadores das metas do Plano vigente. Para tanto, foram elaborados três textos de reflexão sobre os indicadores que refletem o mercado de trabalho da cultura, a construção de orçamentos culturais e a universalização do ensino de artes nas escolas públicas brasileiras, componentes estruturantes das políticas públicas de cultura e educacionais como um todo.

O documento foi estruturado em quatro partes para além desta introdução. A seção seguinte apresenta uma breve síntese das principais reflexões levantadas pelos três estudos realizados. A terceira parte aborda o histórico-normativo de elaboração do PNC e de construção de metas e indicadores para o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas culturais. O tópico quatro apresenta o quadro de indicadores de acompanhamento de políticas públicas culturais e educacionais. Por fim, a última seção tece algumas considerações finais a fim de subsidiar o desenho e a implementação de políticas públicas, em particular as implementadas no âmbito de estratégias de melhorias da estruturação de planos de cultura e acompanhamento de políticas públicas do setor.

Síntese dos estudos anteriores

O primeiro estudo tem como finalidade contribuir com a discussão da Meta 11 do PNC, que propõe o aumento de 95% no emprego formal do setor cultural, apoiada na Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (RAIS). Segundo o PNC, a meta significaria “criar mais de 1,3 milhão de empregos formais no setor cultural” (BRASIL, 2012, p. 44). O texto aborda o mercado de trabalho cultural a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerada a base mais adequada para a medição da Meta 11 ao invés da RAIS, conforme proposto pelas Metas do PNC (Brasil, 2012). Compreende-se que a Pnad-c é a base mais acertada para a apreensão das complexidades e dimensões do mercado de trabalho e para uso na metodologia de aferição das Metas do PNC por diferentes razões, em especial, por abranger a informalidade, dinâmica não abarcada pela RAIS.

Apresenta-se os principais dados do mercado de trabalho da cultura em comparação à evolução da economia brasileira, bem como a participação da cultura nas ocupações, a composição da informalidade e dos empregos temporários no setor a partir da Pnad-c. Como resultado, chama-se à atenção para a necessidade de se pensar formas de benefícios e proteção social para trabalhadores das artes e da cultura, tendo em vista as diretrizes do PNC voltadas para o mercado de trabalho da cultura e aumento da sua formalização.

O segundo estudo consiste na reflexão sobre a construção do orçamento de cultura e sua importância para a organização das ações públicas e seus objetivos. O objetivo é promover a discussão sobre a meta do PNC referente ao aumento do esforço de gasto para a área da cultura para além dos recursos provenientes das leis de incentivo fiscal. Faz-se referência à Meta 51, que prevê o aumento de recursos públicos federais para a cultura (BRASIL, 2012). As análises têm como ponto de partida a apresentação das despesas na função cultura das práticas e padrões de comportamento nas três esferas de governo - governo federal, estado e DF e municípios.

Os resultados da organização dos dados financeiros das três esferas de governo mostram a necessidade de se ter parâmetro para o esforço de gasto em todos os entes federados e não apenas no governo federal. O papel dos estados, seguindo ao do governo federal, é central na consolidação de um sistema de financiamento federativo, pois concentra recursos financeiros e de coordenação da ação dos municípios. A convergência de metodologias de contas (escopo e contabilidade de origem e destino) tem amplo potencial para a consolidação de uma política cultural federativa, cujo sistema organizado de orçamento cultural propicia uma atuação pública sistêmica no âmbito das diversas atividades culturais na federação. A expectativa é de que as análises apresentadas contribuam para a implementação de políticas públicas do setor vinculadas às estratégias de ampliação da autonomia dos estados e municípios na proposição e financiamento de ações públicas para a área.

O terceiro estudo tem como objetivo refletir sobre as questões que atravessam a universalização da educação artística nas escolas, a formação de professores e a interface entre as políticas culturais e educacionais, em diálogo com o PNC e com o planejamento de políticas públicas de cultura. Isso porque cinco das 53 Metas do PNC estão diretamente relacionadas ao objetivo de estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional. São as Metas 12, 13, 14, 15 e 16, que se referem à presença da disciplina de artes na educação básica; à formação continuada dos professores de artes em escolas públicas; ao desenvolvimento de atividades de arte e cultura nas escolas públicas de educação básica; à ampliação dos cursos técnicos na área cultural; e, ao aumento das vagas de graduação e pós-graduação nas áreas de arte e cultura, respectivamente (BRASIL, 2012).

As análises fazem uso de duas fontes de dados principais. A primeira delas consiste no quadro normativo que respalda o ensino das artes nas escolas, bem como as diretrizes que constam tanto no PNC, quanto no Plano Nacional de Educação (PNE) sobre a temática. A segunda compreende nos dados fornecidos pelo Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) a respeito do número de escolas públicas de educação básica que ofertam artes, artes plásticas e educação artísticas; do número de professores de escolas

públicas com formação continuada; e do número de escolas que têm professores de artes, artes plásticas e educação artística no período de 2017 a 2019.

Como resultado, a despeito da evolução positiva de alguns dados no que se refere ao número de escolas que possuem professores de artes, artes plásticas e educação artística, as estatísticas mostram que o PNC está longe de atingir suas metas no que está relacionado à universalização do ensino de arte na educação básica e ao estímulo da presença da arte e da cultura no ambiente educacional brasileiro.

Histórico PNC

Abordar historicamente os instrumentos políticos significa estudá-los no seu processo de transformação e movimento. A elaboração do PNC, assim como a institucionalização do SNC, influenciou a organização político-institucional de estados e municípios, que passaram a reunir esforços para elaboração de seus planos estaduais e municipais de cultura dentre outras ações e instrumentos.

O PNC está previsto na CF/1988. Foi inscrito no Art. 215 pela Emenda Constitucional n° 48, de 2005³ e aprovado pela Lei n° 12.343, em 2010. Até a sua aprovação, o documento enfrentou um percurso de anos de efetivação de outros instrumentos de políticas públicas que pudessem dar respaldo e ancoragem ao PNC, como a realização das Conferências Nacionais de Cultura (CNC), a criação do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), desenvolvimento de pesquisas, emenda constitucional, projeto de lei, etc.

A primeira menção à elaboração de um PNC ocorreu no período militar (CALABRE, 2005). Posteriormente, já em outro contexto político, a retomada da discussão fica a cargo do poder legislativo no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esportes. Nos anos 2000, os deputados Gilmar Machado (PT/MG) e Marisa Serrano (PSDB/MS) apresentaram à Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC n° 306), que acrescentaria o PNC ao Art. 215 da CF/1988. A demanda passa a integrar a agenda do poder executivo em 2002-2003, quando o Ministério da Cultura (MinC) encabeça a coordenação de uma série de ações de articulação e fundamentação do que viria compor uma Política Nacional de Cultura, cujo PNC e SNC constituem seus principais instrumentos. Antes da sua aprovação em 2010, o MinC elaborou em 2007/2008 as diretrizes do PNC (BRASIL, 2008), bem como o documento "Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas", como reforço à ideia do pacto federativo em torno da cultura (BRASIL, 2009). No período de 2011-2012 dedicou-se especial atenção à formulação de suas metas, desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e início do monitoramento do PNC.

³ Art. 215 [...]

§ 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. (BRASIL, 2005)

Em seguida, no intervalo de 2013-2020, além do monitoramento das metas, previa-se a revisão do documento, realização das 3a e 4a CNC e elaboração do novo PNC. A 3a CNC foi realizada em 2013 e a 4a CNC ainda não foi realizada, nem tampouco elaborado o novo PNC. O monitoramento das metas ficou a cargo, na época, da Secretaria de Políticas Culturais (SPC), que produziu relatórios anuais sobre a evolução das metas do PNC nos anos de 2012 a 2016, assim como elaborou trabalho de revisão destas nos anos de 2014 e 2015 (BRASIL, 2018). Após a reforma administrativa do MinC, atualmente, o relatório de acompanhamento das metas do PNC é produzido, anualmente⁴, pelo Departamento do Sistema Nacional de Cultura no âmbito da Secretaria da Diversidade Cultural (SDC) (BRASIL, 2021).

Evidente que nenhum processo político está livre de divergências que acabam impondo dificuldades na composição e no funcionamento de processos. Dissensos entre os gestores do MinC (REIS, 2008), assim como disputas políticas, mudanças de governo, desconstrução do setor cultural (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2020), a redução do MinC para Secretaria Especial, descontinuidade administrativa, dentre outros aspectos implicaram na diminuição do PNC enquanto prioridade de governo em um contexto de enfraquecimento do Estado cultural. A coordenação executiva do PNC fica a cargo do governo federal, que tem na figura do órgão executivo responsável pela pasta da cultura, a responsabilidade pelo monitoramento de suas metas. Contudo, o alcance das metas depende do envolvimento e cooperação de todos os entes da federação, que não apenas o governo federal, por intermédio da elaboração de planos de cultura estaduais e municipais e desenvolvimento de ações públicas voltadas para o setor, que dialoguem minimamente com o PNC, cujo SNC e mecanismos de gestão compartilhada desempenham papel fundamental.

As metas do PNC foram concebidas levando em consideração a extensa participação da sociedade civil no processo de escuta e debate sobre o planejamento de uma política de Estado e de longo prazo, que tivesse duração de 10 anos. Foram realizadas conferências de cultura em municípios, estados e governo federal, bem como fóruns de discussão dos mais variados formatos desde 2005. O PNC está organizado em cinco capítulos, os quais apresentam diretrizes, estratégias e ações que, arquitetadas em conjuntos, deveriam atingir as 53 metas responsáveis pelo desenho do cenário desejado para a cultura em 2020 (BRASIL, 2010). Neste processo de levantamento da percepção social e participação ampla da sociedade civil, incluindo o CNPC, as metas foram elaboradas tendo em conta grande parte das demandas apresentadas, mas sem que houvesse, na mesma medida, preocupação com as dificuldades de construção real de dados e indicadores de acompanhamento e monitoramento da política.

Quadro de indicadores

Instrumentos de política, assim como os planos e suas metas, os indicadores ganham sentido na junção com os processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. A sistemática de medição da cultura enfrenta uma série de

⁴ Foram produzidos relatórios de acompanhamento das metas do PNC nos anos de 2017, 2018 e 2019. Fonte: <http://pnc.cultura.gov.br/biblioteca-de-documentos/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

desafios. A primeira delas consiste na própria fluidez da cultura, cuja apreensão nem sempre é precisa e objetiva. Desse modo, faz-se necessário refletir a respeito da delimitação do escopo do indicador e dos elementos que compõem o campo cultural, item essencial para a classificação, quantificação e produção de enunciados e narrativas a respeito da cultura no âmbito das políticas públicas. Não que tal delimitação seja capaz de eliminar o caráter fluido e subjetivo da cultura ou mesmo os dissensos em torno da sua conceituação. Os instrumentos de política jamais darão conta de toda a complexidade e extensão do campo cultural. Contudo, os indicadores culturais devem ser contextualizados discursiva e metodologicamente, tendo em vista que eles se referem às realidades cada vez mais transversais, heterogêneas, hibridizadas e complexas. (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2019)

Outro aspecto a ser levado em consideração consiste no fato de que o indicador é uma das aproximações possíveis do real, uma interpretação e descrição da realidade, dessa forma, ele será sempre restrito, limitado, um recorte sintético. Ademais, os impactos produzidos pelos bens, serviços, eventos e atividades culturais não são todos quantificáveis, valorizáveis ou monetizáveis, há uma dimensão simbólica, subjetiva e afetiva destes impactos que nem sempre são apreendidos. Parte significativa das atividades culturais não pode ser apreendida pelas estatísticas gerais por serem caracterizadas pela intangibilidade, a exemplo das linguagens artísticas exercidas de forma amadora, informal ou simplesmente por tradicionalidade. (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2019)

Por fim, outra questão que se coloca, refere-se às limitações das bases de dados existentes no país para a medição da cultura, tendo em vista que estas não foram criadas especialmente para o setor cultural (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI; GHEZZI, 2018). A cultura apresenta especificidades próprias que demandam refinamentos sobre quais são as atividades, agentes, profissões, bens e serviços que compõem o setor. Além disso, por vezes, bases de dados que não foram elaboradas tendo como fim último medir a cultura, acabam por inflar as estatísticas do setor, como alguns dados de comunicação, a exemplo do da telefonia, que compõem o quadro de indicadores de cultura retratado pelas pesquisas existentes (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2019).

A necessidade de desenvolver diagnósticos, levantar dados estatísticos e formular indicadores sobre o setor cultural para subsidiar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas vem aumentando nos últimos tempos diante da importância dada à cultura como alvo de políticas públicas no cenário mundial. Por outro lado, precisar a importância do setor cultural exige, dentre outras ações, dimensionar o retorno do investimento em cultura por intermédio das políticas culturais, já que o Estado é um agente relevante na dinamização da cultura ao adicionar recursos tanto materiais quanto normativos no setor (BARBOSA DA SILVA; ZIVIANI, 2019). As primeiras iniciativas de discussão sobre a natureza de estatísticas e indicadores no campo da cultura são da década de 1970 e 1980, especialmente, no âmbito da Unesco. No Brasil, o desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao mapeamento e ao levantamento de informações culturais e para a produção de estatísticas relativas à cultura foi, ao longo da história, tratada como um capítulo menor nas estatísticas nacionais. (ZIVIANI, 2008)

Este cenário vem sofrendo alterações a partir do desenvolvimento mais sistemático das políticas culturais, que passaram a reivindicar um conjunto de dados que possibilitem a definição de critérios objetivos para a formulação de políticas públicas, análises e acompanhamento. Em 1990, o IBGE tomou a iniciativa de investigar dados na área da cultura, introduzindo um bloco de cultura na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que levantou informações sobre equipamentos culturais e de lazer existentes nos municípios brasileiros. A ação se repetiu em 2001⁵, e também em 2006 e 2014⁶, quando o IBGE apresentou o Suplemento Cultura da MUNIC, realizado em parceria com o MinC, que ampliou o conjunto de informações levantado anteriormente. A MUNIC Cultura levanta informações acerca dos dados cadastrais do órgão responsável pela cultura e sua infraestrutura, a existência de conselho municipal e de orçamento específico para cultura, legislação, principais grupos artísticos, pontos de cultura e atividades artesanais, festas populares locais, assim como a existência, quantidade e esfera administrativa (federal, estadual ou municipal) dos equipamentos culturais, dentre outras informações.

A parceria MinC-IBGE tornou possível também a divulgação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC), pesquisa que sistematiza as informações que dizem respeito à área da cultura nas bases de dados já existentes do Instituto (LINS, 2007). Foram abordados a oferta e a demanda de bens e de serviços culturais, os gastos das famílias e os gastos públicos com cultura, além do perfil socioeconômico da mão-de-obra ocupada em atividades culturais.

À época do convênio celebrado entre MinC e IBGE, a próxima pesquisa que se encontrava no radar consistia na realização de uma Conta Satélite da Cultura, que reunisse em uma mesma conta todos os dados transversais reveladores da contribuição da cultura para a economia e para o PIB nacional. Algumas iniciativas foram adotadas neste sentido (ZIVIANI, 2008), mas a Conta Satélite da Cultura não chegou a ser implementada. Nesta mesma época, o Ipea realizou acordos de cooperação técnica com o MinC e com a Unesco, que resultaram no desenvolvimento de diversos estudos sobre o setor cultural.

A demanda por um sistema de informações culturais acompanhou o desenvolvimento mais sistemático das políticas culturais no país e, sobretudo, na altura da estruturação do SNC, em que um dos elementos que o compõem consiste justamente no SNIIC. A proposta é de que o SNIIC se configure como um "banco de dados de bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições e gestão cultural, e transparência entre outros"⁷, a ser preenchido pela sociedade civil através da participação direta dos próprios usuários em um processo de "governança colaborativa"⁸. À Secult cabe o papel de gerenciar a estruturação da plataforma, que será alimentada e atualizada, não pelo governo ou por um órgão estatístico oficial, mas por diferentes agentes da sociedade.

⁵ Foram investigadas, prioritariamente, questões sobre as administrações municipais, assim como sobre os equipamentos culturais instalados nos municípios brasileiros.

⁶ Esta versão apresenta também informações básicas estaduais, isto é, os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC).

⁷ Fonte: <http://sniic.cultura.gov.br/sobre/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

⁸ Ibidem.

Os conteúdos e informações culturais fabricados pela plataforma colaborativa enfrentam alguns obstáculos na produção de dados oficiais, confiáveis, comparáveis e que abarcam todo o território nacional. Isso porque o preenchimento da base depende da iniciativa de diferentes atores, que possivelmente possuem metodologias e modos variados de interpretação, coleta e registro das informações. A chance de inconsistência dos dados e ausência de informações relevantes é grande, o que dificulta o uso da plataforma como subsídio para elaboração e acompanhamento de políticas públicas de cultura.

O primeiro componente a se considerar são os sentidos dos indicadores das metas que integram o PNC, tendo em vista que nem todos os indicadores culturais foram pensados a partir de bases de dados consistentes e/ou de estatísticas previamente existentes. Todas as metas do PNC são acompanhadas de pequena justificativa, breve descrição da situação atual, indicador e fonte de aferição. No entanto, algumas delas têm o SNIIC como fonte de aferição ou estão direcionadas muito mais à implementação do SNIIC do que à meta propriamente.

A primeira questão que se coloca é a organização de um quadro de indicadores que leve em consideração: 1) dados consistentes que já existem; 2) dados e informações que dependem da realização de pesquisas. Os Quadros 1 e 2, a seguir, organizam as informações com base nos critérios estipulados.

QUADRO 1 - Quadro de indicadores com base em dados consistentes que existem

N.	Indicador	Fonte de aferição	Meta correspondente
1	Mercado de trabalho	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua/IBGE)	11
2	Orçamento	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI/STN)	50, 51 e 52
3	Ensino de artes	Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC)	12, 13, 14, 15, 16, 18 e 19
4	Equipamentos culturais	Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais (MUNIC / ESTADIC - Suplemento de Cultura / IBGE)	31 e 32
		Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS Cultura / Ipea)	28
5	Estruturação do SNC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais (MUNIC / ESTADIC - Suplemento de Cultura / IBGE)	37
6	Políticas públicas de cultura	Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais (MUNIC / ESTADIC - Suplemento de Cultura / IBGE)	23

7	Infraestrutura da gestão cultural	Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais (MUNIC / ESTADIC - Suplemento de Cultura / IBGE)	35 e 36
8	Atividades artísticas	Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais (MUNIC / ESTADIC - Suplemento de Cultura / IBGE)	22 e 30
9	Consumo cultural	Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE)	Sem relação com as metas do PNC
10	Inclusão digital	TIC Cultura e TIC Domicílios (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br)	Sem relação com as metas do PNC
11	Práticas culturais e uso do tempo livre	Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS Cultura / Ipea)	Sem relação com as metas do PNC

Elaboração dos autores.

QUADRO 2 - Quadro de indicadores que dependem de pesquisas

N.	Indicador	Fonte de aferição	Metas
1	Diversidade cultural	Pesquisa de mapeamento das expressões culturais, comunidades tradicionais e grupos de culturas populares	3, 4 e 6
2	Economia criativa	Pesquisa de mapeamento das cadeias produtivas da economia criativa e de territórios criativos	7 e 8
3	Economia da cultura	Conta Satélite da Cultura (IBGE)	53

Elaboração dos autores.

Alguns indicadores propostos extrapolam as metas do PNC, como os três últimos especificados no Quadro 1. Todavia, por um lado, eles fazem referências a políticas e programas culturais colocados em prática pelos órgãos gestores de cultura e contribuem para o acompanhamento e avaliação de tais ações públicas. De outro, são indicadores que têm potencial de fundamentação da estruturação de novas políticas culturais, especialmente as voltadas para o fomento e incremento do consumo cultural da população brasileira, dinâmicas dos grupos culturais e de suas atividades, de atividades de inclusão digital e de incentivo às práticas culturais no uso do tempo livre - práticas domésticas, usos de tecnologias de informação e comunicação (TICs), frequência e uso de equipamentos públicos e privados.

Considerações finais

O objetivo deste estudo é apresentar um quadro de indicadores de acompanhamento de políticas públicas culturais e educacionais como insumo

para o desenvolvimento de uma estratégia e de orientação que facilite o desenho e a implementação de políticas nacionais, estaduais e municipais de cultura. Espera-se que a iniciativa contribua com uma maior conscientização dos formuladores de políticas para atender às necessidades do setor cultural.

Os indicadores são dispositivos dotados de significado, instrumentos capazes de interpretar a realidade, pois permitem uma leitura mais contextualizada, uma apreciação comparativa no tempo e no espaço, especialmente, quando relacionados às avaliações e ao acompanhamento de políticas públicas. Os dados públicos constituem-se na matéria-prima para a construção de indicadores e estes, por sua vez, expressam uma relação entre dados, informações, objetivos e um determinado contexto (ZIVIANI, 2008). Assim, a falta de informações, isto é, de matéria-prima, configura-se em um entrave para composição e validação dos indicadores e consequente monitoramento das metas. É o que ocorre com algumas metas do PNC, em que não é possível aferir seu desempenho por falta de informações qualificadas (BRASIL, 2019; 2021).

A necessidade de organização de informações e fonte de dados é realidade para as políticas públicas de qualquer natureza. Contudo, a cultura carrega especificidades que fazem aumentar a premência da revisão e construção de indicadores culturais mais consistentes, a partir das bases de dados existentes, mas não só, tendo em vista que as bases de dados existentes carecem de adaptações que melhor contemplem as particularidades do campo ou até mesmo a realização de pesquisas qualitativas em diálogo com o levantamento de dados quantitativos.

Algumas dificuldades enfrentadas para o alcance de várias metas do PNC referem-se também ao fato de que grande parte possui a sua governabilidade compartilhada com outros órgãos da federação ou mesmo a dependência única e exclusivamente da atuação dos municípios. Como sugestão, propõe-se a revisão das metas que dependem de ações que fogem à governabilidade do governo federal e que estão submetidas essencialmente ao desenvolvimento de ações no âmbito da gestão pública municipal. Como exemplo, podemos mencionar as metas 5, 6, 8, 9, 22 e 30. Algumas delas, como é o caso da meta 31 - cuja finalidade é de que todos os municípios brasileiros tenham ao menos algum tipo de equipamento cultural (BRASIL, 2012) -, podem não condizer com a dinâmica cultural de todos os municípios do país. Em alguns deles, por motivos variados - tamanho e porte do município, característica do lugar, população, dinâmica cultural, capacidade de gestão, etc. - não se justifica a implementação de determinados equipamentos culturais. O mesmo poderia ser pensado para as metas 33 e 43, que se referem aos espaços culturais integrados aos de esporte e lazer e à existência de núcleos de produção digital audiovisual e de arte tecnológica e inovação, respectivamente (Ibidem).

A revisão/redução das metas contribuirá para a elaboração de um PNC mais coeso e objetivo. Algumas metas têm potencial de junção e simplificação, como é o caso das que fazem referência à estratégia de universalização do ensino de artes nas escolas públicas. Universalizar a realização de atividades permanentes de Arte e Cultura em todas as escolas públicas de educação básica do país poderia englobar, por exemplo, as metas 12, 13 e 14 ou mesmo a 15. Elaborar uma meta cujo propósito é implementar o SIINC com informações consistentes contemplaria as metas 2 e 41 e as que se referem, em alguma

medida, aos acervos digitais a depender da estruturação do Sistema. Caso semelhante ocorre em relação às metas direcionadas para o aumento de recursos financeiros a serem direcionados para a cultura, em que uma redação simplificada no sentido de ampliar o investimento público em cultura incluiria as metas 50, 51 e 52.

É evidente que a revisão das metas extrapola os objetivos deste estudo. Contudo, a despeito de todo o mérito alcançado pelo PNC - elaboração de metodologias participativas, extensa mobilização de diferentes atores, processos de escuta, estruturação de leis, documentos, pesquisas, etc. - há uma necessidade de se rever alguns procedimentos de construção das metas. Um melhor delineamento destas em termos de objetivos, indicadores e fontes de aferição consistentes e efetivos, assim como a delimitação dos agentes responsáveis pelas ações a serem implementadas, sem dúvida contribuirá para que as mudanças almejadas se concretizem. Se a previsão é de que o PNC fosse revisto em 2020, este é o momento para retomada da mobilização de atores estratégicos nesta direção, a fim de que se evite processos de descontinuidade e desarticulação institucional das políticas públicas culturais.

Referências

BARBOSA DA SILVA, F. A. Imprecisões sobre o Plano Nacional de Cultura. (no prelo)

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução: uma análise das políticas culturais. Texto para Discussão, n. 2550. Brasília: Ipea, 2020.

BARBOSA DA SILVA, F. A. As práticas no campo do raciocínio sociológico. In: BARBOSA DA SILVA, F. A. (Org.); WALCZAK, I.A.; SÁ, J.V.; GHEZZI, D.R. Patrimônios de práticas na cultura brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. Política e Indicadores Culturais. In: MARTINS, T. C.; PINTO, M. M.; SILVA, A. M. da. (Orgs.). Indicadores culturais no Brasil e em Portugal: subsídios para a comunicação entre Estado e Sociedade. 1ed. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CIC.Digital, 2019, v. 1, p. 61-104.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P.; GHEZZI, D. R. Trajetórias Criativas. In: Ipea (Org.). Desafios da nação. Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. PEC no 306 de 2000. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério da Cultura. Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais. 2. ed. Brasília: MinC, 2008.

BRASIL. Ministério da Cultura. Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas. Brasília: MinC, 2009.

BRASIL. Lei no 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/lei-do-plano/>. Acesso em: 8 abr./2020.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC). Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. Salvador: UFBA, 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial da Cultura. Plano Nacional de Cultura: relatório 2018 de acompanhamento das metas. 1ª ed. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial da Cultura. Brasília: Secult, 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Especial da Cultura. Plano Nacional de Cultura - Relatório 2019 de Acompanhamento das Metas. 1ª ed. Ministério do Turismo. Secretaria Especial da Cultura. Brasília: Secult, 2021.

CALABRE, L. Política cultural no Brasil: um histórico. In: CALABRE, L. (Org.). Políticas culturais: diálogo indispensável. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

LINS, C. P. C. A demanda e a produção de informações culturais brasileiras: parceria MINC e IBGE. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM ECONOMIA DA CULTURA, Recife, PE, Brasil: Fundação Joaquim Nabuco, jul./2007. 23 p.

PLANO NACIONAL DE CULTURA. Metas do PNC. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.

REIS, P. F. Políticas culturais do governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

ZIVIANI, P. A consolidação dos indicadores culturais no Brasil: uma abordagem informacional. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil, 2008.

Recebido em: 20/05/2022

Aceito em: 01/07/2022