

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS CULTURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS CULTURAIS

ANA FLÁVIA CABRAL SOUZA LEITE

Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação

São Paulo

2015

ANA FLÁVIA CABRAL SOUZA LEITE

Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação

Versão final

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Filosofia - Programa de Pós-Graduação
em Estudos Culturais

Programa de Pós-graduação em Estudos
Culturais

Orientador:
Prof. Dr. Pablo Ortellado

São Paulo

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Leite, Ana Flávia Cabral Souza

Políticas públicas para cultura : concepção, monitoramento e avaliação / Ana Flávia Cabral Souza Leite ; orientador, Pablo Ortellado. – São Paulo, 2015

119 f. : il

Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo

Versão corrigida

1. Política cultural - Brasil. 2. Política cultural - Brasil - Indicadores. 3. Política cultural - Brasil - Avaliação. 4. Políticas públicas - Brasil. I. Ortellado, Pablo, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 306.20981

Nome: SOUZA LEITE, Ana Flávia Cabral

Título: Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Filosofia - Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais.

Área de Concentração:

Estudos Culturais

Aprovado em: 20 /10 / 2015

Banca Examinadora

Professor Doutor Paulo Ortellado

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Doutora Lia Calabre

Fundação Casa de Rui Barbosa

Doutor Ranulfo Alfredo Manevy de Pereira Mendes

SPCine

Para Manuela, razão de tudo, de ser, de estar, de ir, voltar, ficar e sorrir

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Pablo Ortellado, por acreditar na relevância do projeto;

À Laís, à Catarina, à Carolina, à Andressa, ao Carlos e à Roberta, pelo auxílio, suporte, apoio e incentivo;

Ao irmão, pela ajuda;

Aos pais, pela fé;

Ao Celso, sempre.

“Devo confessar preliminarmente que não
sei o que é belo e não sei o que é arte”

Mário de Andrade

RESUMO

SOUZA LEITE, Ana Flávia Cabral. Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação. 2015. 121 p. Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Versão final.

A presente dissertação consiste em um estudo sobre políticas públicas de cultura. A atuação do Estado sobre esse campo deve envolver desde a concepção e formulação da política até a avaliação dos impactos. Contudo, não se identifica no campo da gestão pública uma “cultura de avaliação” para as políticas culturais. Os Estudos Culturais contribuíram para a definição da cultura como objeto de pesquisa e investigação no universo acadêmico, bem como para a análise de suas dimensões e das relações sociais envolvidas nas experiências em cultura. A partir desse enfoque é possível tratar da ação do Poder Público na concretização de políticas especificamente voltadas à Cultura, sob a perspectiva de sua relevância nos processos de desenvolvimento humano e de protagonismo social e democrático. A criação do primeiro órgão público voltado exclusivamente à concepção, formulação e definição de políticas públicas para cultura foi o Departamento de Cultura da cidade de São Paulo, fato que marca historicamente a organização das ações do Estado em torno desse campo. A implementação de uma política pública requer esforços próprios ao seu objeto, tais como a produção de dados, diagnósticos, acompanhamento e avaliação. A Teoria dos Indicadores permite tratar desse processo e sustentar a relevância de sistemas de monitoramento e avaliação também para o campo da cultura. A investigação de iniciativas já em curso e de alguns casos concretos se faz relevante à medida que se discute a propriedade e pertinência de se criarem indicadores culturais. Para a avaliação das políticas públicas são necessários indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Em conclusão, a matriz de avaliação proposta serve como exercício prático para avaliação de uma política pública para Cultura.

Palavras-chave: Cultura. Políticas Públicas. Formulação. Avaliação. Indicadores Culturais.

ABSTRACT

SOUZA LEITE, Ana Flávia Cabral. Title: Public Policies for Culture: design, monitoring and evaluation. 2015. 121p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2015. Final version.

This dissertation is a study of public policies of culture. The Government action in this field must involve areas from the design and formulation of policy, to an assessment of its implementation impacts. Yet for, it is not identifiable in the field of public management any kind of "culture of evaluation" directed to cultural policies. Cultural studies have contributed to the definition of culture as an object of research and investigation in the academic environment, as well as to the analysis of its dimensions and of the social relations involved in the experiences in the culture fields. From this approach, it is possible to analyze the Government action in the implementation of culture policies, under the perspective of its relevance on human development and social and democratic leadership. The creation of the first public agency focused exclusively on the inception, formulation and definition of culture public policy was the Department of Culture of the City of São Paulo, fact that historically branded the organization of Government action around the field. The Implementation of public policy requires efforts inherent to its object of action, such as data production, diagnostics, monitoring and evaluation. The Theory of Indicators allows an approach to this process, and sustains the relevance of monitoring and evaluation systems designed for the cultural field. The research of initiatives already in progress, and also of some concrete cases, is relevant amid the discussion of the importance of creation of cultural indicators. For the evaluation of public policies, efficiency, efficacy and effectiveness indicators are needed. In conclusion, the proposed evaluation matrix serves as a practical exercise for the evaluation of a public policy of Culture.

Keywords: Culture. Public Policies. Formulation. Evaluation. Cultural Indicators.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| Introdução..... | 11 |
| Capítulo I - Estudos Culturais e Teorias da Cultura..... | 17 |
| Capítulo II - Cultura como objeto de Políticas Públicas..... | 28 |
| Capítulo III - Dimensões do Objeto..... | 37 |
| Cultura e consumo cultural..... | 39 |
| Cultura e educação..... | 42 |
| Políticas de democratização do acesso aos bens culturais e Políticas de democracia cultural..... | 43 |
| Capítulo IV - Teoria dos Indicadores Culturais..... | 56 |
| Capítulo V - Avaliando uma Política Pública Cultural..... | 69 |
| Capítulo VI - Outros modelos de monitoramento: Organizações Sociais da cultura e gestão por resultados | 99 |
| Conclusão..... | 108 |
| Referências Bibliográficas..... | 114 |

INTRODUÇÃO

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.

Ministro Gilberto Gil, discurso de lançamento do Sistema de Informações e Indicadores Culturais do Ministério da Cultura, 2006

A presente dissertação aborda o processo de incorporação dos temas da cultura ao arcabouço de ações públicas, conjecturando o processo de formulação e concepção de políticas sistematizadas como pressuposto para a discussão sobre modelos de monitoramento e avaliação destas políticas.

A primeira estrutura pública efetivamente incumbida da formulação e implementação de políticas públicas para cultura criada no Brasil foi o Departamento Municipal de Cultura da Cidade de São Paulo, por Mário de Andrade, em 1935. Consideramos este referencial histórico como o marco que aponta a evolução da organização do Poder Público em torno da cultura. Desde então é possível identificar um processo de construção da cultura como campo de atuação do Poder Público até que, finalmente, é criado o Ministério da Cultura, em 1985, órgão público com atuação nacional.

Mais do que normalmente se reconhece, as políticas públicas promovidas pelo Ministério da Cultura envolvem projetos de grande abrangência territorial e apelo social e incorporam inúmeras ações definidas em função da especificidade das demandas da população. Tais ações exigem estruturas operacionais invariavelmente complexas, além de amplos esforços de comunicação interna e externa, em âmbito nacional e internacional, inerentes à busca de seus objetivos e à propagação dos resultados.

A atuação do órgão visa à participação democrática de todos os cidadãos nos mais variados campos da cultura, o que determina a necessidade de oferta de bens e

serviços de forma a atender todas as regiões do país e que contemplem satisfatoriamente os processos de criação e consumo cultural, a difusão e o fomento da cultura.

Tais objetivos passam pelo trabalho de desenvolver instrumentos eficientes e suficientes de gestão das políticas e de administração de equipamentos culturais. Isso envolve ações desde a preservação do patrimônio (material e imaterial) e funcionamento de equipamentos culturais até a implantação de novos espaços e estruturas que deem conta de oferecer o aparato mínimo para fruição dos serviços e bens de cultura, no que se refere ao fomento e incentivo à criação e à expressão cultural, desde o apoio a projetos preexistentes até mecanismos de estímulo de produção simbólica e de protagonismo social. Para que isso seja possível, o órgão deve estar dotado de infraestrutura e aparato que dê conta do monitoramento e execução de suas políticas.

Com a intenção de contribuir para o debate sobre a necessidade de indicadores próprios ao campo da cultura e a importância de incentivar a formação de uma “cultura da avaliação” no âmbito da administração pública, procurou-se elaborar uma ampla pesquisa de exemplos concretos, à luz da teoria dos indicadores.

A primeira tarefa nos exigiu examinar a evolução do reconhecimento da cultura como objeto de políticas públicas. Passamos a analisar a importância e a necessidade de formulação de sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhamento das políticas, a partir do reconhecimento de que monitorar um programa público é tão importante quanto avaliar os seus impactos. Com ações de monitoramento é possível diagnosticar, ao longo da execução, desvios no curso da política ou mesmo a necessidade de aprimoramentos, com a finalidade de corrigir distorções ou de adaptar as ações de forma que sigam seus objetivos.

Em seguida, exploramos a teoria dos indicadores aplicada ao processo de formulação e implementação de políticas públicas sobre casos concretos, passando, depois, à abordagem de sistemas de avaliação atualmente presentes no campo das políticas públicas de cultura.

Não se trata de questão nova; porém, a problemática dos indicadores é atual. Nosso objetivo com a presente pesquisa foi o de oferecer uma análise crítica, corroborada pela pesquisa de modelos concretos, na intenção de contribuir de forma mais proveitosa para o debate no campo da cultura.

As dificuldades vão desde a coleta de dados e falta de confiabilidade atribuída a eles até a ausência de padrões e metodologia para elaboração de indicadores.

Usualmente as políticas públicas são formuladas sem a preocupação de se estabelecerem mecanismos avaliativos próprios e indicadores específicos. Para as políticas culturais, em específico, outro complicador é a inexistência de uma cultura de avaliação, o que leva à incompreensão conceitual acerca do que são os indicadores e mesmo no que concerne à metodologia de aplicação.

As dificuldades se observam tanto do lado de quem coleta os dados e elabora estatísticas e indicadores, quanto do lado de quem busca e necessita da informação. Quanto aos primeiros, observamos tratar-se de funcionários, pesquisadores e/ou consultores contratados sob a encomenda de trabalhos dessa natureza. No segundo grupo estão os próprios gestores e formuladores de políticas, agentes culturais, empresas interessadas no mercado da cultura. Um lado e outro, todavia, compartilham da mesma necessidade de encontrar dados de qualidade.

A importância de se desenvolver uma “cultura de avaliação” não só é relevante para a análise das políticas em si, mas sobretudo para se estabelecer uma conexão entre as políticas culturais de forma supranacional, para além dos territórios, possibilitando a comunicação em rede, de forma atual e interessante à gestão das políticas culturais em um universo global.

Os objetos das políticas são distintos, as demandas, peculiares, as leituras, específicas, porém a problemática da gestão e acompanhamento, pressionada pela necessidade de se conceberem indicadores próprios, é comum a todos do setor cultural. Também por essa razão julgamos oportuno trazer ao conhecimento os modelos de destaque encontrados ao redor do mundo, sobretudo os dos países ibero-americanos. Imaginamos que seja da maior relevância estabelecermos uma comparação entre os exemplos já existentes, com o objetivo de se construir uma análise não só teórica, mas, em especial, empírica.

Para dar suporte à reflexão, partimos da análise dos teóricos dos Estudos Culturais, especialmente os integrantes das teorias da escola inglesa, tal como Raymond Williams, Carlyle, Thompson e suas leituras sobre Karl Marx, buscando estabelecer a relação entre o objeto da teoria e a origem da atuação do Estado no campo da cultura.

Identificamos que o papel do Estado quanto às políticas culturais passa pela necessidade de promover meios de vivência e experiência em cultura, assim como com relação ao fomento e proteção de manifestações, criações e bens culturais produzidos no contexto de dada sociedade. Sustentamos a importância da definição de indicadores e de

um sistema de monitoramento e acompanhamento que permita a avaliação qualitativa das políticas implementadas.

Quanto ao processo de criação dos indicadores, propomos premissas e objetivos, com a intenção de sugerir uma matriz que abranja todos os elementos essenciais e relevantes à observação de uma política pública, sejam eles: eficiência, eficácia e efetividade.

Propomos, ainda, uma reflexão acerca da construção da gestão por resultados no contexto público, ainda que passemos por processos complexos de transformação de mentalidades, de cultura organizacional e superação de práticas clientelistas. Vimos a oportunidade de lançar um debate que sugere a oposição entre efetividade/eficácia e eficiência. Para efeitos de introdução: a efetividade da política está associada ao seu resultado e, para que se chegue a uma conclusão, faz-se mister a avaliação. Eficiência, nessa perspectiva, envolve o acompanhamento dos investimentos públicos no processo de alcance dos resultados. Quanto ao exame da eficácia, esse se debruça sobre os aspectos intangíveis da vivência e experiência em cultura.

Políticas públicas dependem de um orçamento. Aí temos uma série de regulamentos próprios que concernem à execução do orçamento público e a consideração de diversos cenários conjunturais que podem invariavelmente levar a restrições e contingenciamentos – todos fatores a serem considerados na construção de indicadores de avaliação. O desafio do gestor passa por equacionar o programa de ação pública na chave de efetividade com eficiência, de acordo com a disponibilidade de orçamento público.

Em primeiro lugar é necessário conceber o sistema avaliativo, o que compreende estabelecer os referenciais conceituais, os fundamentos da metodologia de avaliação e o método de monitoramento de desempenho e da avaliação de impacto do programa, bem como indicações para a construção dos instrumentais necessários para coleta das informações, os indicadores de avaliação e monitoramento e a descrição da metodologia de avaliação e monitoramento da implantação e da execução do programa.

Nessa perspectiva, o que é um Sistema de Avaliação & Monitoramento? O Sistema de Avaliação & Monitoramento deve ser dividido em duas partes: (1) a avaliação do desempenho; e (2) a avaliação do impacto. Em geral, a avaliação, tomada

como técnica e estratégia investigativa, é um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de determinado assunto, proposta ou programa. Um processo de avaliação de programas e

projetos sociais geralmente tem, como sentido mais nobre, fortalecer o movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos (MINAYO, 2005).

Isso é certo, porém insuficiente no caso do Sistema de Avaliação & Monitoramento (SAM) de programas de indução do desenvolvimento local por meio do investimento em capital social. Nesses casos, para além de cidadania e direitos humanos, a ênfase maior deve recair sobre democracia e desenvolvimento.

Em programas de investimento em capital social trata-se de avaliar as condições para o fortalecimento desse tipo de recurso ou insumo do desenvolvimento (tomado tal conceito em termos sistêmicos e não apenas como consequência ou resultado do crescimento econômico, ou seja, desenvolvimento humano e social sustentável). Existem evidências suficientes de que o investimento em capital social é mais efetivo (ou “rentável”) em ambientes democráticos. Ou seja, quanto mais democracia – entendida como “metabolismo” próprio da rede social, como processo substantivo de democratização na base da sociedade e no cotidiano dos cidadãos –, mais condições de produção, acumulação e reprodução do capital social. Assim, democracia e desenvolvimento deverão constituir os referenciais em relação aos quais tais programas deverão ser avaliados no seu intuito básico de fortalecer o capital social das localidades.

No que toca à estrutura do texto, este está organizado da seguinte maneira:

O primeiro capítulo trata das teorias da cultura e de estudiosos que contribuíram para a criação da teoria dos Estudos Culturais. Analisa textos de autores selecionados dentre aqueles que se dedicaram aos Estudos Culturais e à constituição da disciplina na Europa. A partir disso, segue com a análise do processo de criação desta mesma disciplina do Brasil, o que demarca a definição da produção acadêmica sobre os temas relacionados à cultura.

No segundo capítulo, trazemos a observação da cultura enquanto objeto de políticas públicas. Abordamos textos que tratam da evolução das ações públicas no Brasil no campo da cultura, a partir dos anos 1930.

No terceiro capítulo tratamos da dimensão material da cultura, seja enquanto objeto de consumo, seja contida em processos de formação e decorrentes da educação. A partir da circunscrição do objeto e definição das premissas, passamos ao seu estudo sob o prisma da tipologia das políticas culturais concebidas pelo Estado. São elas: as políticas de democratização do acesso aos bens culturais e as políticas de democracia

cultural. Abordamos, também, outra concepção de políticas, tipologia adotada por alguns poucos autores – as de formação cultural.

No quarto capítulo, examinamos a teoria dos indicadores culturais, adentramos aos conceitos de monitoramento e avaliação, e propusemos reflexões aprofundadas sobre a importância do acompanhamento das ações públicas empreendidas no campo da cultura. Tratamos, ainda, de forma pormenorizada das orientações determinadas por órgãos de controle e planejamento no que concerne à elaboração de indicadores e avaliação de políticas empreendidas pelos órgãos públicos.

No quinto capítulo, cumprido o exame das teorias dos indicadores culturais e demonstrada a necessidade de o Estado se dedicar a essa tarefa, passamos ao exame de políticas culturais propriamente consideradas. Trouxemos exemplo de metodologia já aplicada por órgãos de referência em gestão, assim como ampla pesquisa sobre modelos e casos concretos de diagnóstico, avaliação e monitoramento de políticas culturais.

O sexto capítulo aborda o modelo de gestão cultural por meio de organizações sociais da cultura, a partir de dois casos concretos: o modelo estadual de São Paulo e o modelo do Município de São Paulo. Tal sistema de gestão é firmado sob o entendimento de que uma parceria de contratualização de resultados entre o órgão público e entidades do terceiro setor pode ampliar resultados e maximizar benefícios à população. A análise de tal modelo se faz relevante, tendo em vista a aplicação de recursos públicos em políticas culturais hipoteticamente construídas pelo poder público e cuja execução incumbe ao ente privado, visando à eficiência.

Finalmente, na conclusão, procuramos sustentar a utilidade da pesquisa e apresentar o atual modelo, ainda em construção, do Ministério da Cultura, como proposta de uma matriz de avaliação dedicada especificamente aos seus programas e políticas.

CAPÍTULO I – ESTUDOS CULTURAIS E TEORIAS DA CULTURA

Os estudos culturais e as teorias da cultura reafirmaram a cultura como campo acadêmico, o que, conseqüentemente, permitiu que outras áreas de pesquisa passassem a observá-la como campo investigativo. Enquanto “campo”, os temas relacionados à cultura passaram a ser organizados em torno de uma disciplina – a dos Estudos Culturais –, terreno sobre o qual se erigiram os estudos e as teorias para cultura que informam nossa compreensão teórica.

A partir disso, foi possível que áreas da administração pública, como o estudo das políticas públicas, assim como do campo das ciências sociais, formatassem o exame da cultura sob uma perspectiva multidisciplinar. Na verdade, os diversos campos da teoria crítica, abraçados pelos estudos culturais, parecem ter tomado para si uma tarefa que deveria ser compreendida como objeto das ciências políticas, a de explorar o estudo da ação do Estado na formulação políticas públicas para o campo da cultura.

Para nos ajudar na elaboração do problema proposto escolhi iniciar a abordagem das teorias sobre cultura com Raymond Williams, que dedicou toda uma obra à construção de entendimentos acerca do tema. É a partir do trabalho elementar dos teóricos dos Estudos Culturais que podemos obter um sentido útil à construção desta nossa ideia. A contribuição dos Estudos Culturais para a análise das políticas públicas em cultura se deve, primeiramente, ao fato de a disciplina haver estabelecido a sistematização para estudo das questões relativas a sua formação conceitual.

Esta será a minha tarefa aqui: de conjugar elementos extraídos dos entendimentos de estudiosos selecionados com a minha experiência como gestora pública, para discutir o papel do Estado na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para o campo da cultura.

Iniciaremos com os teóricos ingleses, a partir de cujos estudos se delinearão conceitos úteis à elaboração de novos conceitos pelos estudiosos brasileiros, a partir dos quais também abordaremos o campo estudado no presente trabalho. De um lado agruparemos os autores ingleses, sob a crítica de Raymond Williams, e suas discussões com início entre as décadas de 1920/30¹. De outro, traçaremos um paralelo, com base

¹ I.A. RICHARDS, *Principles and Literacy Criticism*, 1924, *apud* R. WILLIAMS, R. *Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell*, Petrópolis: Vozes, 2011, p. 270.

em alguns textos selecionados de autores brasileiros, sob os ensinamentos de Antônio Cândido (2011) para o mesmo período histórico.

Há uma consideração a ser feita com relação à abordagem temporal: enquanto na Inglaterra se firmavam as discussões em torno da teoria marxista, o que permitiu a fixação da cultura como campo da luta política das classes (“base e superestrutura”²), no Brasil caminhávamos para a emancipação intelectual como movimento em resposta ao seu contexto geopolítico de país de terceiro mundo. Contudo, uma identidade: o reconhecimento da existência de um campo “da cultura”, para ambos os grupos de intelectuais, se deu a partir da constatação sobre a relevância do domínio de uma língua e a produção literária a partir daí. Para os primeiros, o inglês; para os segundos, o português.

Temos, dessa forma, a construção dos conceitos marxistas de “base” e “superestrutura” para os ingleses; e de colonizadores e colonizados³ para os brasileiros. Temos, ainda, as políticas de Letramento pela WEA – *Workers` Education Association* (Labour Party, New Left) – para os trabalhadores ingleses, entre os anos 1906 e 1920 e a “Escola Nova” para a população brasileira, nos anos 1930, como retratada por Antônio Cândido (2011). Estas foram as bases de construção das influências elementares para os Estudos Culturais – domínio da língua e produção literária – para o que depois passou-se a entender como experiência em cultura e do reconhecimento da arte para a civilização⁴, o germe das políticas públicas (organização dos estímulos pelo Estado). Seria, portanto, para esses autores, a experiência em literatura a dar azo à experiência nas artes⁵.

Partiremos desta identidade entre os dois grupos de intelectuais – estrangeiros e nacionais – a observação essencial sobre a formação de uma língua. Este é o conteúdo teórico em que nos basearemos. Porém, cabe salientar que, a par da produção literária, a partir dos anos 1950, floresce a produção musical no Brasil. É possível registrar a criação de importantes equipamentos culturais no Brasil, como a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, orquestras municipais (Santos, Araras, Campinas, Rio de Janeiro),

² WILLIAMS, 2005.

³ Neste sentido: SAID, 2012; HALL, 2011; Benedict Anderson, *Comunidades Imaginadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

⁴ WILLIAMS, Raymond, 2011c, p. 270

⁵ *Idem*, p. 275

bem como a produção musical de reconhecidos compositores nacionais, como Osvaldo Lacerda, Camargo Guarnieri, Guerra Peixe, Almeida Prado, Carlos Gomes; bem como a ascendência aos palcos internacionais de importantes músicos brasileiros, como Maestro Eleazar de Carvalho, Nelson Freire, entre outros. De se notar que a produção musical sinfônica no Brasil, tanto em composição, como em formação, é notadamente influenciada pela cultura europeia.

Alguns teóricos ingleses dos Estudos Culturais, por meio da crítica literária e, depois, em contribuição à aplicação ou em contestação à teoria marxista, preocuparam-se em estruturar a cultura como campo de luta. Já os intelectuais brasileiros preocupavam-se em construir nossa *pátria* e a idealização da nossa *natureza*⁶.

Porém, para Williams, a palavra cultura não pode ser automaticamente pressionada a servir como qualquer tipo de diretriz social ou pessoal. Ele entende que sua emergência em seus significados modernos resulta do esforço para uma avaliação total qualitativa, pois a cultura indica um processo e não uma conclusão. A primeira tarefa de Williams é redefinir a cultura e conseqüentemente propor a noção de política cultural. Em sua primeira obra, "Cultura e Sociedade", mostra a existência de uma tradição inglesa de aferir a qualidade de vida de dada sociedade por meio da discussão sobre cultura. Diversos estudos realizados até o século XXI em torno das concepções sobre cultura foram organizados por Williams de acordo com três questões principais vividas socialmente desde o século XIX: indústria, democracia e arte.

Os estudos dos teóricos ingleses compreendidos desde 1790 até 1950 vão da crítica literária, passam pela teoria marxista e chegam aos dias de hoje enfeixadas nas mudanças de um conjunto de conceitos que foram sendo ressignificados com o passar do tempo e com as modificações intrínsecas a esta passagem.

A partir da obra de Williams é possível registramos a seguinte ideia: devem ser valorizadas, além das obras que codificam a cultura como modo de vida, também as modificações históricas deste modo de vida.

Williams se esmera em reelaborar a noção de cultura como modo de vida para sustentar que se trata de algo comum à sociedade e estabelece fronteiras mais amplas, que envolvem tanto bens da alta cultura quanto processos de descoberta e criação.

⁶ Como se pode notar nas obras de José de Alencar, Gilberto Freire, Euclides da Cunha, Fagundes Vilela, Casimiro de Abreu.

Richards vai tratar da função social da arte enquanto “ajuste dos impulsos⁷” e processo de organização de que o Estado possa se valer. A maior felicidade da maioria⁸ passa a ser o grau mais elevado de organização da satisfação dos impulsos. O estabelecimento de um padrão comum encontrará indivíduos acima ou abaixo. As tensões daí oriundas devem ser resolvidas, não em termos da maioria, e sim da extensão e grau de satisfação que possíveis sistematizações diferentes que os impulsos produzem. A este pensamento podemos comparar a noção de democracia cultural – o reconhecimento das diversas manifestações, sem o incentivo às tensões entre uma e outra. Ao contrário, o Estado deve atuar para equalizar e organizar as diferentes demandas, ou os “impulsos” da sociedade, e não para uniformizá-las em um conjunto fantástico de unicidade.

Impulsos podem ser divididos em apetências e aversões. “Qualquer coisa que satisfizer uma apetência é valiosa⁹”. Neste sentido, é bem-vinda e atuação do Estado no sentido de fomentar as atividades artísticas. Williams introduz, então, a importância da literatura e das artes, salientando que se trata de exemplos “superiores” de organização, que fornecem valores (a boa e a má literatura) e, por meio da experiência de tais valores, é que se alcança a organização mais ampla, e, também, a propagação de códigos pressupostos. Surge, portanto, a ideia de que “a poesia pode nos salvar”, o que representaria “um meio perfeitamente possível de se superar o caos”¹⁰.

Richards avança neste entendimento e passa a associar a teoria de valor à análise psicológica do artista. Para Williams, Richards enxerga no artista uma maior possibilidade de experiência humana do que para uma pessoa comum. Aqui surge a primeira ideia de arte como forma de expressão: o artista se vale de sua arte para se expressar.

Ao fazer uso desta capacidade, o artista pode adotar as mais diversas variações. A combinação de códigos, língua e expressão pode ser útil ao coletivo, gerando possibilidades de identificação dos outros indivíduos, seja com a forma de expressão, seja com o bem artístico produzido.

Para Richards, a utilidade da experiência neste conjunto de valores está associada à qualidade da arte. Enquanto a boa arte auxilia no processo de organização, a

⁷ Op Cit.

⁸ WILLIAMS, Raymond. *Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell*. Petrópolis: Vozes, 2011c. p. 90.

⁹ WILLIAMS, Idem, 272.

¹⁰ Idem, nota 77.

má arte não só não contribui como pode, inclusive, prejudicar este processo. Contudo, os efeitos possivelmente desencadeados dependem apenas do tipo e grau de organização que é dado às experiências. Assim,

se essa organização estiver no nível de nossas próprias melhores tentativas ou acima delas (mas não tão acima a ponto de estarem fora de alcance) somos revigorados. Mas se a nossa própria organização for destruída e forçada a descer a um patamar mais grosseiro e perdulário, ficamos deprimidos e temporariamente incapacitados, não só localmente, mas geralmente (...) a menos que a tarefa crítica de um diagnóstico seja capaz de restaurar a equanimidade e a serenidade (2011c: 274)¹¹.

Richards vê, portanto, que a função das artes, através da metáfora do “jogo” é de propor uma situação, e, neste sentido, ser experimental. Deste modo, enquanto experiência imaginativa, a arte pode gerar uma reação vantajosa, de transformação da realidade dos homens em relação a uma eventual condição alterada ou de perigo. A arte, então, tem também o condão de civilizar, mas, sobretudo, de ser “realmente enriquecedora, libertadora e purificadora”, já que “o homem é – sempre e em todas as partes – mais do que um leitor” (WILLIAMS, 2011c: *passim*).

Williams acrescenta à ideia de Richards – da arte como organização – o fato de que as discussões teóricas da arte, desde a Revolução Industrial, foram danificadas por uma suposta oposição entre arte e a real organização da sociedade.

Estendendo sua crítica, Williams utiliza a palavra cultura em dois sentidos: (i) para designar os significados comuns de um modo de vida e (ii) para designar as artes e o aprendizado, enquanto processos especiais de descoberta e esforço criativo. A característica experimental das artes é capaz de promover “uma reação geral a uma mudança geral e significativa nas condições da nossa vida em comum” (*idem*: 321).

A esta capacidade atribuída à experiência cultural ele associa a tarefa de comunicação do Estado. A experiência de forma democrática é a única coisa que concretiza a teoria. Por isso, ao se desincumbir da tarefa de transmissão de conteúdo democraticamente, o Estado deve se restringir a comunicar, conseguir uma recepção e uma resposta, longe do dirigismo estético. Podemos extrair deste elemento teórico que a ação do Estado é eficaz se a transmissão de conteúdo alcança uma resposta.

¹¹ Os bailes funks estariam na contramão da função social da arte, nesta leitura, pois contrariam o código dos padrões da boa arte.

Para Williams, a “cultura é de todos, em todas as sociedades e em todos os modos de pensar”. Concordando com essa perspectiva, é possível entender que há um conjunto de tradições, códigos, valores e práticas transferidas em vários sentidos. Vivemos em uma sociedade transicional e o arcabouço cultural pode persistir por gerações.

Assim como Williams, acreditamos que a categorização da cultura é artificial e mecânica. Porém, a compreensão sobre um dado grupo, um coletivo e suas respectivas produções ou reproduções culturais, é relevante, útil e necessário para o processo de formulação de políticas públicas.

Até que houvesse a consolidação dos Estudos Culturais como disciplina, havia duas ideias predominantes, quais sejam: a da cultura da minoria de Leavis; e a de Eliot, para quem a vida urbana de uma sociedade industrial e a democratização da educação e do acesso às artes destruiria a ideia de cultura. Vimos que, em contraposição a estas ideias, está a construção de cultura com a crítica de Williams.

A partir de 1950 vão se consolidando posições contemporâneas sobre cultura. É criado o *Arts Council*, destinado a implantar políticas mais democráticas de propagação das artes e o provimento da educação secundária na Inglaterra. Tratava-se de uma oportunidade para se repensar a cultura, numa acepção mais inclusiva, ampla e que absorvesse as transformações de uma sociedade em movimento.

O primeiro passo era deslocar o pensamento arraigado de cultura de minoria e de dirigismo, de que tratam Leavis e Eliot. Exitosa esta etapa, o segundo passo seria o de estruturar reflexões contemporâneas capazes de captar as novas formas de experiências sociais, determinadas pela reorganização social; e de abrir a possibilidade dialética de intervenção no sentido de oferecer outros recursos de acesso ao consumo de bens e aos meios de produção cultural.

Mas quem deveria intervir? O Estado. E por quê? Porque cabe ao Estado a promoção dos direitos de igualdade e garantia das liberdades.

Para Williams trata-se de articular uma nova posição teórica, apoiada na história e nos fatos sociais, mas por meio de uma intervenção política específica no presente. Williams defende uma cultura comum, o que não implica o despreço pelas artes, e propõe uma modificação na relação entre arte e sociedade. Para ele as artes estão ligadas à vida social e depende de meios sociais de produção de sentido, tal como o uso da língua. A partir de sua obra “Cultura e Materialismo” a comunicação ganha

dimensão de força social capaz de interagir com instituições, formas, relações e valores sociais.

Fixamos o conceito de arte com a função de organização social. A boa arte promove a elevação, a libertação. E é na expressão, na experiência cultural, que o homem atinge seu protagonismo social. De um lado, a oferta de meios estimulantes e apropriados pode fomentar a expressão artística, que já é em si libertadora. De outro, a voz, a dança, a rima, enquanto veículos de expressão, promovem a cidadania, o reconhecimento daquele sujeito como um ser autônomo, que se manifesta, seja na esfera individual, seja no núcleo familiar ou nos coletivos dos quais faz parte.

A partir do estudo dos conceitos formulados pelos teóricos ingleses propomos uma aplicação útil para análise e reflexões das políticas culturais associadas a nossa realidade. Deste modo, com base no conteúdo de que dispomos em termos de teorização da cultura, é necessário atribuímos outras lentes, que localizem nosso objeto em função das características do nosso lugar, conjugando o trabalho de autores brasileiros que passaremos a abordar adiante.

Maria Elisa Cevasco, ao analisar o tema da cultura, anota uma mudança semântica considerável que houve na passagem do século XIX para o século XX. Antes cultura era utilizada como “termo que enfeixa uma reação e uma crítica – em nome dos valores humanos – à sociedade em processo acelerado de transformação”; depois, cultura passou a ser aplicada às artes, “como as obras e práticas que representam e dão sustentação ao processo geral do desenvolvimento humano”.

Cevasco pontua que “a cultura não mais transcende a política como um bem maior, mas representa os termos em que a política se articula” (CEVASCO, 2012: 10). Concordamos com a autora, no encontro do entendimento de que “Cultura e Sociedade”, de Raymond Williams, é a obra que marca o primeiro passo do deslocamento sobre a compreensão de cultura e adaptação aos tempos atuais e, por isso, trata-se de uma contribuição original para a compreensão do conceito.

Até 1960 cultura era entendida como alta cultura¹², o que significava que as ações do Estado eram limitadas à difusão dos produtos da alta cultura entre todas as classes. Esse é o traço basilar para as políticas de democratização do acesso aos bens culturais.

¹² CEVASCO, 2012, p. 64.

Aludindo a Francis Mulhern, Cevalco sustenta que “política é onipresente nos estudos culturais, confirmando uma relação, uma identidade e um desejo¹³”. O avanço nesta compreensão nos permite o entendimento de que

a função social da política e da cultura são distintas. A cultura é a instância da construção de significados e da veiculação de valores, tudo isso impregnado de valores políticos, mas a política é a instância da deliberação, do que deve ser feito para assegurar um determinado estado de coisas: se não o consegue por consenso o faz por coerção. É na política e não na cultura que a sociedade deve buscar respostas para a pergunta fundamental: ‘que fazer?’ (p. 97).

Para Antônio Candido, os anos de 1930 foram marco histórico, o qual permite um verdadeiro “antes” e “depois”, para a investigação da produção cultural no Brasil. Essa observação se aplica aos diversos setores: instrução pública, vida artística e literária, estudos históricos e sociais, meios de difusão cultural, como o livro e o rádio. E, sobre as relações sociais, uma correlação nova entre intelectual e artista, de um lado e, de outro, a sociedade e o Estado. Os estudos de Antônio Candido contribuem para introduzir a ideia do Estado como um dos atores efetivos deste complexo de relações no campo da cultura, papel forjado nas novas condições econômico-sociais.

De outra parte, entre os intelectuais e os artistas, ocorria uma conscientização ideológica que rompia com práticas arcaicas e provincianas de assimilação dos padrões estrangeiros. Conforme nos ensina o autor, “os anos de 1930 foram de engajamento político, religioso e social no campo da cultura” (CÂNDIDO, 2011:230).

A revolução do ensino foi um dos grandes marcos. A escola pública, ou a “escola nova”, promovia o ensino do “cidadão” e não do “fiel”, em repúdio ao modelo eclesial de ensino até então praticado, culminando com a implantação das universidades de ensino superior. O ideal dos educadores relacionava a atuação cidadã associada ao voto secreto: o ensino público deveria formar cidadãos capazes de escolher seus representantes na esfera da administração pública, de um lado, e de outro a formação de uma massa votante intelectualmente qualificada.

Renato Ortiz, em texto de 2004, afirma que não havia, até aquele momento, os Estudos Culturais como área disciplinar no Brasil. Para ele, apesar do reconhecido interesse acadêmico sobre os estudos produzidos em outros países, como Inglaterra e EUA, no Brasil, a penetração dos Estudos Culturais se “faz pelas bordas” (pp. 120-121).

¹³ *Idem.*, p. 97.

Não obstante, suas reflexões sobre o tema são de toda relevância para os Estudos Culturais já compreendidos hoje como campo acadêmico.

Quando os intelectuais latino-americanos passaram a se ocupar do dilema de conceitos como o de identidade nacional, emergiram temas relacionados à cultura. Surgiram a “cultura nacional”, “cultura popular”, “imperialismo e colonialismo cultural”, todas ideias intrinsecamente relacionadas às questões políticas. Os entendimentos sobre cultura foram se modificando com o passar do tempo, como sói acontecer no terreno das sociedades mutantes, especialmente no contexto urbano.

Primeiramente, com o surgimento de uma indústria cultural no Brasil (ORTIZ, 2004), recriou-se o conceito de cultura popular, gerando a despolitização das questões anteriores sobre identidade. Segundo, a adoção do pressuposto do Estado-Nação. E, em terceiro plano, o movimento de institucionalização das ciências sociais levou à separação entre compreensão da realidade e atuação política¹⁴.

Segundo Ortiz, com a globalização e o enfraquecimento da ideia de Estado-Nação, o debate sobre a identidade nacional é deslocado para a emergência das identidades particulares (étnicas, de gênero, regionais), o que fortaleceu a captura desta agenda por organizações políticas, como Sindicatos, partidos e movimentos sociais.

Apesar do autor não acreditar que os Estudos Culturais pudessem se reproduzir no Brasil, dadas as especificidades dos objetos investigados, a disciplina encontra-se plenamente constituída, conquanto ainda não se registra aqui grande volume de produção científica oriunda da área. Outros intelectuais emergiram e hoje são estudados no contexto dos Estudos Culturais.

Trazendo à baila a proposta de Williams quanto ao papel do Estado no sentido de comunicar, ou de propagar determinado arcabouço simbólico, de bens e valores, Silviano Santiago (2000) reflete sobre o risco do dirigismo cultural. Observa que o Estado, ao promover a acessibilidade em relação ao consumo de bens (neste caso, bens da alta cultura), não deve determinar o gosto, apenas promover meios de alcance dos bens culturais e, no máximo, limitar-se a transferir ativos que permitam a informação para fruição daqueles produtos culturais.

Disso decorre que, noutro sentido, é mister impedir a imposição de um discurso de dada cultura sobre outra, o rompimento das zonas de contato e mediação em favorecimento de um universo simbólico dominante.

¹⁴ ORTIZ, 2004, p. 125.

Outro autor que se soma à investigação dos Estudos Culturais no Brasil, embora represente a América Latina de forma geral, é Néstor Garcia Canclini. A realidade brasileira se adere facilmente aos temas tratados em *Culturas Híbridas* (2008), notadamente no que se refere às indagações sobre o papel do Estado no campo da cultura.

Uma das primeiras questões é a de democratização do acesso aos bens culturais. A seu ver, uma questão: “É possível democratizar não só o acesso aos bens, mas também a capacidade de hibridá-los, de combinar repertórios multiculturais que esta época global expande?” Sua resposta é no sentido de que depende das ações políticas e econômicas (p. xxxvii), ou seja, do Estado. Dentre as providências imediatas seria de reconhecer a heterogeneidade e as múltiplas hibridações como enfrentamento da homogeneização que o capitalismo carrega¹⁵.

Sob este prisma afirma:

A primeira condição para distinguir as oportunidades e os limites da hibridação é não tornar a arte e a cultura recursos para o realismo mágico (do discurso ufanista, nacionalista) da compreensão universal. Trata-se, antes, de colocá-los no campo instável, conflitivo da tradução e da ‘traição’, as buscas artísticas são chaves nessa tarefa, se conseguem ao mesmo tempo ser linguagem e ser vertigem (p. xi).

Seus estudos estão apoiados na obra de Jurgen Habermas até Marshall Berman e lhe permitem a construção da seguinte proposição: modernidade como etapa histórica; modernização como um processo socioeconômico que vai construindo a modernidade; e os modernismos como projetos culturais que renovam as práticas simbólicas com um sentido experimental e crítico¹⁶.

Em paralelo, ressaltamos a pertinência provocativa da teoria de Williams no que toca à “teoria crítica como consumo”, que se centra na noção da obra de arte como texto e, por isso, requer a necessidade de interpretá-lo “corretamente”, tendo a origem na teoria do gosto, desprezando-se as práticas de produção daquele objeto¹⁷. Williams acredita que a verdadeira crise na teoria da cultura atualmente esteja fundada entre o ponto de vista da obra de arte como *objeto* e a visão *alternativa* da arte como uma *prática*.

¹⁵ Neste sentido, ver Edward Said, *op.cit.*

¹⁶ CANCLINI, 2008, p. 23.

¹⁷ WILLIAMS, 2011b.

Para ele, é indispensável apreciar tanto os componentes da criação de determinado objeto quanto as verdadeiras condições destas práticas. Movimentos, escolas e tendências políticas informais sustentaram uma parte relevante de nosso desenvolvimento social e artístico. Na visão do citado autor, a análise histórica destes movimentos, dos pré-rafaelistas aos surrealistas, dos naturalistas aos expressionistas, pode colaborar na tentativa de analisar as nossas atuais formações.

Não se trata de uma análise artística específica, nem de uma análise social generalizante. Trata-se da descoberta de formações genuínas continuadas, simultaneamente artísticas e sociais locais, com toda evidência propriamente cultural de identificação e de apresentação, de especificação local e de organização, de *intenção* e de inter-relação com os outros (fenômeno que se opera entre o palco e o público, por exemplo), que constrói o elemento concreto de uma obra, de fato e, em outra direção, uma resposta (enquanto expressão, voz social ativa, exercício de cidadania) específica à sociedade (processo de atuação política e social dentro de um coletivo).

A expressão cultural, portanto, que gera e cria objetos, pressupõe indivíduos livres, que reconhecem e fazem uso de sua “voz”, o que, na teoria marxista, representa a consciência da classe e, por sua vez, leva à interação dos sujeitos e à concretização de um papel social, do protagonismo social. Isso posto, fixamos duas ideias centrais: o consumo e a vivência da cultura e a produção livre de bens culturais.

Portanto, com base nos autores abordados, estabelecemos o seguinte entendimento: o Estado deve atuar no campo da cultura com o fim de promover e fomentar capacidades humanas para a produção de bens culturais (ou produtos artísticos); oferecer meios sólidos e concretos que permitam as mais diversas manifestações culturais; e viabilizar oportunidades de experimento e vivência de bens públicos de cultura, notadamente aqueles entendidos como bens da “alta cultura”.

Daqui partiremos com a investigação sobre a função social da arte e, a par disto, sobre a forma de atuação do poder público, ao reconhecer a cultura como objeto de políticas públicas.

Para tanto, a partir do próximo capítulo, em que estudaremos as temáticas que adjetivam especificamente as políticas públicas de cultura, partiremos da premissa de que se identificam dois eixos principais em torno dos quais são elaboradas políticas públicas de cultura no Brasil: de democratização do acesso e de democracia cultural.

CAPÍTULO II – CULTURA COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Lia Calabre (2009), a relação entre Estado e cultura é milenar, mas a atividade estatal sobre a cultura como área que deva ser tratada sob a ótica das políticas públicas é contemporânea. Observa, entretanto, que ainda há um grande hiato entre política e cultura.

A formação do campo acadêmico das políticas públicas vem sendo constituída a partir de mudanças na visão sobre o papel do Estado. Na Europa houve uma longa etapa de estudos e pesquisas voltadas mais propriamente às teorias institucionalistas, formação e papel do Estado, enquanto que nos EUA a produção do campo acadêmico negligenciou os estudos teóricos sobre Estado e se concentrou nos estudos sobre a ação dos governos – produtores de políticas públicas efetivamente.

A cientista social Celina Souza (2006) desenvolveu extensa revisão de bibliografia em que conclui terem sido quatro grandes estudiosos que contribuíram para a definição do campo das políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (anos 1930) traçou seus estudos a partir da conciliação entre conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, sugerindo o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (anos 1950) tratou do conceito da racionalidade limitada dos gestores públicos (*policy makers*). Para este autor, as decisões dos *policy makers* sofrem limitações de um conjunto de disfunções, tais como informação falha, tempo escasso para o desenvolvimento adequado do processo de tomada de decisão e autointeresse. Tais contingências poderiam ser minimizadas por meio do conhecimento racional, que, por sua vez, pode ser maximizado por meio da criação de conjunto de regras e incentivos que direcionem a atuação dos atores dos processos com o estabelecimento de metas e a contenção de locupletamento indevido, motivado por interesses particulares.

Já Lindblom (décadas de 1960 e 70), questionando as teorias dos antecessores, incorporou às teorias então existentes outras variáveis, tais como as relações de poder, processos eleitorais, burocracias dos partidos e dos grupos de interesses.

Os estudos de Easton (1965) contribuíram para o campo a partir da visão de política pública como um sistema, que coordena formulação, resultados e ambiente e que sofre injunções de partidos políticos, mídia e grupos de interesse.

Tendo em vista que as políticas públicas são o instrumento de atuação dos governos, existe uma miríade de variantes acerca de objetivos e áreas de aplicação, com repercussões políticas, sociais e econômicas.

Também porque se trata de um campo vastíssimo em termos de interesses acadêmicos os pesquisadores sobre o tema representam diversas áreas do conhecimento. A partir da revisão bibliográfica dos últimos 40 anos, Celina Souza propõe um conceito para as políticas públicas enquanto campo de conhecimento como sendo um território que reúne várias disciplinas, teorias e modelos analíticos: um território plúrimo em que se concentram uma ação empreendida a partir do Estado e instâncias do governo, ou seja, a administração pública.

É unânime entre os cientistas políticos que o termo “políticas” está relacionado com o poder social. Políticas públicas, então, correspondem a soluções, atividade ou grupo de atividades específicas voltadas às demandas e interesses relacionados aos assuntos públicos, por meio da alocação de recursos públicos, executadas por estrutura de governo legitimada para isto (LAHERA, 2004).

Uma política pública pode ser adjetivada em função da especialidade ou núcleo social a que se destina, de modo que é possível existir política pública de educação, de saúde, de assistência social, cultural e assim por diante. Celina Souza entende que se trata da atividade estatal que busca sanar conflitos por meio da articulação de diferentes interesses, convivência e equivalência de preferências. Assim, apesar do campo dispor de métodos e teorias próprios, também constitui objeto analítico de outros ramos, inclusive os de acompanhamento e avaliação e de técnicas próprias a cada campo, pois comporta vários olhares. As políticas públicas específicas, uma vez formuladas e concebidas, desdobram-se em projetos, programas e planos, com bases de dados, sistemas de informação e de pesquisa próprios (SOUZA, 2006).

Com relação ao processo de concepção das políticas públicas, é necessário compreender em que medida os diversos atores (Estado, instituições, grupos de interesses, partidos políticos, movimentos sociais etc.) e vetores externos (conjunturas econômicas, políticas, contextos sociológicos e sociais, pressões externas etc.) desempenham seus respectivos papéis ou influenciam o processo decisório que

concerne aos governos. Uma política pública, portanto, é resultado da combinação destes diversos vetores, em conjunto com fatores políticos.

Para as políticas públicas de cultura não é diferente: obedecem à mesma lógica no que tange à formulação, bem como à implementação. Há, todavia, uma peculiaridade das políticas culturais em relação às direcionadas a outros setores: envolvem um conjunto de atores que relaciona poder público, instituições civis (terceiro setor), organizações privadas, grupos comunitários e os contemporâneos coletivos, em ações de produção no campo do simbólico, visando a satisfazer as necessidades do conjunto da população. É a atuação no campo simbólico, no imaginário coletivo e no estímulo às capacidades e criações do espírito humano que as distingue.

O dimensionamento de tais necessidades, combinado com a consideração das particularidades da produção simbólica no território que determinará os eixos das políticas: de democratização, de democracia e de reconhecimento da diversidade.

Mas como se deu historicamente a atuação política do Estado sobre cultura?

Para Renato Ortiz, a esfera da cultura é um domínio dos símbolos, que têm a capacidade de apreender e relacionar as coisas. Ora, o homem – que dá razão à existência do Estado – é um ser simbólico e a linguagem é uma das ferramentas imprescindíveis que define sua humanidade. A reunião de símbolos e linguagem é o que determina cultura. Portanto, não há sociedade sem cultura, e as relações sociais são indissociáveis da linguagem.

Ora, se as políticas estão relacionadas com o poder social, então as políticas de cultura estão relacionadas à expressão social, de forma individual ou coletiva. Geram também um arcabouço de poder por meio deste protagonismo. Promovem a participação e viabilizam o ativismo social. Neste contexto, a linguagem e os universos simbólicos “nomeiam” as coisas, relacionam as pessoas, constituem-se em visões de mundo.

Entre as formas de expressão que a linguagem abarca, temos a expressão artística, que se dá pela participação do homem e seu correspondente universo simbólico em todas as dimensões da sociedade: como artista, como consumidor das artes, como espectador, como produtor de cultura e fonte de que emanam outros símbolos e práticas, os quais podem sofrer processos de ressignificação com o passar do tempo – inexorável às estruturas sociais.

A afirmação de Ortiz¹⁸ de que a cultura “é constitutiva da sociedade (ou, se preferirem, não há sociedade sem cultura)” tem um objetivo: marcar uma dimensão às vezes esquecida do debate intelectual. Esta noção caracterizaria um registro de compreensão muito diferente da ideia de “política cultural”.

Em contraposição ao nosso argumento de cultura como campo de atuação do Estado, este autor defende a ideia de que a racionalidade subentendida em relação à noção de política não se aplicaria à cultura:

Uma ação cultural parte de uma concepção determinada, traça objetivos e visa alcançá-los. O problema é que o domínio da cultura como dimensão constitutiva da sociedade não coincide com a esfera da ação política. É isso que explica porque ‘o que foi planejado não deu certo’. Claro, pode-se sempre dizer que determinada ação foi mal executada, mas mesmo se os objetivos tivessem sido completados, o hiato permaneceria¹⁹.

Por outro lado, sustenta que o desenvolvimento é intrínseco às sociedades modernas, e, por isso, o vínculo entre cultura e desenvolvimento, embora não seja – sob seu ponto de vista – necessário, é decisivo. Decorre desta hipótese seu entendimento acerca das legitimidades de políticas para erradicação da pobreza, melhoria das condições de gênero, incentivo ao turismo, preservação do meio ambiente.

Ainda citando Ortiz:

É no contexto da modernidade-mundo que se torna possível valorizar as diferenças. Dizer que as culturas são um ‘patrimônio da humanidade’ significa considerar a diversidade enquanto um valor, se não ‘universal’, pelo menos, extensivo a um conjunto amplo de indivíduos. Todos devemos cultivá-lo e respeitá-lo. A crítica ao etnocentrismo, assimilada na maioria²⁰.

Discordamos da posição do autor. Entendemos, contudo, que a discussão que ele propõe estaria melhor compreendida no contexto das *politics* e *policy*. Partindo desta proposta é possível entender que o autor é contra a atuação política no sentido subjetivo, contudo admite a ação do Estado organizada em uma política pública. Sob este prisma afirma que “a discussão sobre a gestão dos bens culturais caracteriza um elemento da *policy*. O que importa é estabelecer objetivos claros, determinar os meios para alcançá-los, e por fim implementá-los.” Adiante, conclui que “uma política cultural para o

¹⁸ ORTIZ, R. "Cultura e Desenvolvimento". s/l. s/d. Disponível em:

<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=3confcult-renato-ortiz.pdf>>

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Ibidem*.

desenvolvimento isola determinados aspectos, privilegia alguns pontos, e atua numa direção específica.” E, ainda, que “as políticas culturais, querendo ou não, em parte, inserem-se dentro desta perspectiva: formas racionais para acelerar a realização dos objetivos predeterminados. É desta forma que atuam as entidades que delas se ocupam: governos, ONGs, organismos internacionais etc. Fica, porém, uma dúvida: existiria uma *policy* sem *politics*²¹?”

A questão que ele propõe foi amplamente estudada no campo das políticas públicas por seus especialistas. Aqui trataremos de alguns autores que se dedicaram a ela.

Sabemos que a *politics* (ou a política) influencia, sim, a *policy* (a política pública). Isto pode ocorrer no bom ou no mau sentido e em todas as suas fases: de concepção, implementação, gestão e avaliação. É exatamente por esta razão que argumentamos a importância de haver um sistema de avaliação específico e intrínseco, de forma a despersonalizar o quanto mais seja possível um programa de política pública e, com isso, evitar suscetibilidades ao longo de sua implementação.

Adota-se como marco histórico no Brasil a década de 1930, a partir de quando é possível identificar a sistematização de ações do Estado em torno do campo da cultura (CALABRE, 2009). Identifica-se, a partir da criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1934, um processo de construção institucional do campo da cultura, com ações voltadas para os mais diversos setores: radiodifusão, cinema, patrimônio, museus, e até artesanato e dirigidas a grupos indígenas.

Acreditava-se, àquela altura, que deveriam existir ações voltadas à “elevação do nível da cultura brasileira”, no sentido de que a população brasileira não dispunha de muito conhecimento cultural, em virtude de acesso restrito à produção artística e cultural.

Foi na cidade de São Paulo que ocorreu a primeira experiência efetiva de institucionalização da cultura, com a criação do Departamento de Cultura em 1935. Estavam previstos na regulamentação do Departamento de Cultura as vertentes do teatro, cinema, radioescola e discoteca pública municipal, educação e recreios, bibliotecas, museus, documentação histórica e social. Segundo Antônio Candido (2011), o projeto de São Paulo era de humanização da cultura, rechaçando a ideia de que estava restrita às elites, com a missão de ampliar a fruição dos bens culturais, desde o “requite

²¹ ORTIZ, R. *Op. Cit.*

dos Quartetos de Cordas até o incentivo às manifestações folclóricas, desde a pesquisa sociológica e etnográfica até a recreação infantil pedagogicamente orientada”.

No âmbito federal outras ações também foram sendo realizadas, como na área do cinema, teatro, patrimônio, radiodifusão, livro e leitura. A marca do Governo Vargas para a área da Cultura foi justamente articular as mais diversas demandas sociais, visando contemplar todo o conjunto de setores da cultura. O processo de concepção das políticas envolvia diálogo com diferentes agentes, como intelectuais, empresários e trabalhadores.

De acordo com Lia Calabre, o período entre 1940 e 60 foi de fraca atuação do Estado no campo da cultura, com pouco investimento público e forte investimento privado ligado à indústria cultural. Inclusive, foi neste período em que se consolidaram os meios de comunicação de massa – rádio e televisão. Nota-se, no mesmo período, fortes atividades no setor cinematográfico e do teatro.

A combinação entre o surgimento de uma nova classe média urbana e de uma classe operária, com a mudança no padrão de consumo e das relações sociais, demarcaram outras fronteiras para o campo da cultura, especialmente no que se refere aos territórios e manifestações artísticas e culturais.

Em decorrência, ainda segundo Calabre, surgem novas compreensões sobre o que seria "popular". Uma primeira vertente se alinhava à tradição modernista de identidade nacional e tradições folclóricas. A outra afirmava que a urbanização e a industrialização deveriam superar o determinismo da colonização e construir “um novo povo brasileiro, uma nova cultura popular”.

Para Antônio Rubim²², a história das políticas culturais no Brasil é marcada por tristes tradições: de autoritarismo, descontinuadas, de caráter tardio, paradoxos, impasses e desafios. Esta herança se refere, segundo Calabre, aos anos 1960 e 70.

Os anos de 1960 comportavam expectativas quanto a mudanças nas políticas para linguagens artísticas e práticas culturais, enquanto se consolidava a cultura de massa pelo rádio e pela televisão, com a conformação de hábitos e padrões importados, como o cinema hollywoodiano, o *rock and roll*, a bossa nova, as revistas “O Cruzeiro” e “Manchete”, gibis e fotonovelas, criando uma estética editorial (CALABRE, 2009).

Neste contexto erige o projeto da União Nacional dos Estudantes, com a proposta de lutar contra o subdesenvolvimento e o imperialismo, por meio de uma

²² Apud CALABRE, 2009, p. 57.

revolução política e cultural, calcada na cultura popular contra uma sociedade burguesa de consumo. Fortaleceram-se, a partir do Golpe de 64, os festivais, os quais passaram a ser os *loci* de organização política e da expressão de seus ideais por meio das representações artísticas.

Em 1961 o então presidente Jânio Quadros criou o Conselho Nacional de Cultura, desvinculado do Ministério da Educação e Cultura e diretamente ligado ao Gabinete presidencial, apontando uma estratégia de “prioridade” e controle maior sobre as políticas públicas. Na ausência de políticas mais organizadas pode-se dizer que a agenda desse conselho indicava uma importante iniciativa em termos de organização de uma política pública para a cultura de caráter nacional.

De todo modo, o Conselho, de pouca robustez e fracamente fundamentado, foi extinto com a renúncia do Presidente Jânio Quadros e suas reminiscências passaram a integrar o Ministério da Educação e Cultura. A partir disto teve seu projeto original modificado e passou a incorporar outras iniciativas, não tão efetivas.

Um dos projetos foi o “Trem da Cultura”, em parceria com a Rede Ferroviária Nacional, que sofreu uma adaptação e passou a ser denominado “Caravana da Cultura”. Passou-se de um programa para reunir diferentes manifestações culturais por todo o país para um programa de circulação cultural de bens oriundos da alta cultura, tais como espetáculos de música erudita, canto coral, pinturas famosas. Este projeto envolvia a participação de mediadores encarregados de promover a transferência de conhecimento para a população, no sentido de ampliar a fruição dos bens levados ao seu território. Entretanto, o cenário orçamentário restritivo sempre marcou os investimentos públicos em cultura.

Em 1966, o Governo encomendou estudos, por meio de uma comissão instituída especificamente para isso, com a finalidade de propor uma reformulação da política cultural do país. O projeto era inovador e envolvia a proposta de legislação para cultura; assim como a de formular uma política nacional para a cultura; estabelecer uma articulação federativa com estados e municípios; fomentar a criação de órgãos estaduais como forma de organizar a realização dos programas. Porém, a organização e concepção de uma política pública de caráter nacional não chegou a acontecer, apesar de alguns feitos relevantes neste sentido.

A década de 70 marcou um período de crescimento econômico substantivo no país. As organizações internas do Governo Federal que eram encarregadas de assuntos no campo da cultura foram reorganizadas.

Em 1973, houve uma nova tentativa de se organizar uma política pública nacional para a cultura, sob encomenda do então Ministro Jarbas Passarinho. Esse projeto foi tecnicamente finalizado em 75, com a efetiva elaboração de uma política nacional, que dispunha sobre definições, fundamentos legais e diretrizes para atuação do MEC. Foi no âmbito desta política que se criou o PAC – Programa de Ação Cultural –, voltado basicamente ao financiamento de eventos artísticos nas áreas da música, circo, folclore e cinema.

Em 1974, os órgãos de cultura passaram por nova reformulação, com destaque para o incentivo da difusão cultural. O Ministro à época – Ney Braga – defendia o “dever e direito de proteger e multiplicar os bens culturais do país”. Calabre entende que a gestão de Ney Braga foi de muita importância para a organização e implantação de ações no campo da cultura e que dava seguimento às diretrizes estabelecidas pela Política Nacional para Cultura, elaborada em 1975.

Segundo Isaura Botelho (2001, p.40), a Política Nacional de 75 é um divisor de águas em relação ao período anterior, que fora de completa ausência de políticas. Para Ney Braga, a Política Nacional deveria servir para “respeitar a índole do povo brasileiro, colaborar com a cultura nacional, apoiá-la e incentivá-la e preservar as características regionais em busca do sincretismo nacional”.

Entre as décadas de 1970 e 90, a organização dos órgãos federais para Cultura se assentava na assimilação de preceitos oriundos das Convenções Internacionais propostos pela UNESCO.

Dos anos 1990 até a eleição do Presidente Lula, vimos o desmonte das frentes pavimentadas até 1989, com destaque apenas para inovações trazidas com as Leis de Incentivo (Lei Sarney e Lei Rouanet).

Na década de 90, mais particularmente a partir da transformação da Lei Sarney em Rouanet no Governo Fernando Collor, observa-se um flanco nos investimentos públicos e nas ações diretas do país no campo da cultura. Vimos um recuo da agência do Estado nas definições de diretrizes para a Cultura, quando o poder de deliberação

política (em razão dos ganhos econômicos que favoreciam as empresas patrocinadoras) passou do Estado aos departamentos de marketing das empresas²³.

Uma das críticas que podemos apontar ao modelo de renúncia fiscal é que os recursos, que têm natureza pública, passam a ser aplicados aos projetos dos patrocinadores, segundo seus interesses, e não necessariamente se observam contrapartidas de natureza social ou, se há, são, em muitos casos, irrelevantes. Deste modo vimos a cena cultural sendo distorcida, fato ocasionado pela concentração de projetos, do ponto de vista de eixos artísticos e territórios (mais recursos para São Paulo e Rio de Janeiro, onde se concentram os principais patrocinadores, do que para outros estados) e sobretudo voltados para atividades mercantis.

Somente no primeiro mandato do Governo Lula é que passamos a observar uma retomada na construção de diretrizes para o estabelecimento de uma política verdadeira para o campo da cultura, notadamente na gestão do Ministro Gilberto Gil. Há a recuperação das políticas de democratização e descentralização, a partir das discussões sobre a pertinência da Lei de Incentivo Fiscal e reavaliação sobre o papel do Estado como formulador e gestor de políticas públicas.

A política cultural desenhada para o Ministério da Cultura a partir de 2003 orienta-se para a criação de programas de apoio direto a iniciativas culturais realizadas em todo o país, buscando se estender ao plano do cotidiano e dirigidas a diversos segmentos sociais, considerando o protagonismo dos artistas brasileiros.²⁴

O conceito de cultura adotado a partir de então e que deve servir como ponto de partida para a ação do Estado está registrado no Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania:

O Ministério reconheceu a pluridimensionalidade da experiência cultural. De modo geral, são três as dimensões interdependentes. A *dimensão simbólica*, relacionada ao imaginário, às expressões artísticas e práticas culturais; a *cultura como cidadania*, direito assegurado na Carta Magna, nas Declarações universais, condição indispensável do desenvolvimento humano; finalmente a *cultura como economia*, geradora de crescimento, emprego e renda (p.11).

Em síntese, este é o histórico do reconhecimento da cultura como campo de atuação do Estado, desde 1930 até a atualidade.

²³ RUBIM, A., 2011.

²⁴ SOUZA E SILVA, 2007.

CAPÍTULO III – DIMENSÕES DO OBJETO

1. Cultura e consumo cultural

Segundo os autores estudados foram três os momentos que marcaram o início das discussões temáticas no campo das políticas públicas de cultura, sendo eles: as iniciativas da Segunda República Espanhola, nos anos trinta; a criação do *Arts Council*, na Inglaterra na década de 1940; e a criação do Ministério da Cultura francês em 1959, com destaque para este último episódio, com André Malraux à frente do órgão francês (RUBIM, 2009).

Para Antônio Rubim, este último evento cumpriu o papel histórico de dissociação da ideia de que a cultura era instrumentalizada pela política, passando a política ao instrumento que viabiliza a cultura. Esse entendimento confirma o que foi retratado no capítulo anterior sobre o deslocamento da cultura e o reconhecimento de sua importância enquanto objeto da ação organizada do Estado.

A arte tem origem em indivíduos e/ou grupos e, por isso, pressupõe autoria. Pode veicular conteúdos livremente, inclusive com potencial de ruptura de padrões estéticos e sociais. Os produtos artísticos, por sua vez, estão localizados em um espaço e tempo específicos. Para Ilana Goldstein (2013), a produção artística envolve formação específica e meios permanentes de produção e expressão.

Em "O Amor pela Arte" (2007 [1969]), considerado um marco na investigação sobre consumo cultural, Pierre Bourdieu e Alain Darbel publicaram a pesquisa aplicada para estudar o gosto e o hábito de consumo cultural de populações de seis países europeus, com início na França. Dois movimentos levaram ao desenvolvimento da pesquisa: o primeiro referindo-se a uma reflexão sobre a esfera do lazer, uso do tempo livre dos indivíduos; o outro associava-se à preocupação com o desenvolvimento cultural, redundando no paradigma da democratização cultural.

Tal pesquisa proporcionou aos autores formular hipóteses de contestação sobre a origem do gosto. A tese de que o gosto seria inato ("bom gosto", "bom ouvido", "*feeling*") ou predestinado caíra por terra após as conclusões da pesquisa, que comprovou a influência de outros fatores, tais como a renda e os níveis de escolaridade e instrução.

Com base nesse episódio teórico o interesse pela relação entre obra, autores e consumidores se fortaleceu. Desde então, calcado nas conclusões que a pesquisa trouxe no que concerne a sua atuação, o governo francês encomenda anualmente novos dados sobre o consumo cultural da população francesa. A metodologia da pesquisa envolve uma estimativa por categoria socioeconômica e por faixa etária, de ida a museus, frequência a cinema e teatros, monumentos históricos, prática amadora de atividades artísticas, entre outros. A partir dos dados colhidos o Ministério da Cultura francês elabora estratégias para as políticas públicas culturais.

Com os dados oriundos da pesquisa, Bourdieu, mais tarde, em "A Distinção" (2013), coloca em xeque as políticas de democratização da cultura. Para ele a diminuição das barreiras físicas entre a alta cultura e as classes populares através do incentivo ao consumo, por meio de gratuidade de espetáculos ou subsídio público, não era exatamente o caminho, já que ficou provado que a frequência cultural estava intimamente ligada à educação formal dos indivíduos.

As políticas de democratização cultural empreendidas pelo Estado francês baseavam-se em medidas de aproximação entre bens da alta cultura e classes populares. O objetivo central era ampliar e difundir o conhecimento acerca destes bens. Até então o consumo dos bens culturais, para Bourdieu e Darbel, é determinado segundo o nível de instrução (diploma e anos de estudo) e, secundariamente, pela origem social. Assim, à hierarquia das artes corresponde a hierarquia social dos consumidores. As maneiras de adquirir sobrevivem na maneira de utilizar as aquisições. A importância de se observar essas habilidades diz respeito ao fato de que, através deste processo, é possível reconhecer os diferentes modos de aquisição da cultura. Segundo Bourdieu, podem ser precoces ou tardios, familiar ou escolar, assim como influenciadas pela classe de indivíduos que a caracterizam.

É possível observar a existência de uma luta que remonta há séculos e que opôs grupos distintos pela sua ideia de cultura, sobre a relação legítima com a cultura e com as obras de arte, sobre as condições de aquisição, o que força a existência de um suposto modo de apropriação legítima da cultura e da obra de arte.

Para a teoria intelectualista só é adequadamente interpretada uma obra de arte se o espectador dispuser do conteúdo específico de um sistema de apropriações cognitivas que leva ao deleite segundo códigos. O consumo das artes plásticas enquanto experiência cultural foi se somando a outras experiências, como o teatro e a literatura,

vertentes artísticas que demandam menos conteúdo a priori, em tese, para permitir o deleite. O gosto, por sua vez, permite as classificações conforme as distinções entre o belo e o feio, o distinto e o vulgar, e, através dele, se traduz a posição desses sujeitos nas classificações objetivas.

O gosto e o consumo cultural não são originados por uma transgressão estética: a arte e o consumo artístico estão predispostos a operar uma função social de legitimação das diferenças sociais. Enquanto o “preparado” consome o objeto de arte segundo o conteúdo pressuposto de que dispõe, sem se deslocar sentimentalmente, o “despreparado” parte de um sentimento puro para a apreciação do objeto que, em princípio, lhe é absolutamente novo, ao mesmo tempo em que serve de fonte para um sem limite de apropriações.

A falta de familiaridade e a impossibilidade de participar distanciam os espectadores leigos, desprovidos de “cultura” para o consumo de determinados objetos. Há quem diga que o “gosto” popular é determinado pela frustrada expectativa de consumo dos bens da estética “cult”. Disto se depreende a questão sobre a “participação”, que não está limitada ao consumo “apropriado” de bens cujo conjunto simbólico pressuponha um “preparo”.

Pelo viés democrático e de reconhecimento da diversidade todos somos produtores de cultura e pertencemos a algum grupo. Portanto, emanamos cultura e também podemos ser produtores de conteúdo artístico, o que não exclui a possibilidade de consumir os bens de arte consagrada e oriundos da alta cultura, para cujo acesso possa haver ações e políticas públicas de democratização. A experimentação formal pode ser causa de distanciamento consciente do não iniciado, tais como a solenidade dos museus, o luxo das obras, a imponência da música de concerto.

O ensino formal nas escolas públicas no Brasil, de forma geral, não dedica conteúdo específico à apreciação e estudo das sensibilidades e saberes quanto às criações e expressões artísticas dos indivíduos, nem mesmo ao aprendizado do que já foi criado e existe enquanto arte, memória e patrimônio. Ou, quando existe, é algo ainda muito incipiente e localizado, ou mesmo fruto de esforço particular, espontâneo e voluntário de alguns professores semi-iniciados. Ou, ainda, há o caso de escolas que tenham aderido a programas isolados desenvolvidos no âmbito de Secretarias de Cultura.

Quando se trata de políticas de acessibilidade cultural, ou de democratização do acesso aos bens culturais, acredita-se que a relação entre o público e o objeto de consumo possa ser fortalecida quando são oferecidas oportunidades de familiarização com aquele bem, por meio de estratégias de mediação.

A mediação é realizada por meio de agentes especializados, que estão ali não como sujeitos, mas como veículos da informação que deve ser levada ao observador por meio de processos participativos e diálogo. Portanto, a mediação é um processo através do qual as partes desempenham papéis definidos e o texto (palavra ou outro meio) é o instrumento que leva o conteúdo remoto, com a finalidade de propiciar a vivência naquele determinado evento.

A palavra e os textos devem atravessar eventuais barreiras que tenham sido estabelecidas ao longo do tempo ou como resultados de processos sociais de exclusão deste circuito em que se apresentam os bens da alta cultura, de não inclusão e de distanciamento.

2. Cultura e Educação

É a educação a grande responsável pela transmissão dos repertórios culturais de uma geração a outra e é fundamental no desenvolvimento de competências e sensibilidades que permitem a fruição artística (GOLDSTEIN, 2005). Vemos, por exemplo, atualmente, no Estado de São Paulo, que instituições culturais desenvolvem individualmente políticas de aproximação do público, ou políticas de formação de público, e não como diretriz de uma política pública instituída para esta finalidade. As ações para formação cultural estão associadas às pastas de cultura e não da Educação. É o que acontece no Estado de São Paulo e também no nível federal. Não há um direcionamento claro sobre a participação das instituições formais escolares neste processo de aproximação entre as políticas públicas de educação e as de cultura.

Em termos de políticas públicas, um dos grandes desafios – que muitas vezes podem se converter em obstáculos intransponíveis – é a questão da continuidade dos projetos e das ações formativas. Isso porque tais políticas não são estruturadas como políticas de Estado, estando limitadas a ações de curto prazo, contidas estritamente nos mandatos dos gestores que a conceberam.

Celio Turino (2013), um dos idealizadores do Programa Cultura Viva (MINC, anos 90), associa cultura ao cultivo, ou seja, ao exercício. Os processos formativos envolvem grandes mudanças, que se operam ao longo de anos. Por esta razão a continuidade dos projetos é fundamental.

Outra abordagem diz respeito aos espaços de realização das políticas públicas, que devem ser plurais e compartilhados e que permitam a criação e a vivência, com reconhecimento do outro e de si mesmo em um contexto coletivo.

As políticas culturais de caráter educativo estão localizadas no campo das políticas de democracia cultural e se diferem das políticas de democratização do acesso, tendo em vista que as primeiras estão focadas em promover o criador e o receptor, enquanto a segunda, em ampliar o acesso e o consumo de bens culturais. Essas políticas culturais de caráter educativo – de formação cultural – desenvolvem-se, normalmente, em longos períodos. Já as de difusão de bens estão ligadas ao evento, ao acontecimento, ao entretenimento.

As políticas públicas de cultura formuladas em função desta percepção, tais como as Casas de Cultura, Centros Culturais, Fábricas de Cultura, têm este condão. As políticas culturais criadas a partir deste novo prisma objetivam a descentralização das atividades, visando ao estabelecimento de uma relação entre os diversos interlocutores na cadeia que envolve o gestor público e as expressões culturais locais, regionais, com reconhecimento de agência.

3. Políticas de democratização do acesso aos bens culturais e políticas de democracia cultural

O movimento dos direitos culturais reconhecidos com a Conferência da UNESCO de 1970 marcou época quanto à compreensão das políticas públicas que se ocupavam das temáticas culturais e alicerçavam a definição das diretrizes de atuação do governo federal.

Os direitos culturais não estão definidos em nenhum instrumento legal. Decorrem da compreensão sobre os direitos humanos, estes, por sua vez, estabelecidos nos Pactos e Convenções Internacionais – que preveem sua obrigatoriedade em relação aos Estados signatários – e depois reproduzidos nos textos constitucionais daqueles países.

Para Yvonne Donders (2011), se considerarmos direitos culturais sob uma perspectiva mais restrita como sendo aquilo que corresponde a produtos culturais, tais como artes, literatura, museus, patrimônio cultural material e imaterial, então os direitos culturais incluem a proteção desse patrimônio, assim como o direito ao acesso a tais produtos. Se considerarmos cultura sob o prisma de criação artística, os direitos culturais incluem liberdade de expressão e liberdade artística. E, por fim, se considerarmos cultura como um modo de vida e como a soma das atividades e dos produtos materiais e espirituais de uma comunidade (e diria, também, dos indivíduos), então os direitos culturais compreenderiam o direito à autodeterminação, incluindo o desenvolvimento cultural, os direitos de liberdade de pensamento, religião, associação e educação.

Resumidamente, o direito à cultura consiste no direito de criar, preservar, desenvolver e ter acesso a seus bens. O direito de participar da vida cultural é a dimensão mais notável dos direitos culturais, e reflete cidadania, liberdade e protagonismo social. “Participar” da vida cultural tem duas conotações: produzir/expressar-se e fruir. Neste contexto, são reconhecidos dois tipos de política cultural: as de democratização do acesso e as de democracia cultural.

Participar da vida cultural implica, necessariamente, uma infraestrutura pública que promova a participação popular, tal como: garantir o acesso financeiro a espetáculos, teatro, cinema, museus etc.; expandir o acesso também por meios da tecnologia da informação; eliminar barreiras de comunicação e promover acessibilidade física a portadores de deficiência; proteger a diversidade cultural; fomentar e subsidiar atividades culturais; garantir estruturas e meios, especialmente à produção artística oriunda de territórios mais desprovidos de estrutura; criar condições favoráveis para que se desenvolvam, se expressem, se preservem e promover a disseminação das identidades, língua, tradições e costumes.

Internamente no Brasil, é reconhecida a problemática da distribuição de renda e consequente marginalização cultural, (i) a falta de acessibilidade aos bens culturais e, em segundo plano, (ii) as distorções na criação e distribuição destes bens.

O estabelecimento destas duas premissas definiu uma nova agenda para atuação do Estado na cultura, ao mesmo tempo em que posicionava o Brasil no contexto das diretrizes da Convenção da UNESCO.

Dentre as ações previstas, a primeira fixa a ampliação do acesso às atividades e aos produtos da cultura da elite, com o objetivo de democratizá-los. O segundo tipo, até então predominantemente “teórico”, estabelece, a partir de uma concepção socioantropológica de cultura, valorizar e apoiar também as práticas culturais populares (em oposição a apenas às da alta cultura e às da cultura de massa promovida pelos meios de comunicação).

É possível examinar o processo de definição da ação pública para o campo da cultura no Brasil desde o mandato do Ministro Portela²⁵ (1989), quando apresenta um plano de “ação educativa-cultural” com o objeto de se incorporarem as práticas culturais populares e de grupos periféricos como políticas públicas de cultura, com a preservação das peculiaridades regionais. Antônio Rubim (2009) é um dos autores que identifica a mudança de paradigma nos conceitos de cultura para fins de formulação de políticas públicas.

Observa-se que essa visão se alinha às duas vertentes de políticas estabelecidas pela UNESCO – de democratização do acesso e de democracia cultural – somadas à formulação e produção acadêmica dos estudos culturais ao redor do mundo.

No campo acadêmico, contudo, surge um questionamento que nos pressiona à reflexão que permeia o presente trabalho. Renato Ortiz é categórico ao abordar a negligência dos estudiosos acerca dos conflitos que perpassam as definições necessárias e prévias ao desenho das políticas públicas para cultura. Para ele,

muitos documentos sobre cultura tendem, de alguma maneira, a diluir os conflitos. Eles partem de afirmações genéricas, sem circunscrevê-las, porém, à realidade nada harmônica que as envolve: melhorar as condições das mulheres e dos adolescentes (sem dizer quem são essas mulheres e esses adolescentes, em que mundo vivem, que tradições possuem), trabalhar pelo desenvolvimento sustentável (sem definir o que seria sustentável), promover meios para “vivermos juntos” (esquecendo-se as barreiras de classe, gênero, etnias). Dito de outra forma, o termo desenvolvimento encobre realidades distintas e às vezes excludentes; da produção de bens culturais para o mercado global à defesa dos direitos humanos, como se entre tais objetivos existisse uma harmonia indiscutível.²⁶

Ainda nas palavras de Ortiz,

o problema é que nenhuma política cultural pode ser realizada sem previamente se perguntar: de que desenvolvimento se está falando? A rigor, não há uma única resposta para isso. Nos encontramos assim

²⁵ Palestra de 1989, em CALABRE, op. cit.

²⁶ ORTIZ, s/d, s/l.

diante de um quadro de disputas pelo ‘monopólio da definição’ (uso uma expressão de Weber) que varia em função das ideologias, dos atores envolvidos, do espaço no qual os participantes ocupam no planeta, das hierarquias entre grupos, nações e indivíduos.

Abordando esta problemática, Pablo Ortellado²⁷ e outros realizam uma revisão bibliográfica na tentativa de propor elementos que nos levem à compreensão das categorias políticas culturais, democratização do acesso e de democracia cultural. Sua investigação parte da premissa de que não há um entendimento compartilhado academicamente sobre os quais se apoiariam as modalidades de política cultural em relação à atuação do Estado. Mesmo assim, identificam diversos estudos e diferentes abordagens ao redor de uma questão em comum: a atuação do Estado no campo da cultura. Verificam, neste trabalho, que há carência de literatura que organize e sistematize o conjunto dessas políticas na sua diversidade de propósitos, conceitos subjacentes de cultura e instrumentos de intervenção e gestão. Aliados a David Hesmondhalgh num artigo muito influente, sustentam que “muito poucos trabalhos no campo das políticas culturais e dos meios de comunicação se incluem numa teoria da política pública de maneira mais geral”²⁸.

Algumas iniciativas que buscaram sistematizar o conjunto das políticas culturais estão tratadas a seguir.

Com democratização da cultura busca-se popularizar o consumo de “produtos de elite”. Já com a democracia cultural, visa-se ao reconhecimento e apoio de práticas populares, em oposição à “alta cultura”. Este pensamento está calcado na teoria de Fabrizio, em sua obra de 1980²⁹.

Outro autor que adotou a diferenciação das políticas entre “democratização” e “democracia” cultural foi Ezequiel Ander-Egg (1987). Tratando das políticas de democratização, propõe a ideia inicial de mediação, de que também trata Canclini, no sentido de “preparar” o público consumidor para a fruição de determinado bem, estivesse ele em posição central ou em itinerância. Já com relação às políticas de democracia cultural, o autor oferece uma visão mais clara e objetiva quanto ao papel do Estado ou entes que o substituam neste papel. Isto se dá ao estabelecer que o

²⁷ LIMA, Luciana Piazzon Barbosa de, ORTELLADO, Pablo e SOUZA Valmir de, “O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura”. *Anais do IV Seminário Internacional – Políticas Culturais*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

²⁸ LIMA, Luciana Piazzon Barbosa de, ORTELLADO, Pablo e SOUZA Valmir de, op. cit.

²⁹ *Idem*.

reconhecimento da produção artística dos diversos grupos da sociedade deve prever ações que ofereçam efetivamente os instrumentos necessários para um desenvolvimento cultural autônomo. Desta forma, os objetivos deste tipo de política ultrapassam o consumo do “evento” e a ideia do acesso ao entretenimento, restritas às dimensões do lazer.

Duas décadas à frente, Michael Volkerling (1996) avança na teoria de diferenciação das políticas culturais, associando-as a dois períodos históricos: o primeiro pós-Segunda Guerra até 1960 e o segundo parte de 1960 até o neoliberalismo de 1980. As políticas existentes no primeiro período caracterizavam-se pela universalização da cultura das altas classes – voltando à primeira ideia de “democratização do acesso à cultura”, entendendo-se cultura aqui pelos bens da alta cultura – como sendo um dever do Estado do Bem Estar Social oriundo do pós-guerra, situação que se observa claramente na Inglaterra. Já o segundo período seria marcado por uma reação às políticas do primeiro, configurando uma crítica ao elitismo.

Para Isaura Botelho, as políticas de democratização cultural, que contam em grande parte com subvenção estatal direta ou por meio de leis de incentivo fiscal, foram superadas pelas de democracia cultural, com o reconhecimento de subculturas³⁰.

Não concordamos com esta visão. A nosso ver as políticas de democracia cultural estão calcadas no pressuposto de existência de públicos plurais, cujo reconhecimento aprofundou a descoberta do “não público”, surgido na implantação das políticas de democratização da cultura como sendo aqueles que não acessavam os bens culturais centrais - os “excluídos” da cultura tradicional. Vão além do fornecimento do bem ou de propiciar a experiência cultural.

As políticas de democracia cultural desempenham o importante papel de transformar, de traçar rumos e de orientar. Mais do que orientar o gosto ou esclarecer, ou desmistificar ou decodificar, ou de mudar os hábitos, mas sim de transformar os indivíduos por meio da sua expressão protagonista, um emissor de cultura e sua arte. Todavia, não excluem as políticas de acessibilidade cultural.

Talvez possa haver, como para Canclini (2008), a possibilidade de que as políticas de democracia cultural tenham emergido em contraposição às de democratização do acesso aos bens culturais, mas não necessariamente para substituí-las. Este autor se situa entre os críticos das políticas de democratização cultural,

³⁰ BOTELHO, op. cit.

sustentando que o modelo carrega uma concepção elitista do conteúdo simbólico, ao visar o acesso igualitário do público em geral aos bens culturais da “alta cultura”. Canclini, de todo modo, não se limita à crítica, pois inova as discussões sobre tipologia das políticas com a introdução da ideia de mediação, por meio da qual seria possível ampliar o acesso aos bens culturais, baseando-se na circulação cultural.

Vejamos a análise histórica. A partir de 1930, como registra Antônio Cândido, esboçou-se uma mentalidade mais democrática a respeito da cultura, “que começou a ser vista, pelo menos em tese, como direito de todos, contrastando com a visão de tipo aristocrático que predominava no Brasil” (CÂNDIDO, *op. cit.*, p.235).

Para ele, “o novo modo de ver pressupõe uma ‘desaristocratização’ e tinha aspectos radicais que não cessariam de se reforçar até nossos dias, desvendando cada vez mais as contradições entre as formulações idealistas da cultura e a terrível realidade de sua fruição ultrarrestrita”. Seria esta crítica a base das atuais políticas públicas de democratização dos bens culturais: “os anos 1930 abrem a fase moderna nas concepções de cultura no Brasil” (*Ibidem*).

Particularmente na área da música, Cândido registra que nos anos 30 e 40 houve uma difusão das esferas populares rumo às camadas médias e superiores. Foi o caso do samba e da marcha, que saíram do morro e subúrbios do Rio de Janeiro para conquistar o país e todas as classes. Este movimento foi o grande catalisador para a música popular nos anos 60, inclusive de sua interpenetração com a poesia erudita. Para Cândido, “dos fatos mais importantes da nossa cultura contemporânea começou a se definir em 30, com o interesse pelas coisas brasileiras que sucedeu ao movimento revolucionário” (2011: 240).

Raymond Williams também se opõe à ideia de uma minoria que decide o que é cultura e depois as difunde entre as “massas”. Este autor defende a comunidade da cultura, com o fim de facilitar o acesso de todos ao conhecimento e aos meios de produção cultural. Este pensamento é o fundamento para as políticas de democratização do acesso (acessibilidade ao consumo e fruição de bens públicos) e para as de democracia cultural (reconhecimento e acesso aos meios de produção cultural).

O contraste entre uma minoria e uma cultura popular não pode ser absoluto. A partir desta noção o poder público passa a enfatizar a necessidade de democratizar o acesso aos bens notadamente oriundos da produção artística que, no passado, eram provenientes de uma classe dominante para sua própria fruição.

Mas, se se tratam de bens públicos, todos devem ter acesso. É exatamente esta ideia que permeia a concepção das políticas públicas de acesso. A ideia de se consumir, fruir o bem público e de vivenciar, adquirir ativos, concretos ou subjetivos, que se associem ao ser, seja por uma única vez, seja se transformando em hábito.

Uma cultura, enquanto está sendo vivenciada, é sempre em parte desconhecida ou mesmo despercebida. Políticas eficazes de democratização do acesso têm de calibrar esse dado, pois é intrínseca à fruição a aquisição de ativos que agreguem a compreensão daquele momento, bem ou fato. A isso podemos atribuir o processo de experiência em cultura. A consciência não pode preceder a criação. O bem cultural é, em si, um produto artístico, o resultado de um processo de manifestação das capacidades humanas de produção simbólica.

Para Williams, a liberdade prática de pensamento e expressão são menos um direito natural do que uma necessidade comum. Dessa forma, há a necessidade de se identificar a necessidade comum.

O Estado tem de planejar o que pode ser planejado. Não há como reconhecer a “necessidade comum” de se planejar cultura sem reconhecer a diversidade. Agir em prol da democracia cultural não pode significar intervenção no gosto ou imposição de conteúdos, formatos e códigos. Além disso, não se contém a criação do espírito humano – iniciativa, agência dos indivíduos, é a origem das liberdades democráticas.

Está entre as tarefas do Estado a de oferecer corredores para transferência de informação, formação, dados, ativos e meios suficientes para assegurar a expressão cultural das diversas comunidades, coletivos e mesmo da singularidade dos indivíduos.

Democratizar o acesso está longe de demonizar o que comumente se designa como bens da alta cultura. A música sinfônica, por exemplo, é uma forma de expressão que vem sendo patrocinada pelo Estado há mais de 200 anos. Por outro lado, uma política de acessibilidade não deve impor padrões. É preciso promover meios de apropriação da herança cultural de bens que são de todos, por meio da abertura de acesso a esses bens e também ao modo de produção de bens desta natureza, como as atividades de formação artística que se realizam em Escolas de Música, Conservatórios de Artes Dramáticas, entre outras semelhantes.

Quanto às políticas de democracia cultural estarem intrinsecamente ligadas à diversidade cultural: ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado está permitindo a expressão da diversidade cultural (CALABRE, 2009). Por meio das

políticas de democracia cultural são oferecidas possibilidades para a promoção da liberdade dos indivíduos, através do processo de valorização de sua criação ou de suas escolhas quanto ao que fruir, consumir e vivenciar.

A luta pela democracia é uma via permanente de reavaliação sobre o reconhecimento dos limites sistêmicos, bem como a via que comporta o exercício das capacidades mentais e criativas individuais. Também a integra a luta contra qualquer tipo de dirigismo ou espírito autoritário. A relevância desta análise para Williams se assenta no fato de que “a ideia de cultura é necessária, como uma ideia de cultivo do crescimento natural. Conhecer, mesmo que parcialmente, qualquer grupo de processos de vida é perceber sua extraordinária variedade e complexidade e maravilhar-se com ela” (2011b: 360).

Se para Williams a cultura é de todos e está em todos os modos de pensar o esforço criativo, então, é uma forma de comunicação do indivíduo. O produto artístico expressa um modo de pensar e agir no contexto social. Temos aqui a representação da função social da arte, que reside na expressão por meio da produção cultural, ou seja, a expressão por meio da arte, bem como na participação da circulação de bens e demais contextos coletivos sociais.

Sob outra perspectiva, que se soma à produção cultural, exprimir ideias, críticas, demandas, leituras, opiniões, são ações que caracterizam o exercício da cidadania. A cultura pode ser interpretada, então, como uma via de mão dupla capaz de favorecer a reorganização social em torno de um elemento próprio de seu tempo e de seu espaço e comunidade e de promover a comunicação entre indivíduos e seus núcleos sociais.

O que cabe ao Estado nesta cadeia?

Cabe ao Estado ampliar as conexões que são comuns, promover, fomentar, incentivar. A luta pela democracia é uma luta pelo reconhecimento da igualdade do ser. Para fins de uma política pública cultural, essa luta pode ser entendida como fundamento para promoção de igualdade de acesso e de protagonismo dos indivíduos sociais.

Cabe também ao Estado oferecer e garantir condições para que todos possam ser produtores de cultura, participando da cultura como um modo de vida e não só como consumidores dos bens culturais colocados à disposição. Alcançar um sentido a partir da experiência em cultura está relacionado ao processo de crescimento, de emancipação

social, de protagonismo democrático e, por isso, cidadão³¹. O Estado deve promover aos indivíduos a possibilidade de ocupação de um espaço, de uma identificação, de galgar o pertencimento a processos formais da sociedade, reconhecer-se e se fazer reconhecido nos seus contextos próprios e particulares, em comunidade ou em seus coletivos.

Uma política pública nesse sentido é eficaz se é capaz de promover isto a um ou a muitos indivíduos; a quantidade é indiferente. Exatamente por essa razão, dados quantitativos são insuficientes para medir eficácia das políticas, conforme demonstraremos nos capítulos seguintes.

Para Antônio Cândido, “somos parte de uma cultura mais ampla, da qual participamos como variedade cultural” (2011: 186). Entretanto, nossa criação é matizada pela consciência do subdesenvolvimento, que, por sua vez, opera como substrato para o processo de libertação por meio da expressão. É possível afirmar que, para nossa sociedade, a cultura é o veículo; a expressão, um meio; e o bem cultural, o produto da liberdade, em contraposição às utopias fantásticas de identidade nacional dos anos 30.

O reconhecimento da diversidade é inerente à realização da cidadania. A originalidade da nossa produção cultural está no reconhecimento dos valores que estão na base da nossa formação, letrada ou não.

Para Cândido, “o reconhecimento da vinculação (aos valores e padrões europeus) se associa ao começo da capacidade de inovar no plano da expressão e ao desígnio de lutar no plano do desenvolvimento econômico e político” (2011: 186) É a realização do “desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen (2000); das “pessoas em primeiro lugar” de Bernardo Kliksberg e Amartya Sen (2010).

Para Williams, os bens culturais são resultado de meios também eles materiais³². Cevasco pontua que esses meios vão desde a linguagem como consciência e prática até os meios eletrônicos de comunicação. Os bens e seus meios de produção concretizam relações sociais complexas, que envolvem instituições, convenções e formas. O Estado precisa atuar neste campo para assegurar direitos e promover garantias e liberdades. A forma do Estado atuar é por meio de políticas públicas.

Há uma passagem muito emblemática de George Sampson, em "English for the English" (*apud* CEVASCO, 2012: 30), que diz: "Tem-se o verdadeiro comunismo e a

³¹ Neste sentido, ver CHAUI, 2006.

³² WILLIAMS, 2011b.

fraternidade entre os homens em um concerto, em um teatro em um jogo de cricket. Ouvindo a Flauta Mágica ou O Mikado somos todos iguais, e esse é o único tipo de igualdade que vale a pena buscar.”. Esta ideia é bastante ilustrativa quando tratamos de democratização de acesso aos bens culturais.

Para Cevasco “fica difícil intervir na sociedade a partir de uma concepção da cultura como separada de organização social, um campo apartado de onde efetivamente se desenrola a vida social. Esta é uma das percepções fundantes dos estudos culturais (*Idem*, p.48)”.

Vemos a origem desta visão, como registra Cândido, a partir de quando se esboçou uma mentalidade mais democrática a respeito da cultura (anos 1930), “que começou a ser vista, pelo menos em tese, como direito de todos, contrastando com a visão de tipo aristocrático que predominava no Brasil” (2011, p.235).

Isaura Botelho, em texto de 2001, traça duas dimensões da cultura – antropológica e sociológica – como delimitadoras temáticas de políticas públicas. Na dimensão antropológica, os bens culturais são produzidos através da interação social dos indivíduos, que constroem seus valores, modos de pensar e fazer, sua identidade em meio à pluralidade, que permite ao indivíduo estabelecer um lugar próprio. Uma política pública cultural voltada à dimensão antropológica da cultura está normalmente focada nos hábitos e uso do tempo livre dos indivíduos ou pequenos grupos determinados em função de suas relações ou determinados fatores que os agrupem artificialmente – profissão, classe econômica. Neste contexto a cultura é tudo que o ser humano elabora e produz, simbólica ou materialmente.

Com relação à dimensão sociológica da cultura, esta abarca a produção profissional ou amadora de bens culturais com uma finalidade específica, por meio de um processo de expressão artística, em um contexto específico e para um público determinado. Para a autora, políticas públicas que abarcam esta dimensão da cultura propiciam uma visibilidade concreta e, por isso, permitem mais facilmente a aferição de efetividade, por meio de diagnósticos e estabelecimento de metas. Patrice Meyer-Bisch sustenta a “filosofia da vinculação” entre a pessoa cultural e seus ambientes culturais.

Pela afirmação das Declarações Universais, os direitos culturais garantem que cada pessoa sozinha ou coletivamente pode desenvolver a criação de suas capacidades. Suas criações, como já afirmamos, são ingrediente da comunicação social concretizadas nas obras artísticas. No contexto do contrato social, esse vínculo se exprime por meio de

seus direitos, liberdades e responsabilidades, segundo sua identidade e, do ponto de vista de seu protagonismo cidadão, trata-se de um processo nunca acabado de realização de si, inseparável de um reconhecimento social.

A atuação do ente público em torno das diversas manifestações culturais deve ser independente de um padrão. O papel do Estado é assegurar a expressão e a fruição, sendo a avaliação estética irrelevante no processo de expressão e, portanto, irrelevante para realização da democracia cultural. Independe do gênero ou da qualidade segundo padrões pré-aceitos pela sociedade.

Aliás, para a comunidade ali representada, a interação do público com o palco e da comunidade com seu artista encerra uma esfera muito própria e particular àquela vivência. Ao Estado, portanto, incumbe a resumida tarefa de oferecer o palco e garantir os meios materiais para sua realização.

A atuação do Estado também tem um fundamento jurídico, que o obriga a realizar ações no sentido de promover os direitos culturais, inexoráveis ao processo histórico de reconhecimento da dimensão cultural das necessidades e da existência humana. Este marco se registra na Declaração Universal de Direitos da Organização das Nações Unidas de 1966, em que se prevê que todos têm o direito de participar da vida cultural, de sua própria vida cultural e da vida cultural de todos.

Todas estas ações estão ligadas à proteção aos direitos humanos e relacionam desenvolvimento social e econômico à proteção dos direitos culturais, sob um ponto de vista “global”.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, produzida pela Assembleia Geral da ONU em 1986, afirma que todas as pessoas têm o direito de participar e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, bem como de contribuir para isso.

O Direito ao Desenvolvimento foi reproduzido na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) e na Declaração de Desenvolvimento do Milênio (2000). Os direitos culturais não estão definidos em nenhum instrumento legal, mas é consenso de que decorrem dos direitos humanos. Os Pactos e Convenções Internacionais que dispõem sobre o tema pressionam, em tese, os Estados signatários ao seu cumprimento.

Para Yvonne Donders (2011), se considerarmos direitos culturais sob uma perspectiva mais restrita como sendo aquilo que corresponde a produtos culturais, tais como artes, literatura, museus, patrimônio cultural material e imaterial, então os direitos

culturais incluem a proteção deste patrimônio assim como o direito ao acesso a tais produtos. Se considerarmos cultura como sob o prisma de criação artística, os direitos culturais incluem liberdade de expressão, liberdade artística. E, por fim, se considerarmos cultura como um modo de vida, a soma das atividades e dos produtos materiais e espirituais de uma comunidade (e diria, também, dos indivíduos), então os direitos culturais compreenderiam o direito à autodeterminação, incluindo o desenvolvimento cultural, os direitos de liberdade de pensamento, religião, associação e educação.

Resumidamente, o direito à cultura consiste no direito de preservar, desenvolver e ter acesso a seus bens. Esta análise está em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional para os Direitos Culturais e Econômicos. Entendemos que aí estão contemplados, como fundamento jurídico, os direitos de produzir e o de fruir.

Segundo Farida Shaheed, os direitos culturais são, em muitos aspectos, fundamentais para o reconhecimento da dignidade humana e o respeito a ela, uma vez que protegem o desenvolvimento e a expressão de várias visões de mundo – individuais e coletivas – e abrangem liberdades importantes relativas às questões de identidade³³.

Além disso, os direitos culturais constituem ferramentas essenciais para o desenvolvimento, a paz e a erradicação da pobreza e para a geração de coesão social, bem como de respeito e compreensão mútuos entre indivíduos e grupos em toda a sua diversidade.

Trata-se de uma área desafiadora, porque os direitos culturais estão ligados a uma vasta gama de outros direitos e garantias, aspectos sociológicos e de organização social. Desde o conteúdo simbólico de expressão artística a questões de língua, informação, comunicação e educação. De identidades múltiplas a visões de mundo específicas e a busca de modos específicos de vida. Da participação na vida cultural, do acesso e contribuição a ela; ao patrimônio cultural tangível e intangível.

Para Patrice Meyer-Bisch (2011), os direitos culturais podem ser definidos como os direitos de uma pessoa, sozinha ou coletivamente, de exercer livremente atividades culturais para vivenciar seu processo nunca acabado de identificação, o que implica o direito de aceder aos recursos necessários para isso.

³³ *In*: Revista Observatório Itaú Cultural / OIC – n. 11 (jan/abr.2011). São Paulo: Itaú Cultural.

A formulação dos direitos culturais constitui, de fato, uma validação e uma ampliação dos direitos humanos, dos quais aqueles nasceram. A vida cultural consagra um complexo de proposições e relações que dão pleno sentido à liberdade humana. Assim, entendemos que os direitos culturais são centrais à vida contemporânea e essa centralidade apresenta uma enorme complexidade.

Todo direito gera um dever. O direito de participar da vida cultural, a propósito, um direito coletivo, gera o dever correspondente do Estado fornecer os meios de participação. Deve-se ter como base o reconhecimento da diversidade de identidades e de expressões culturais; tratamento equitativo e respeito pela dignidade equânime de todas as pessoas e comunidades, sem discriminação baseada em suas identidades culturais; e abertura a outras discussões e trocas interculturais.

A nosso ver, tendo por base as reflexões supraformuladas, o dever do Estado não é de produzir cultura, mas de afirmá-la, prover meios, assegurar direitos, fomentar, estabelecer mecanismos de circulação dos produtos e acesso aos bens produzidos, estimular o engajamento de outros setores da sociedade. Enfim, todas ações que, de forma organizada, devem estar contempladas em políticas públicas de gestão, setoriais, de fomento, de regulação etc.

E como é que se chega à conclusão de qual deve ser o objeto de uma política, para tal e qual destinatário, em qual território, com que recursos, para qual finalidade e quais objetivos são pretendidos?

Para estas perguntas, que devem estar na ordem do dia do gestor responsável pela formulação de uma política pública, devem existir informações e dados que subsidiem as respostas. Nossa ideia é de que, assim como acontece em outras áreas das políticas públicas, existam indicadores específicos que informem e proporcionem estabelecer racionalidade e objetividade que direcionem a ação pública.

Entretanto, enfrentando objetivamente o problema apresentado aqui, é possível afirmar que no campo da cultura não há esta tradição. São raros os bancos de dados com que se pode trabalhar, avaliações, pesquisas estabelecidas e contínuas, problema este que torna impossível o avanço das agendas.

A sensação que temos, atuando na área, é de que estamos sempre começando do zero, enquanto, na verdade, quando se dá conta, o funk já virou crime, o grafite e a arte de rua foram substituídos pelas pichações e nossos músicos perdem vagas de trabalho nas orquestras nacionais para colegas estrangeiros.

Ao tentar encontrar meios para lidarmos com temas assim nos deparamos com a dificuldade de não haver indicadores que expressem dados suficientes para a organização das ações públicas, presentes ou futuras. Não é um privilégio da cultura ser um terreno complexo. São múltiplos públicos, múltiplas demandas, múltiplas abordagens, múltiplas leituras. Acontece da mesma forma no campo da Assistência Social, da Saúde, da Ciência, entre outros espaços que exijam a ação finalística do Estado.

Contudo, é o aparato de informações de que dispomos no arcabouço burocrático que deve orientar a organização da ação do Estado, de forma a simplificar oportunidades, demandas, riscos, fraquezas e forças, em uma matriz que permita atuação gerencial e administrativa. Os programas, consistentemente constituídos, devem se revestir da segurança necessária para subsistirem à ingerência e ao enfrentamento de interesses contrários.

Indicadores são mais do que dados estatísticos, indicadores são uma ferramenta desenhada a partir de dados processados, analisados em função dos objetivos do programa³⁴ e que associam outros vetores e permitem aglutinar um entendimento multifuncional.

Precisa-se, portanto, de gestores qualificados e preparados para tanto, alinhados com o interesse público e o desejo político de desenvolver esta pauta. Está aí outra sensibilidade. Se durante algum tempo a cultura serviu à política, como no Estado Novo, por exemplo, estamos vivendo os tempos em que a política deve servir à cultura, que passa a ser contemplada pelo escopo de ação do Poder Executivo.

Mas há que se observar outra sensibilidade que sujeita as agendas públicas: a política. A política oferece o substrato democrático para os processos decisórios, contudo, quando ultrapassa esse limite, passa a interferir negativamente e atrapalhar a gestão, conseqüentemente a execução das políticas públicas. Estamos aqui na famosa dicotomia entre a *politics* e a *policy*, os políticos e os *policymakers*.

O gestor tem que ter espírito público e ser competente na sua área, de forma que possa trabalhar atuando em prol dos objetivos estabelecidos por uma agenda política, mas não premido por interesses particulares que venham a contaminar o processo de execução de dada política pública.

³⁴ SILVA, Rosimeire Carvalho da, “Contexto brasileiro e indicadores culturais”, texto apresentado no IV ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, entre 28 a 30 de maio de 2008, Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador – Bahia.

A cultura é um campo aberto às simplificações teóricas e paradoxalmente a política cultural torna-se mais simplificada à medida que a dinâmica cultural se apresenta mais complexa.

Apesar do esforço teórico de conceituação das políticas de democratização do acesso e de democracia cultural entendemos que esta usual classificação de políticas culturais já parece superada, pois, atualmente, encontram-se ações organizadas em torno de eixos de formação, que vão desde formação de público, formação cidadã, de multiplicadores, até a formação de mão de obra para o campo artístico.

CAPÍTULO IV – TEORIA DOS INDICADORES CULTURAIS

Desde os movimentos de Reforma do Estado, registrados aqui no Brasil a partir da década de 1990, a ação pública do Estado vem se afirmando segundo critérios de eficiência e efetividade. Pugna-se, então, pelo alcance de metas segundo diretrizes organizadas por meio de políticas públicas e economicidade na aplicação dos recursos públicos. As despesas públicas em si já seguem regulamentação e estão sujeitas a sistema de controle próprio.

Nosso tema aqui é discutir a pertinência da avaliação em termos de efetividade da política pública concebida e aplicada, sob a perspectiva da eficiência da atuação do ente público.

Os indicadores são importante ferramenta de gestão pública e incorporam, também, relevância política e de amparo à pesquisa, dado que permitem descrever, classificar, comparar e quantificar processos e resultados, o que também atende às necessidades dos tomadores de decisões.

A Conferência sobre Direitos Culturais e Desenvolvimento Humano de 2004³⁵ reassegurou – o que veio sendo discutido desde as primeiras Convenções da UNESCO (1970) – que os indicadores e as informações são fundamentais para outros avanços das políticas culturais e para o reconhecimento da cultura como elemento para o desenvolvimento³⁶. O Relatório final destaca: “a necessidade de definir indicadores que se ajustem às necessidades de desenvolvimento observadas nas comunidades e integrá-los a estratégias de desenvolvimento mais amplas”.

Notam-se em outros campos, como o da Saúde (SUS), da Reforma Agrária, Meio Ambiente, Educação, esforços e já alguma tradição na avaliação sistematizada e frequente dos programas públicos relativos a cada um. No campo da Cultura, entretanto, identificamos apenas algumas tentativas localizadas (IBGE, Relatórios do MinC, Cultura Viva, OS's), mas ainda não se pode afirmar a existência de uma “cultura da avaliação” para políticas públicas de cultura.

Sustentamos que a importância de avaliação, segundo indicadores concebidos especificamente para isso, não deve se dar somente ao cabo do ciclo da política pública, mas também e, sobretudo, durante sua implementação e desde a formulação. A

³⁵ Barcelona, 24-27 de agosto de 2004. Organizado pela Fundação Interarts, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional, a UNESCO e o Fórum Universal de Culturas.

³⁶ Ver Leko, 1989.

contrario sensu, se o indicador não reflete apropriadamente o que se pretende medir ou não é considerado nos estágios de elaboração e implementação do plano ou programa público pode gerar desperdício de recursos públicos.

Os indicadores, enquanto aproximações da realidade, servem de referência para ajudar na compreensão de processos, dados e fatos relacionados ao seu objeto. Trata-se de uma ferramenta que pode integrar um sistema de avaliação sobre a qualidade da política pública e capaz também de dar segurança para que as diretrizes traçadas sejam cumpridas.

Para Cristina Pou³⁷, os indicadores podem permitir aproximar a descrição da realidade da experiência cultural de maneira objetiva e que facilitem seu reconhecimento concreto, gerando um arcabouço de conhecimento teórico, científico e contrastável. Como instrumento, os indicadores devem revelar dados relevantes para o seu destinatário – gestor, pesquisador, agentes políticos de decisão – e que permitam identificar formas de agir sobre o campo de que se trata e ampliar conhecimento sobre fenômenos determinados.

Para José Carlos Durand³⁸, os indicadores são úteis como vetores de conhecimento, capazes de explicitar valores e ideias que poderão ou não ser incorporados a processos de gestão e de tomada de decisão.

Na visão de Paul Tolila³⁹, indicadores podem funcionar como instrumento de diálogo entre as instâncias de poder e outros representantes da sociedade, estabelecendo conexões entre o campo de conhecimento e do discurso ideológico.

Entendemos que a avaliação pode não necessariamente ser um fim em si, mas estar aplicada ao processo de execução de uma política *a priori* e deve ser realizada periodicamente, para registros, inclusive, sobre a evolução do programa e qualidade de seus processos, de forma que seja possível, antes do término da ação pública (por termo ou por descontinuidade), acompanhar e colher dados imprescindíveis para a formação de uma cultura de organização do Estado no sentido de um determinado objeto.

Acreditamos que, se a avaliação e os indicadores são traçados ao tempo da formulação da ação pública e executados simultaneamente com a ação propriamente dita do Estado, o processo de acompanhamento e monitoramento seja uma forma de

³⁷ In: Revista Observatório Itaú Cultural / OIC 2008: 33.

³⁸ *Idem*, p. 39.

³⁹ *Idem*, p. 11.

fortalecer aquele programa, com a demonstração de consistência por meio de dados gerados especificamente para tal programa.

Ou seja, a avaliação pode tanto servir para análise de alcance dos objetivos traçados quanto para monitoramento e acompanhamento ao longo do processo. É esse monitoramento das ações do ente público que permitirá correções e aprimoramentos ao longo da implementação da política, o que, por sua vez, se reveste da maior importância do ponto de vista de efetividade e até mesmo de economicidade.

Por meio da atividade de acompanhamento é possível corrigir distorções, visualizar outras demandas e assegurar o curso da atuação do ente público. Temos, com isso, o controle das oportunidades de ações corretivas enquanto a política vai sendo executada, o que denota indubitavelmente mais precisão e qualidade na prestação do serviço público. As atividades de monitoramento e acompanhamento trazem qualidade aos processos intrínsecos e propriedade na perseguição dos objetivos almejados no contexto de um programa de ação pública.

A descontinuidade de um programa ao longo da sucessão dos mandatos políticos acontece muitas vezes em decorrência da falta de compreensão acerca dele. Falhas na definição teórica, imprecisão das atividades, desorganização de dados, que, genericamente, dizem respeito aos processos e não exatamente ao fim pretendido. É a falta de organização da ação pública que leva à descontinuidade das ações, muito mais do que decisões meramente políticas. Tanto a decisão pela implantação quanto pela interrupção de serviços públicos deve decorrer de processos racionais e lógicos, embora saibamos que motivações políticas autoritárias podem contaminar tais decisões.

O que propomos com este raciocínio é que, mesmo a decisão mais espúria, enviesada e ideológica a interromper o processo de execução de uma política pública deve ser minimamente arrazoada. Se, hipoteticamente, estamos tratando de um programa bem sucedido, devidamente organizado e acompanhado, dos quais se depreendem dados consistentes, sua paralisação passa a ser bastante mais difícil. Os registros avaliativos legitimam a ação pública executiva e burocrática e, com isso, têm o condão de tornar as políticas e programas públicos menos suscetíveis, mais assertivos.

José Carlos Durand registra exatamente esta preocupação⁴⁰ ao elencar nomeadamente os três grupos do circuito especializado aos quais se destinam os indicadores: estatísticos e técnicos envolvidos na sua construção e divulgação;

⁴⁰ In: Revista Observatório. N° 15 (dez 2013/ maio 2014) São Paulo: Itaú Cultural. p. 43.

pesquisadores acadêmicos cujas teorias reclamam a existência e uso desses indicadores; e os gestores culturais empenhados em que seus projetos não morram no esquecimento ao final de cada mandato. Para ele, a descontinuidade político-administrativa representa um risco real à gestão cultural de qualidade.

É a comprovação do sucesso de uma política que endossa sua continuidade. Esta comprovação, para ter qualidade e consistência, deve ser auferida por meio de processo de avaliação, que, por seu turno, só será eficaz se dispuser de meios precisos, específicos e claros sobre o dado que se pretende produzir. Estes “meios” são os denominados indicadores.

Apenas uma observação que julgamos pertinente: gostaríamos de fixar que não se trata da defesa de correntes ideológicas ou políticas. O objetivo aqui traçado é de defender a existência de uma ação de avaliação que permeie a atividade estatal, de modo que seja possível a geração de dados que vão servir desde a ação propriamente dita até permitir, exigida a transparência, o controle externo desta ação, em tempo real.

Um sistema de indicadores deve servir desde a formulação de uma política, passando pelo monitoramento em sua execução até a conclusão, ou avaliação determinada para um tempo específico de execução daquela política.

As avaliações, por sua parte, podem servir à elaboração de novas políticas ou a reformulação e aprimoramento das políticas em curso. Entretanto, a avaliação não pode substituir a política ou o programa nos resultados que persegue, como nos alertam Roxo e Brant (2001:06). Nessa perspectiva, sugerem que a avaliação é a oportunidade de reflexão crítica da ação e dos resultados, e também pode operar como um imperativo ético a conformar intencionalidades, resultados e efeitos de um programa.

Januzzi (2004) inaugura o que denominou “movimento de indicadores sociais”. Vários fatores têm contribuído para a crescente difusão de Indicadores Sociais nos estudos sobre a sociedade. O avanço da democratização política fortalece a comunicação e provoca maior acesso às fontes de informação, enquanto que as organizações sociais exigem maior transparência dos governos. Por outro lado, a persistência de históricos problemas, ligados à pobreza e à desigualdade socioeconômica, passaram a requerer maior efetividade na gestão pública, exigindo mostrar quais os resultados concretos do gasto público.

Os indicadores sociais, do ponto de vista acadêmico, são a “ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais

observados” (JANUZZI, 2004:15). Em uma perspectiva programática, eles servem como instrumento operacional para monitorar a realidade social, auxiliando na formulação das políticas públicas, pois traduzem em cifras tangíveis as várias dimensões relevantes da sociedade que se busca analisar. São fundamentais no planejamento das ações públicas, especialmente quando o foco reside na qualidade de vida da população.

Normalmente um conjunto de Indicadores Sociais se forma tematicamente, constituindo um SISTEMA com vários indicadores que se complementam para retratar, com metodologia bem definida, uma certa dimensão da realidade social, como na saúde, na educação, no mercado de trabalho, por exemplo.

Na análise e formulação de políticas sociais, os indicadores podem ser agrupados em: a) indicadores-insumo, que estão relacionados à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados no programa; b) indicadores-produto, aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, quer dizer, representam as condições de vida da população em apreço; c) indicadores-processo, intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional do programa, por exemplo, número mensal de consultas médicas, merendas escolares distribuídas/mês. Em certos contextos, os indicadores de insumos e os de processo podem ser chamados de indicadores de ESFORÇO (meios), enquanto os indicadores de produtos são os de RESULTADO (fins).

Marta Arretche propõe uma “contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas” (2001: 43-56). Para ela é sábio e necessário estabelecer como premissa que a implementação modifica as políticas públicas. Ou seja, entre a formulação de uma política e o resultado alcançado deve-se considerar o processo pelo qual se desenvolveu. Mas esta realidade também pode estar contida em um indicador.

São determinados agentes que têm a competência e alçada para formular políticas. Das mais simples às mais complexas supõem um processo decisório. Neste contexto, de formulação e especialmente no de implementação, os programas podem sofrer ingerências, metamorfoses, modificações em função da decisão de um ou mais agentes. Tome-se de exemplo o mesmo sugerido por Arretche (2001): um programa que suponha o envolvimento dos três entes federativos, diferentes partidos e diferenças ideológicas entre os agentes formuladores e os implementadores. Quais seriam as balizas ou os freios que impedissem modificações que comprometessem os objetivos

originalmente traçados? Indicadores, somados a ferramentas de planejamento público, como o PPA, podem preservar um dado programa, impedir que sucumba às incertezas ao longo de sua realização.

Há, portanto, uma fase inicial – técnica e obediente – em que a política é tecnicamente formulada, seus objetivos traçados, conteúdos, diretrizes etc. A partir de sua execução, passa-se à fase de implementação – política – em que o agente central tenta induzir os agentes implementadores a colocar em prática os objetivos originais, mas com não necessariamente concordam ou simpatizam. Para não submeter o programa ao tolhimento alheio aos seus objetivos e ao seu desenho devem existir incentivos suficientes para preservar o programa.

São exatamente os problemas na estrutura de incentivos ou a inexistência deles que fragiliza os programas públicos. A implementação envolve uma cadeia de relações entre todos os agentes. O sucesso do programa está, por isso, necessariamente associado à adesão de todos os agentes envolvidos na realização daquele programa. Essa é razão de acreditarmos que, na gestão pública, a principal finalidade dos indicadores é traduzir os aspectos da realidade dada, de maneira a tornar operacionais sua observação e avaliação.

Os indicadores devem existir para deslocar a execução de uma política pública da ação pessoal, por convicção íntima de determinado agente, servindo como incentivos que revelem o interesse público e a necessidade de prevalecer sobre as ações particulares. Se não se possuem dados, resta apenas uma opinião. Os dados coletados a partir da aplicação de indicadores sustentam a relevância do programa e, por isso, são capazes de impedir eventual descontinuidade por força de decisões pessoais.

O que é mais comum ver num processo de formulação e implementação de uma política pública é o agente central atuando para convencer os demais agentes envolvidos a se integrarem àquele programa. Então, definido o universo de colaboradores, vão tratar de um programa a partir de informações incompletas e defeituosas ou inseguras, baseadas em expectativas e em variáveis não medidas.

É preciso admitir que o ambiente de realização das políticas públicas é por si só volátil e sujeito a uma enormidade de vetores que alteram os cenários políticos e ambiente de trabalho do agente público com alguma frequência. Mudanças alheias à vontade dos agentes burocráticos, ainda que estivessem totalmente envolvidos e convencidos dos caminhos traçados para aquele programa.

Uma adequada metodologia de avaliação deve prever o distanciamento entre os formuladores e os implementadores. As referências impressas na política pública deveriam ser suficientes para pautar a ação dos agentes executores, como legislação e norma vinculante. Isto tudo num sistema de indicadores.

Preambularmente à definição dos indicadores que sintetizam estas “referências”, é necessário garantir que os agentes responsáveis pela execução do programa o conheçam propriamente; depois, se aceitam os objetivos e regras do programa, e, finalmente, a antecipação das oscilações no universo político.

Mas a necessidade de fazer adaptações é uma realidade. E pode também estar contemplada em indicadores. Brant e Roxo (2001) alertam para uma “hipervalorização” da cultura de avaliação. Um dos argumentos é o de que a tarefa de comprovar eficiência e eficácia não está comprometida necessariamente com a mudança de vida dos beneficiários do serviço público.

É importante ressaltar que um conjunto de indicadores representa a redução da realidade aferida, portanto, a medição não pode ser considerada um fim em si mesmo. É importante que se proceda a uma avaliação crítica acerca da pertinência dos indicadores selecionados e aperfeiçoá-los com base na evolução teórica.

Sonia Draibe (2001) avança para além das reflexões conceituais e metodológicas, propondo uma metodologia de trabalho propriamente dita. São duas suas convicções que norteiam seu esboço metodológico. A primeira é a de que a mera avaliação de desempenho é muito limitada e não colabora para o exame da efetividade ou qualidade de processos. Ou seja: registrar o cumprimento de metas físicas e financeiras não significa avaliar um programa. A segunda é de que, conseqüentemente, processos devem também ser avaliados, o que se faz por meio de variáveis qualitativas.

A formulação de uma matriz de avaliação decorre de um conjunto de decisões dos agentes envolvidos. É a partir deste arcabouço de influências que se definirá a estratégia de avaliação. A definição do desenho de avaliação das políticas culturais vai depender do que se pretende medir e dos respectivos recortes programáticos práticos.

Por esta razão, para que se construam indicadores apropriados, é imprescindível entender o conteúdo e a forma de operação da política e também observar as necessidades dos decisores, bem como as possibilidades dos executores. Uma primeira sugestão é de se proceder a uma pesquisa de avaliação previamente (DRAIBE, 2001).

São as *policy oriented*, que, para a autora, são voltadas para compreensão dos elementos básicos do programa: objetivos de verificação de eficácia, eficiência e *accountability*.

Avaliações podem ocorrer *ex ante* ou *ex post*.

As avaliações *ex ante* precedem o início do programa, são destinadas basicamente ao diagnóstico e apoiam as decisões quanto à formulação e preparo. Devem atender os seguintes objetivos:

- 1 – produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, possibilitando a definição de conceitos e metodologia de implementação;
- 2 – fixar um ponto de partida que permita leituras futuras.

As avaliações *ex post* podem ser feitas concomitantemente ou após a realização do programa, e devem atender, também, a dois objetivos:

- 1 – verificar eficiência e eficácia;
- 2 – avaliar a efetividade do programa, resultados, impactos e efeitos.

A autora nos sugere, ainda, uma diferenciação entre avaliação de resultado e avaliação de processo. É no contexto da avaliação de resultado que se encontra o cumprimento dos objetivos e a qualidade com que foram alcançados. Quanto à avaliação de processo, concentra-se no desenho, características organizacionais e desenvolvimento dos programas. Neste contexto, é possível identificar fatores que auxiliam ou impedem a realização do programa.

Se constituída uma matriz de avaliação que agrupe os indicadores pertinentes aos programas a que se referem, é possível a realização do monitoramento periódico, o que, de fato, permitirá a produção de dados para ulterior avaliação quanto a eficiência, eficácia e efetividade. Os indicadores devem representar as propriedades essenciais da política sob análise.

Dito isso, a matriz de avaliação deve permitir responder às seguintes indagações:

- a) O que medir?

O indicador busca oferecer informações que concretizem o conceito inserido nas finalidades de trabalho.

- b) Por que medir?

Verificar se há utilidade prática naquilo que se pretende fazer.

c) Como medir?

Por meio da aplicação de sistemas de pesquisa, considerando-se a importância de se utilizar bases de dados confiáveis.

d) Onde e quando coletar dados?

Nos territórios de destino da política pública, a qualquer tempo, antes, ao longo de sua execução e após a conclusão, caso haja.

e) Como interpretar os dados?

Analisar as informações obtidas, comparando-as com os objetivos e metas preestabelecidos.

A seguir indicamos sinteticamente os elementos de bons indicadores, de acordo com a teoria dos indicadores:

| Propriedade | Elementos |
|---|--|
| Relevância para a formulação de políticas | Representatividade |
| | Simplicidade |
| | Sensibilidade a mudanças |
| | Possibilidade de comparações em nível internacional |
| | Escopo abrangente |
| | Disponibilidade de valores de referência |
| Adequação à análise | Fundamentação científica |
| | Base em padrões internacionais e consenso sobre a sua validade |
| | Aplicação em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação |
| Mensurabilidade | Viabilidade em termos de tempo e recursos |
| | Documentação adequada |
| | Atualização periódica |

Fonte: Adaptado de OCDE, 2002 (*apud* MAGALHÃES 2004).

O “Guia Referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização”, produzido pelo Ministério do Planejamento do Governo Federal e publicado em dezembro de 2010, apresenta as

dimensões e as possibilidades de indicadores para serem utilizados na composição de uma matriz de avaliação⁴¹.

Segundo o Guia, temos que:

Efetividade são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral. Esta classe de indicadores é mais difícil de ser mensurada, dada a natureza dos dados, e está relacionada com a missão da instituição. Indicadores de efetividade podem ser encontrados na dimensão estratégica do Plano Plurianual (PPA).

Eficácia é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização). Indicadores de eficácia podem ser definidos a partir da Carta de Serviços do órgão.

Eficiência é a relação entre os produtos/serviços gerados (*outputs*) com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade. Indicadores de eficiência podem ser encontrados na Carta de Serviços com seus elementos de custos e em informações de sistemas estruturantes do Governo (no caso do Governo Federal, o SIAFI).

Segundo o Manual, teríamos, ainda mais três tipos de indicadores, quais sejam:

Execução é o que se refere à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos. Indicadores de execução podem ser encontrados no monitoramento das ações do PPA.

Excelência é a conformidade a critérios e padrões de qualidade para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade; sendo um elemento transversal. Indicadores e padrões de excelência podem ser encontrados no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (IAGP).

Economicidade está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo *input*, gerindo

⁴¹ “Guia Referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores”. Ministério do Planejamento, Brasília, dezembro de 2009.

adequadamente os recursos financeiros e físicos. Indicadores de economicidade podem ser encontrados nas unidades de suprimentos.

Para cada um dos indicadores dispostos no Manual do Governo Federal há uma gama de subdimensões que os compõem em nível mais aprofundado.

Conforme diretriz do Tribunal de Contas da União (TCU)⁴², indicadores de desempenho devem abarcar as seguintes características:

| | |
|---------------------------|--|
| Representatividade | O indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade |
| Homogeneidade | Consideração de variáveis homogêneas |
| Praticidade | Ser suficiente como subsídio para tomada de decisões |
| Validade | Deve refletir o fenômeno a ser monitorado |
| Independência | Deve medir os resultados das ações que se quer monitorar; |
| Confiabilidade | A fonte de dados deve ser confiável |
| Seletividade | Deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar |
| Simplicidade | O indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso |
| Cobertura | Os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado |
| Economicidade | As informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável; em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa |
| Acessibilidade | Deve haver facilidade de acesso às informações primárias, bem como de registro e manutenção para o cálculo de indicadores |
| Estabilidade | A estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador, bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração, são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo |

⁴² Tribunal de contas da União. *Técnicas de auditoria, Indicadores de Desempenho e Mapa de produtos*. 2000. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/62334662/Indicador-de-Desempenho-Mapa-de-Produto#scribd>

Draibe pontua, ainda, uma peculiaridade com relação a indicadores de impacto. Para ela são os mais difíceis de serem operados, uma vez que devem permitir medir os “efeitos líquidos” do programa sobre o público-alvo. Uma das exigências metodológicas é a definição da situação do grupo de referência com o qual se compararão os impactos do programa. Mas em relação a qual paradigma?

Para as políticas culturais é pertinente a comparação do próprio indivíduo consigo mesmo, ou um grupo, um coletivo, numa balança “antes-depois”. Para que isto seja possível é necessário haver dados *ex ante*, cruciais para a implementação de indicadores de impacto. Outra comparação possível é entre o beneficiário (grupo focalizado) e o não-beneficiário (grupo de controle).

Para que a avaliação em si seja eficiente, deve ocorrer de forma periódica, uma vez que o distanciamento entre uma e outra pode implicar a desqualificação do dado anterior em relação ao processo de modificação, ou seja, o progresso das ações é tão relevante quanto o resultado. Especialmente no caso das políticas culturais.

Ao tratarmos da avaliação de processos, há que se levar em consideração as estratégias de implementação, que, por sua vez, reúnem-se entre as decisões e características que delineiam o programa conforme os matizes políticos de onde surgiram. Aqui, o tema clássico dos estudos de políticas públicas: *politics and policy*.

Para Draibe, faz-se necessário o esclarecimento conceitual acerca das duas etapas de implementação das políticas: Formulação e Implementação. A primeira fase, teoricamente, compreende a agenda pública, a produção e confronto dos diferentes atores envolvidos, o processo de convencimento dos agentes, decisão e estratégias de implementação. A implementação, por sua vez, inclui atividades-meio previstas para o desenvolvimento do programa, e as atividades-fim associam-se à execução concreta.

Em suma, a autora propõe uma definição sintética para avaliação de processos:

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2011, p.30).

A teoria de Draibe propõe definições mais amplas em relação às trazidas no Guia Referencial público quanto aos indicadores de eficácia, eficiência e efetividade. Para ela, os indicadores de eficácia dizem respeito à relação entre características e

qualidades dos processos e sistemas de implementação de um lado e, de outro, aos resultados a que se chega. São indicadores apontados para avaliação de processos. Assim, “atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação” (2001:35). Para eficiência e efetividade, a compreensão é similar em relação ao Guia.

A partir da proposta da autora, depreende-se que a mera avaliação de desempenho não é suficiente, embora seja imprescindível ao processo de avaliação. Indicadores quantitativos de desempenho, característica do modelo de gestão por meio de Organizações Sociais⁴³, isoladamente, podem trazer boas informações sobre a realização de um Programa, mas pouco seguras ou insuficientes com relação à efetividade e à qualidade de seus processos. Ou seja, o mero registro de metas físicas e financeiras não é suficiente para se analisar um Programa.

Todavia, o modelo de registro e controle das atividades das OS's contribui para a disponibilidade de dados, que, apesar de básicos, permitem a formação de bases históricas confiáveis, já chanceladas por metodologia reconhecida e transparentes quanto à coleta, processamento e divulgação.

⁴³ Tratei em Souza Leite, 2014.

CAPÍTULO V – AVALIANDO UMA POLÍTICA PÚBLICA CULTURAL

A esta altura é desnecessário discutir a relevância de um sistema de indicadores para o campo das políticas públicas de cultura. Há um consenso sobre sua importância; o que não há, todavia, é um consenso quanto aos conceitos básicos. Além disso, é possível imaginar um avanço no tema dos indicadores de cultura, reconhecendo-se que os indicadores podem operar como vigilantes e asseguradores da continuidade de determinado programa. Sua importância ultrapassa a definição de conceitos, reforça os caminhos para se obter os dados necessários à comprovação de eficiência e eficácia e efetividade.

No campo da cultura, a afirmação e a confirmação de objetivos, alcançados por meio da ação pública organizada em uma política, revestem de relevância a política cultural em si como atividade social de transformação, seja no contexto da vida cotidiana, seja no político e cultural.

A Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (Mondialcult, México, 1982) reconheceu oficialmente a relação entre cultura e desenvolvimento⁴⁴, o que influenciou algumas agências internacionais a pesquisar indicadores culturais para medir desenvolvimento⁴⁵. Tais indicadores variam do reconhecimento dos direitos culturais ao fomento do papel das mulheres, das minorias culturais e da diversidade cultural.

A inserção dos direitos culturais como direitos humanos⁴⁶, no campo jurídico, foi o que gerou sua vinculação ao “desenvolvimento”. Isto ocorreu em grande parte pelo fomento das ações da Organização das Nações Unidas e está associado a determinadas visões de sistemas de governo e de organização política. Isto quer dizer que, embora a cultura tenha sido positivada legalmente como um direito, não deve ser este o fundamento a nortear a ação do Estado quanto à garantia de direitos, participação e reconhecimento do protagonismo cidadão em termos de produção cultural. De toda forma, a garantia legal para direitos de algumas minorias, tais como povos indígenas, é da maior relevância.

⁴⁴ DONDERS; LAAKSONEN, 2011.

⁴⁵ PATTANAİK, 1997.

⁴⁶ Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966.

Portanto, mais que avaliar uma política pública de cultura, os indicadores culturais no campo da ação pública devem servir para comprovar a relevância da atuação do Estado neste campo, que envolve a afirmação de direitos e garantia de acesso a bens públicos.

Os manuais ensinam que a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas deve levar em consideração os objetivos e as estratégias de implementação definidas pelos formuladores dos programas. Marta Arretche (2001) explica que seria totalmente sem propósito aplicar metodologia ou indicadores externos ao programa que se pretende medir. Contudo, em se tratando de um programa público, em tese, não deveria ser impossível garantir que determinado programa venha a ser avaliado em conformidade com os formuladores, para o bem da população e real medida de eficiência no gasto público. Sabemos, entretanto, que não funciona bem assim. Por mais que existam ferramentas administrativas, como o PPA, que possam garantir minimamente a continuidade de políticas, até por uma questão de liberdade democrática, o sucessor político pode alterar os programas públicos de acordo com seu programa de governo. O que não deixa de refletir a vontade da maioria; ao contrário: foi eleito por ela.

As interfaces entre cultura e sociedade são muitas. A noção de transversalidade da cultura expressa inúmeras esferas de relação entre dimensões sociais e práticas culturais. A reflexão acerca das políticas de democratização da cultura e de democracia cultural é fundamental para estudarmos o papel do Estado tanto no que diz respeito à afirmação de paradigmas que influenciam a interação dos indivíduos quanto à dimensão antropológica e sociológica de sua vida cultural.

Para tanto, existe o interesse sobre a formulação de sistemas de monitoramento e avaliação com indicadores próprios, que deem conta do exame das políticas públicas de cultura colocadas à disposição da sociedade, subsidiando o exame sobre a efetividade da ação estatal neste particular.

A abordagem RBM – *Results-based Management* –, ou gestão por resultados, implantada pela UNESCO, tem como objetivo responder às demandas da comunidade internacional acerca de como os recursos estão sendo investidos em processos complexos, dificilmente mensuráveis, e não totalmente controláveis. Por meio desta metodologia de avaliação, procura-se estabelecer indicadores de desempenho e referências associadas para analisar o progresso dos programas e caminho de alcance

dos resultados esperados. Trata-se de um exemplo muito interessante em termos de comparação para o problema aqui tratado.

Por outro lado, quanto às pesquisas quantitativas, Isaura Botelho (2001) entende que não servem para a avaliação de uma política cultural. Na opinião da autora, este mecanismo aniquilaria as transversalidades cultivadas em meio a uma política de democracia cultural. Porém, as pesquisas quantitativas podem servir de ponto de partida para o desenvolvimento de pesquisas qualitativas, visando a alvos predeterminados.

Os indicadores existentes atualmente no campo da administração pública para atividades culturais estão calcados em quantitativos, tais como percentual de público, quantidade de espetáculos, quantidade de beneficiários. A questão das quantidades se insere mais no campo do investimento público, ou seja, de eficiência de gastos *versus* população beneficiária.

Ocorre que, quando se trata de cultura, como vimos especialmente nos casos das políticas de democracia cultural, estamos tratando da eficácia e efetividade das políticas, o que comporta, por sua vez, uma discussão a respeito da pertinência e da formulação de indicadores que partam de pressupostos específicos, além dos aspectos financeiros.

Outros vetores que precisam ser incorporados à análise das políticas de democracia cultural passam, inclusive, pelos resultados práticos e concretos de projetos que já se encontram em operação, tais como aspectos dinâmicos e transversais que atravessam os usos da cultura, representação e identidade e vão às transformações de comunidades, em pequena ou larga escala, por meio do reconhecimento de cidadania e de práticas subjetivas, individuais ou coletivas. Daqui podemos extrair outra questão: como formular indicadores para medir processos?

Para Lia Calabre (2011), a construção de indicadores culturais deve estar assentada em duas perguntas: a) o que queremos medir? e b) por que queremos medir algo?

Acreditamos que a proposta de discussão acerca da efetividade de uma política pública cultural deva passar pela averiguação dos resultados preexistentes, em função dos seus objetivos. Ou seja, os indicadores culturais devem subsidiar a atividade de gestão pública em cultura. No sentido do que nos orienta Lia Calabre: um indicador informa algo sobre uma realidade; a mensuração sistemática das ações nos permite perceber se há mudanças sendo processadas.

Os resultados de um sistema de monitoramento e avaliação servem à geração de dados que têm por finalidade subsidiar as tarefas de formulação de novas políticas, ou mesmo de aprimoramento daquelas em curso. Uma ferramenta para nortear a ação governamental.

No caso das políticas de democracia cultural, acreditamos que os indicadores devam focar tanto o oferecimento de meios para consumo dos bens, quanto oferecer o espaço para a arte enquanto prática, seja por via de investimento direto, subsídio, por incentivo fiscal, ou sistema de compartilhamento de gestão.

Quanto às políticas de democratização do acesso, há um interesse quantitativo quanto à demanda e frequência dos equipamentos culturais. Para a avaliação deste tipo de política já há o precedente estudo de Bourdieu (2007 [1969]), que é replicado em vários países.

O PNUD publicou o Guia sobre Indicadores de Governança, que enfatiza que os indicadores podem ajudar na promoção da *accountability*, transparência e empoderamento do cidadão. Afirma o Guia, ainda, que os indicadores são ferramentas imprescindíveis no planejamento de políticas e estratégias sobre “inclusão cultural”. Yvone Dondres e Annamari Laaksone, na mesma linha dos autores já tratados, defendem que os indicadores devam ser “práticos, úteis e mensuráveis” (2011:89).

As autoras citam algumas ações que já são realizadas por organismos internacionais no trabalho de construção teórica e metodológica de indicadores. São elas: da UNESCO: *World Culture Report 1998. Culture, Creativity and Markets*. Paris: Unesco Publishing; *World Culture Report 2000. Cultural Diversity, Conflict and Pluralism*. Paris: Unesco Publishing; *Change in Continuity. Concepts and tools for a cultural approach to development*. Paris: Unesco, 2000; *Report of the Meeting of Experts on Statistics and Indicators of Culture*. Viena, 1979/ Paris: Unesco, 1980; UNESCO/UNRISD: *Towards a world report on culture and development: constructing cultural statistics and indicators. Report of the workshop on cultural indicators of development*. Paris, 1997⁴⁷; “UNESCO. Políticas Locais para Diversidade Cultural”, 2006; Estudo de David Throsby: “*Assessing the Impacts of a Cultural Industry*”⁴⁸.

⁴⁷ Towards a world report on culture and development – Constructing cultural statistics and indicators, Report of the workshop on Cultural Indicators of Development, Royamont Foundation, France, 1996.

⁴⁸ Este artigo explora a possibilidade de aplicação de análise de impacto econômico à indústria cultural e é relativamente relevante para análise de efetividade de políticas públicas. Throsby, David. “Assessing the impacts of a cultural industry”. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, vol 34, nº 3, 2004.

A partir disso, pesquisamos os sistemas mais significativos de monitoramento e avaliação do ponto de vista de metodologia, inovação e com a proposta de abranger políticas públicas.

Em relação aos exemplos internacionais, localizamos os seguintes registros:

1) National Assembly of State Arts Agencies – NASAA

A Diretora de Pesquisa da Policy and Evaluation National Assembly of State Arts Agencies – NASAA –, Kelly J. Barsdate, publicou, em abril de 2001, artigo preparado para o simpósio organizado pelo Programa de Políticas Públicas em Cultura da Universidade de Chicago, especialmente dedicado a sistemas de levantamento de dados⁴⁹.

A autora realizou vasta pesquisa sobre os projetos de avaliação de políticas públicas de cultura relativos aos cinco anos antecedentes ao simpósio, tendo adotado os seguintes critérios: foram selecionados apenas os exemplos que trouxessem dados e não opiniões; que dispusessem de informações intercambiáveis entre pesquisadores e formuladores de políticas públicas; que estivessem em operação, mantidos e atualizados com periodicidade; e que fossem úteis à interpretação de políticas para as artes de acordo com interesse público.

Sua pesquisa tinha como escopo auxiliar gestores e formuladores de políticas públicas a: identificar objetivos que correspondam às necessidades preestabelecidas; entender os efeitos das decisões políticas ao longo do tempo; antecipar os efeitos de novos programas; contribuir para a conscientização sobre as importantes decisões a serem tomadas pelos gestores públicos; fomentar inovação por meio de fornecimento de dados oriundos de modelos de sucesso.

De acordo com esses critérios, a pesquisadora selecionou os seguintes modelos:

- a) *Unified Database of Arts Organizations*, elaborado pelo National Center for Charitable Statistics (NCCS) do Urban Institute⁵⁰, pela NASAA, em conjunto com o National Endowment for the Arts, em 1997.

⁴⁹ <https://culturalpolicy.uchicago.edu/information-sources-state-level-arts-policy-current-resources-and-future-needs>

⁵⁰ Para mais detalhes, acessar <http://nccs.urban.org/database/overview.cfm>

Esta base de dados unificada surgiu como um recurso que consolidava informações sobre financiamento e outros aspectos operacionais de organizações culturais. A base de dados utilizada foi do Internacional Revenue Search para o setor de organizações sem fins lucrativos, assim como base de dados de agências nacionais de cultura e outras bases de dados de projetos de amplitude nacional. A base de dados unificada contém informações sobre 114.000 organizações que têm arte ou cultura como missão ou são conhecidas por estarem engajadas em alguma ação de produção cultural. Cada registro contém informações básicas de identificação da organização, assim como códigos de sistemas múltiplos de classificação (National Standard for Arts Information Exchange, The National Taxonomy of Exempt Entities e o North American Industrial Classification System).

Com a utilização desses dados, os usuários podem realizar uma análise estado a estado. Além disso, a base de dados pode ser usada como um parâmetro para a construção de outros modelos que almejem segmentos individualizados no universo das organizações culturais, por região, características do território e assim por diante. Os objetivos básicos deste banco de dados são no sentido de encorajar pesquisas no setor das artes e prover uma plataforma em que se baseiem políticas culturais.

É possível, também por meio desse banco de dados, compreender os resultados de dada política sobre a população-foco e monitorá-los ao longo do tempo.

b) Como complemento às pesquisas anuais sobre o orçamento das agências estatais, a NASSA atualiza anualmente o *State Arts Agency Public Funding Sourcebook*, uma espécie de enciclopédia sobre estatísticas de financiamento estatal e federal, a partir de ações do Poder Legislativo, disponibilizando dados desde 1969. Esta base de dados permite aos usuários acompanhar um importante indicador em políticas públicas para cultura, que é o compromisso legislativo com suas agências estatais.

c) *National Arts Policy Database*. Mantido pela associação Americans for the Arts, este arcabouço de aproximadamente 7.000 itens reúne material acadêmico

publicado e não publicados e arquivos de conferências coletados desde 1960. Quanto ao tópico específico sobre políticas para as artes, inclui material sobre as políticas públicas para o setor, além da legislação específica⁵¹.

d) *Survey of Public Participation in the Arts* (SPPA). O National Endowment for the Arts patrocina uma pesquisa sobre a participação dos americanos em atividades culturais. A pesquisa de 1997 entrevistou 12.349 pessoas e reuniu dados acerca de diversas formas de participação: audiência de adultos em eventos ao vivo ou instituições culturais, participação através de bens transmitidos gravados, por *broadcast* ou através de criação própria. A amostra dessa pesquisa permite uma análise estado a estado dos dez maiores estados, assim como dos nove censos das regiões dos estados americanos⁵².

e) *Investing in Creativity: A Study of the Support Structure for US Artists*, do Urban Institute's Center on Nonprofits and Philanthropy. O propósito desse estudo foi reunir informações de qualidade sobre as estruturas que oferecem suporte para financiar trabalhos criativos de artistas individuais. Dentre os objetivos está o desenvolvimento de uma base de dados de âmbito nacional que especifique os recursos e subsídios, níveis de distribuição e espécies de trabalhos artísticos patrocinados por localidade, estado ou região.

f) *The Arts Management Resource Clearinghouse* (ARMC). O ARMC é uma base de dados online dirigida a estudantes e à pesquisa acadêmica em política para as artes. Os campos de pesquisa disponíveis permitem tanto a consulta quanto a inclusão de novas informações⁵³.

A pesquisa da autora pode ser visualizada no seguinte quadro sinóptico:

⁵¹ <http://camt.artswire.org/clearinghouse/index.cfm>

⁵² <http://www.arts.gov/pub/Researchcharts/Summary41.html>

⁵³ <http://amrc.uoregon.edu/data/index.html>

State-Level Arts Policy Information Resources: Examples of Ongoing Systems

| | Maintained by... | TYPE OF INFO... | | | | SYSTEM SCOPE... | | | | |
|--|---|-----------------|-----------------|----------|--------------|--|------------------|----------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| | | Data | Policy Language | Analysis | Bibliography | Size | Search by state? | All states included? | Periodicity | Available on-line or in data format? |
| Unified Database of Arts Organizations | National Center for Charitable Statistics (NCCS) | ✓ | | | □ | 114,000 records, 10 years of financial data | ✓ | ✓ | Annual updates | ✓ |
| State legislative web sites | Individual state legislatures | | ✓ | | | n/a | ✓ | | Ongoing | ✓ |
| Arts education policy | Arts Education Partnership (AEP) | | ✓ | | | 8 policy areas per state | ✓ | ✓ | Ongoing | ✓ |
| Historic preservation legislation | National Conference of State Legislatures (NCSL) | | ✓ | | | 24 policy areas per state | ✓ | | Ongoing | ✓ |
| SAA enabling legislation | NASAA | | ✓ | | | 50 documents | ✓ | ✓ | Ongoing | |
| SAA appropriations data | NASAA | ✓ | | ✓ | | 1,792 records, 5 key variables since 1969 | ✓ | ✓ | Annual updates | ✓ |
| SAA grant-making statistics | NASAA | ✓ | | ✓ | | Approx. 30,000 grant records per year since 1984 | ✓ | ✓ | Annual updates | ✓ |
| Library of SAA plans | NASAA | | ✓ | ✓ | | 56 documents | ✓ | ✓ | As published by SAAs | □ |
| SAA grant guidelines | Individual SAAs | | ✓ | | | 56 documents | ✓ | | As published by SAAs | ✓ |
| Economic impact study library | NASAA | | | ✓ | | 37 documents | | | As published by SAAs | |
| Survey of Public Participation in the Arts | National Endowment for the Arts (NEA) | ✓ | | ✓ | | 12,349 interviews in sample | ✓ | | 1982, 1985, 1992, 1997, 2002 | |
| National Arts Policy Database | Americans for the Arts (AFTA) | | | | ✓ | 7,000 citations | ✓ | | Ongoing | □ |
| Surveys of budgeting practices | National Association of State Budget Officers (NASBO) | ✓ | | ✓ | | 4 surveys track 50+ indicators | ✓ | ✓ | Annual updates | ✓ |

□ = partial data, or abstracts only on line

✓ = data available

2) The British Council

O British Council é uma organização internacional sem fins lucrativos estabelecida no Reino Unido, independente e autônoma, que atua em ações culturais e educacionais. Há alguns anos desenvolve trabalhos na área de avaliação, tanto no que diz respeito a critérios quantitativos quanto qualitativos dos objetos estudados. Assim como apresentamos na Teoria dos Indicadores, afirmam seus estudiosos que os números são relevantes, mas não expressam a totalidade dos projetos.

Suas atividades são calcadas em diplomacia e cooperação internacional, envolvendo organizações e estruturas públicas de vários países. Atualmente o British Council mantém relações com mais de 100 países.

Uma das áreas de atuação diz respeito a ações em matéria de cultura. Os projetos são desenvolvidos em quatro etapas, sendo: concepção e desenvolvimento, ações de consolidação conceitual, implementação e teste e, finalmente, entrega.

Os resultados almejados devem ser objetivamente definidos a priori e há a recomendação de se reservarem 5% do orçamento do projeto para monitoramento e avaliação.

Para o plano de avaliação, além do monitoramento em relação aos objetivos pré-definidos, há também a tarefa de se estabelecer mecanismos de demonstração de impactos e legados possíveis, com base em análise quantitativa de curto prazo e indicadores qualitativos com respeito aos impactos sociais e legados direcionados a contextos culturais específicos.

Há a criação de matriz de avaliação específica para cada projeto, dadas as peculiaridades dos mais diversos campos e territórios. Além desta ferramenta, aplica-se o “*scorecard*” padrão da organização com a finalidade de se medir a eficiência da própria ação. O *scorecard* envolve quantidade de público, perfil de usuários, impactos de comunicação via *web*, quantidade de bens e serviços criados e entregues por meio do projeto, e pesquisa *survey* sobre a atuação da instituição, qualidade, reputação e *endorsement*.

Todos os dados coletados por meio destas pesquisas informam um banco central, que servirá de apoio para os demais projetos em desenvolvimento.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|--------------------------------------|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Utilização de bases de dados própria |
| Monitoramento | | SIM |
| Avaliação de processos | | SIM |
| Avaliação de resultados | Eficiência | SIM |
| | Eficácia | SIM |
| | Efetividade | SIM |

3) Fundação Rockefeller

Desenvolve, desde 1996, um projeto de pesquisa sobre indicadores para artes e cultura, voltados aos estudos sobre o papel das artes e da cultura na formação e

construção de comunidades e, também, à utilidade da prática de coleta de dados entre comunidades e junto a organizações consolidadas nessa área, com o propósito de se construírem indicadores relacionados. Foram realizados projetos pilotos nas cidades de Boston, Washington e Los Angeles.

A cultura e a participação artística, no âmbito das atividades da Fundação Rockefeller, estão associadas à visão da cultura na sua dimensão antropológica e sociológica e seus impactos correspondes na estrutura política de formação dos grupos sociais.

4) SIC – Sistema de Información Cultural (México)

Desenvolvido pelo CONACULTA (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes) a partir do SIPEC (Sistema de Información para la Planeación y Evaluación de las Políticas Culturales) e do SNIC (Sistema Nacional de Información Cultural), sistemas criados nos anos 1990. Sua criação se deu a partir de reuniões com especialistas de diferentes instituições de pesquisa, de entidades federais e da UNESCO, onde foram definidos os parâmetros para o resgate de dados e ferramentas para gestão da informação.

De alimentação descentralizada e contínua, o SIC integra informações das 32 instâncias estatais de cultura e opera como um sistema de informações não apenas culturais, mas também, e complementarmente, geográficas, sociodemográficas e econômicas. Ao consultar o SIC⁵⁴, tem-se acesso a informações sobre a infraestrutura cultural do México, a localização dos espaços culturais, oportunidades de bolsas e concursos, a relação de artistas, grupos artísticos, publicações, línguas e povos indígenas, além de consulta a trabalhos e pesquisas sobre gestão, promoção e indicadores culturais.

| Finalidade | Indicadores |
|----------------------------|-----------------------------------|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | Pesquisa ela mesma de diagnóstico |
| Monitoramento | Não Consta (NC) |

⁵⁴ <http://sic.conaculta.gob.mx/>

| | | |
|-------------------------|-------------|----|
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | NC |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

5) SInCA – Sistema de Información Cultural de Argentina

O desenvolvimento e implementação do SInCA⁵⁵ deu-se em 2005, sob a égide da Declaración de Mar del Plata, documento final do I Congresso Argentino de Cultura, ocorrido no mesmo ano. Sua referência mais ampla é o Marco das Estatísticas Culturais da UNESCO, que estrutura o bem cultural em 10 categorias e 5 funções (SERBIA, 2006:46).

O sistema é alimentado continuamente com informações advindas das 23 províncias e da cidade livre de Buenos Aires e é composto pelas seguintes áreas:

- a) Mapa Cultural de Argentina: Apresenta, em interface interativa e de base geográfica, instituições, atores e práticas culturais do país. Permite cruzar dados culturais e sociodemográficos.
- b) Estatísticas Culturais: Apresenta a dimensão econômica da cultura argentina em gráficos e tabelas com dados gerados, processados e sistematizados pelo próprio SINCA.
- c) Gestão Pública em Cultura – Essa seção disponibiliza documentos como análises e legislação sobre o campo da cultura no país.
- d) Centro de Documentação – Onde se compilam reportagens e notícias sobre a economia cultural argentina.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|------------|-----------------------------------|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Pesquisa ela mesma de diagnóstico |
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de | Eficiência | NC |

⁵⁵ <http://sinca.cultura.gob.ar/index.php>

| | | |
|------------|-------------|----|
| resultados | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

6) UNESCO

A UNESCO vem dedicando esforços sobre os estudos de indicadores culturais desde os anos 1970. A consolidação destes esforços está representada no “Framework for Cultural Statistics”, originado do encontro promovido pela UNESCO e o ECE Working Group em 1974.

O Framework está estabelecido em torno de três objetivos:

1. O Framework deve se integrar inteiramente, incluindo os aspectos social e econômico dos fenômenos culturais, tais como: produção, distribuição, consumo e demanda por bens e serviços em cultura;
2. O Framework deve estar baseado em princípios lógicos que os associem a sistemas estatísticos, tais como sistemas sociais e demográficos, de finanças nacionais etc.
3. O Framework deve servir para atividades de planejamento, análise e estudos relacionados a políticas culturais.

Os estudiosos dedicados à construção do Framework definiram uma série de critérios e indicadores baseados nos objetivos traçados.

Atualmente as pesquisas e recenseamentos da UNESCO são realizados por meio do seu Institute for Statistics (UIS), criado em 1999 com o objetivo de atuar no aprimoramento de estatísticas e no desenvolvimento e distribuição de estatísticas de políticas tempestivamente e com precisão, de acordo com a progressiva complexidade dos ambientes sociais, políticos e econômicos.

Em 2009, o UIS publicou o atual “UNESCO Framework for Cultural Statistics”, resultado de um trabalho conjunto entre acadêmicos, estudiosos, estatísticos e pesquisadores do campo da cultura, representantes de vários Ministérios da Cultura, escritórios nacionais e agências internacionais parceiras.

Este Framework consolidou diversas pesquisas em uma base de dados estatísticos bastante útil quanto a levantamento de informações para fins de pesquisa e

comparação em nível internacional, porém não chega a estabelecer uma matriz de avaliação de políticas públicas.

No Brasil, localizamos as seguintes iniciativas:

1. Economia da Cultura: Reflexões sobre a Indústria Cultural no Brasil

Realizada pela Fundação João Pinheiro a partir de convênio celebrado em 1987 com o Ministério da Cultura, tinha como objetivo analisar os impactos econômicos das atividades envolvidas na cadeia de produção e de consumo cultural.

Não foi observada uma política cultural propriamente dita, mas atividades contidas na indústria cultural, tais como: edição de livros e jornais, reprodução de discos, fabricação de instrumentos musicais, entre outros.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|--|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Utilização de bases de dados fornecidos pelo IBGE. Foram eles: 1 - Censo Industrial: dados gerais dos anos de 1950, 1960, 1970, 1975 e 1980; 2 - Censo Comercial: dados gerais de 1950, 1960, 1970, 1975 e 1980; 3 - Censo dos Serviços: dados gerais de 1950, 1960, 1970, 1975, 1980 |
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | NC |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

2. Diagnóstico dos Investimentos em Cultura no Brasil para o período de 1985 a 1995

Publicado em 1998 e realizado pela Fundação João Pinheiro, contratada pelo Ministério da Cultura. O trabalho tinha como objetivo dotar o Governo Federal de uma

ampla base de dados sobre o setor cultural e de avaliar o impacto dos investimentos públicos e privados em cultura na economia brasileira.

Como o próprio documento assegura, o diagnóstico tem a função de subsidiar os agentes públicos para a definição de políticas e a sua execução.

Foram realizadas três pesquisas simultâneas, em todos os Estados federativos, sob a coordenação do Centro de Estudos Históricos e Culturais e do Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro. A primeira enfocava os gastos efetuados pelo poder público (eficiência) nos níveis federal, estadual e municipal no período de 1985 a 1995. A segunda consistia no estudo dos gastos com cultura de uma amostra selecionada das maiores empresas privadas e públicas e suas fundações/institutos no período de 1990 a 1997. A terceira visava à estimação de participação do setor cultural no PIB brasileiro, assim como analisou a evolução e composição dos seus principais segmentos, com a intenção de possibilitar a análise dos impactos nos diversos setores da economia. Analisou a influência dos fatores econômicos nas atividades culturais, o consumo e a produção audiovisuais, além de esboçar um “Diagnóstico Governamental da Cadeia Produtiva do Audiovisual” (SOUZA E SILVA, 2007:183).”

Foi esta pesquisa que cunhou o “PIB da Cultura” (Produto Interno Bruto das atividades culturais), avaliando o impacto dos investimentos públicos e privados na economia brasileira.

Não houve atualização desta pesquisa ou séries temporais até onde temos conhecimento.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|--|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Elaboração de base de dados, pesquisa ela mesma de diagnóstico |
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | Obs.: Medição dos gastos com cultura visa à análise de eficiência |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

3. Primeiro Diagnóstico da Área Cultural de Belo Horizonte

Realizado em 1996 pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em parceria com o Instituto Vox Populi. A pesquisa abordou hábitos de consumo cultural da população de Belo Horizonte, o mercado cultural da cidade e seu potencial econômico, além dos problemas enfrentados no processo de produção cultural (SOUZA E SILVA, 2007).

Por ter aplicado metodologia de pesquisa qualitativa, a primeira que identificamos até o ano de 1996, as informações trazidas na pesquisa são de maior profundidade em relação à compreensão de opiniões e estruturas de sentimento envolvidas na construção do hábito cultural.

A pesquisa permitiu a construção de entendimentos daquela população a respeito de alguns conceitos, tais como de cultura, entretenimento e produtos culturais, consumo de bens culturais, mercado cultural. Não mede uma política pública específica, mas traz importante conteúdo como base de dados para a construção de indicadores.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|---|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Elaboração de base de dados, pesquisa ela mesma de diagnóstico |
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | NC |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

4. Impactos da Cultura na Economia da Bahia: participação no gasto turístico e consumo de residentes e governo

A matemática Grazia Burman, assessora da Secretaria de Turismo da Bahia, publicou, em 1998, artigo que trata da produção e consumo cultural da Bahia, baseando-se em pesquisa realizada pela Secretaria da Cultura e Turismo da Bahia no ano de 1996.

Essa pesquisa, assim como as anteriores, também tem o caráter de diagnóstico *ex ante*, uma vez que se concentra no levantamento de informações específicas que venham a servir como premissas para a elaboração de uma ação pública.

Neste sentido, o órgão em questão direcionou esforços para pesquisa e mensuração dos impactos das atividades de produção e consumo de cultura na economia do Estado por meio da aplicação da fórmula do PIB da cultura, que se trata de um indicador sintético.

Os resultados da referida pesquisa permitiram reunir um arcabouço de informações, sobretudo de caráter econômico, interessadas à Secretaria da Cultura na definição de planejamento e política de atuação no setor.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|--|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Elaboração de base de dados, pesquisa e a mesma de diagnóstico |
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | NC |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

5. Guia Cultural do Estado de São Paulo

Realizado pela Fundação SEADE em parceria com a Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo entre os anos de 1999 e 2000. Elaborou um recenseamento das manifestações culturais nos municípios paulistas e correspondente infraestrutura de apoio.

Nesta pesquisa, buscou-se trabalhar com as seguintes áreas de cultura: artes cênicas, artes visuais, música, literatura, cinema, rádio, televisão, imprensa escrita, artesanato, festas tradicionais, bens tombados, legislações específicas de preservação de patrimônio, de incentivo à cultura. Trabalhou-se também na identificação de equipamentos culturais, ou seja, suporte físico para realização das mais diversas atividades e manifestações artísticas e culturais que fossem de utilização pública

permanente, como auditórios, bibliotecas, casas de cultura, museus, teatros, cineteatros, cinemas, centros culturais e afins.

Proporcionou a catalogação dos bens tombados pelos municípios e gerou importante banco de dados relativos a cultura popular, ao patrimônio histórico e material dos municípios paulistas, bem como ao registro de equipamentos culturais e seus usos.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|---|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Elaboração de base de dados, pesquisa ela mesma de diagnóstico |
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | NC |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

6. Manual de Avaliação de Iniciativas Culturais – Ministério da Cultura – “Prêmio Cultura Viva”

Esse manual, concebido na política pública denominada Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva –, serve como referencial para a construção de indicadores culturais e traz rico conteúdo para o campo metodológico e conceitual de indicadores.

Por meio da conceituação transversal da cultura, oferece a possibilidade de investigação setorial e específica por meio de uma abordagem ampla sobre as mais diversas linguagens artísticas. Trata-se de um estudo que reflete grandes esforços no sentido da construção de indicadores de resultado, de processo, de eficácia, eficiência e efetividade, em perspectiva de investigação qualitativa. Representa um grande salto de qualidade em termos de elaboração e sistematização de processos avaliativos por parte do Poder Público.

O manual não visa estabelecer uma metodologia para avaliação de políticas públicas em específico, mas pode ser considerado ele mesmo o guia para uma Política Pública de Avaliação.

Ao permitir que diversos agentes culturais possam se habilitar como avaliadores, ficando ao critério deles a seleção da atividade/equipamento/projeto cultural a ser premiado, favoreceu a criação de uma verdadeira rede multidimensional de conteúdo, gerando um universo de dados muito útil para outras políticas.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|--------------------|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | SIM |
| Monitoramento | | SIM |
| Avaliação de processos | | SIM |
| Avaliação de resultados | Eficiência | SIM |
| | Eficácia | SIM |
| | Efetividade | SIM |

7. Sistema de Informações e Indicadores Culturais, 2003-2005 – Ministério da Cultura/IBGE

Em 2007, o IBGE publicou os resultados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais relativos aos anos 2003, 2004 e 2005. O objetivo dessa pesquisa, segundo o IBGE, é “organizar e sistematizar informações para a construção de indicadores das atividades relacionadas ao setor cultural brasileiro”.

Em 2004, o IBGE celebrou convênio com o MINC com a intenção de desenvolver uma “base consistente e contínua de informações relacionadas ao setor cultural e construir 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 setoriais mais aprofundados”.

Entendemos que tanto a definição teórica quanto prática adotadas pelo IBGE para este relatório vão ao encontro do que sustentamos como uma política de avaliação

de qualidade. Contudo, ao estudarmos os dados obtidos, verificamos que a condução dos trabalhos acabou por limitar o objetivo original.

Os dados se concentram somente na área da economia da cultura – oferta/demanda de bens e serviços culturais, aquisição de bens duráveis relacionados à cultura, gastos públicos com cultura, perfil socioeconômico da mão de obra empregada no “setor”.

Trata-se, portanto, de um levantamento de dados quantitativos, que servirão aos estudos relacionados a impactos econômicos, mas não refletem estratégias e objetivos de uma política pública organizada. Entendemos que se enquadra em uma “pesquisa de avaliação”, conforme conceito formulado por Sonia Draibe.

Na referida publicação, o órgão reconhece a dificuldade de tratar conceitualmente “a dimensão cultural”, o que gera desafios para a construção de estatísticas. Faz referência à famosa pesquisa encomendada pela Fundação Ford aos pesquisadores William Baumol e William Bowen, “Performing Arts: the economic dilemma” (1968), que se concentrou nos aspectos relacionados a setores da economia.

Outro registro relevante, apesar de superficial, trazido na pesquisa do IBGE reflete a evolução da compreensão sobre cultura como direito, indicador de desenvolvimento, mecanismo de distribuição de direitos e liberdades, criação e potencial de transformação de realidades ao invés da ultrapassada ideia de Cultura como Belas Artes.

Fixa, então, o vetor das atividades econômicas como delimitador da pesquisa implementada e definição do conceito de cultura adotado. Resumidamente, o estudo aborda dados referentes à produção, consumo e emprego.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|---|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | Elaboração de base de dados, pesquisa ela mesma de diagnóstico |
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | NC |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

8. Sistema de Informações e Indicadores Culturais, 2007-2010 – Ministério da Cultura/IBGE

Dando continuidade ao convênio firmado em 2004, o IBGE publicou, em 2013, a atualização dos resultados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010. A pesquisa tem como referências o “The 2009 Unesco Framework for Cultural Statistics”; as estatísticas para cultura do “European Statistical System Network on Culture” (EESnet-Culture), do EUROSTAT 2011 e a proposta de medição econômica das atividades e produtos do “Cuentas Satelites de Cultura: manual metodológico e su implementati6n en Latinoamerica”, documento divulgado pelo Convênio Andrés Bello, em 2009.

Como o SIIC anterior, essa pesquisa apresenta um recorte da “dimens6o socioecon6mica da Cultura”, tendo por alimento produto estatístico oriundo de bases como a PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios –, a POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares –, estatísticas do Cadastro Nacional de Empresas, entre outras pesquisas econômicas.

Tratou-se de uma atualização dos dados apresentados no Relatório anterior, notadamente com relaça6o aos aspectos da oferta e demanda de bens e serviç6s na áre da cultura. Os esforç6s trazidos na pesquisa fazem as vezes das contas satélites existentes em outros sistemas de informaça6o, como no caso de alguns países do Mercosul, Finlândia, Espanha e Reino Unido.

As contas satélites s6o um “modelo estatístico robusto associado ao Sistema de Finanç6s de um país utilizado para medir a dimens6o econômica de dada indústria dentro da economia nacional⁵⁶”. Foram criadas para suprir a necessidade de se mapearem dados de determinados setores que n6o correspondem a um modelo estatístico econômico tradicional e por isso n6o s6o muito frequentes nas estruturas tradicionais de registro no contexto dos 6rg6es p6blicos.

| Finalidade | Indicadores |
|----------------------------|---|
| Diagn6stico <i>ex ante</i> | Elaboraça6o de base de dados, pesquisa ela mesma de diagn6stico |

⁵⁶ UNESCO, 2012. Traduç6o da autora.

| | | |
|-------------------------|-------------|----|
| Monitoramento | | NC |
| Avaliação de processos | | NC |
| Avaliação de resultados | Eficiência | NC |
| | Eficácia | NC |
| | Efetividade | NC |

9. Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2006

Este relatório, publicado em 2007 pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aborda os seguintes programas:

Brasil Patrimônio Cultural

Brasil, Som e Imagem

Cultura Afro-Brasileira

Cultura, Educação e Cidadania

Engenho das Artes

Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural

Livro Aberto

Monumenta

Museu Memória e Cidadania

O relatório demonstra claramente a multidisciplinariedade que caracteriza sistemas de avaliação.

Trata-se de um estudo que reflete grandes esforços no sentido da construção de indicadores de resultado, de processo, de eficácia, eficiência e efetividade, em perspectiva de investigação qualitativa.

10. Relatório Final de Avaliação do Programa Fábricas de Cultura – Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo

A pesquisa foi realizada pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP – como suporte para a definição de um Sistema de Avaliação e Monitoramento para o Programa Fábricas de Cultura, oriundo da política pública ensejada da parceria que o Governo do Estado de São Paulo firmara com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, concluída em março de 2014.

Trata-se da primeira avaliação de que se tem conhecimento de um projeto de política pública específico, concebido e implementado pelo Poder Público, para a área da cultura.

As Fábricas de Cultura constituem um programa da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo que pode ser definido, atualmente, em uma chave híbrida de uma política pública de democratização de acesso à cultura e uma política pública de democracia cultural.

Enquanto democratização do acesso, as Fábricas oferecem a possibilidade de se experimentarem produtos culturais oriundos do capital da alta cultura, além de programas de difusão do conhecimento intrínseco a esse tipo de bem cultural, a par das políticas de formação de público. Mas pode-se dizer que as atividades contidas neste eixo são subsidiárias em relação às de democracia cultural. No entanto, não há indicadores que demonstrem esta afirmação.

No que diz respeito ao campo da democracia cultural, as atividades contidas no programa visam ao fortalecimento das identidades comunitárias a partir do reconhecimento da diversidade de produção simbólica e comportam nuances e peculiaridades em função dos diferentes públicos e das diferentes demandas percebidas em cada um dos dez distritos onde se encontram instaladas. Para tanto, as Fábricas oferecem ferramentas que proporcionam efetivamente a expressão artística dos indivíduos, tais como palco permanente, estúdios de gravação e cursos de aprimoramento em vertentes culturais plurais.

Do ponto de vista formal, o Programa Cultura e Cidadania para a Inclusão Social – PCCIS – foi concebido por meio de uma Cooperação Técnica firmada entre o Estado de São Paulo, o BID e um fundo de investimento social japonês como “instrumento de promoção social e desenvolvimento sociocultural” para crianças, jovens e adolescentes de distritos da cidade de São Paulo em situação de risco e vulnerabilidade.

A cooperação técnica visava à realização de determinadas ações preliminares por parte do Estado de São Paulo; tarefas, que, por assim dizer, determinavam

condições segundo as quais se estabeleceria um aparato organizacional adequado ao início das atividades de implantação do PCCIS, segundo as diretrizes dos investidores sociais – BID – e fundo japonês.

Além de estabelecer as condições de utilização dos recursos financeiros para apoio destas atividades, também estavam previstas medidas de capacitação para as equipes da Secretaria de Estado da Cultura, de modo a garantir que fosse formulada uma política cultural de “orientação social para o Estado de São Paulo” previamente à implantação concreta do Programa.

Dentre os objetivos elencados no acordo técnico firmado entre as partes constam:

- a. Estabelecer a base para o fortalecimento institucional da SEC, que inclui o desenvolvimento de uma política cultural de orientação social para o Estado de São Paulo, que será a força motriz do PCCIS;
- b. Identificar as duplicações e lacunas das intervenções socioculturais na área, para assegurar que as atividades do programa sejam realizadas onde os serviços sociais e culturais são escassos;
- c. Desenvolver avaliações e planos distritais que servirão para preparar e monitorar as intervenções do PCCIS, bem como assegurar a melhor adequação entre oferta e demanda de atividades culturais;
- d. Desenvolver as atividades preliminares para o estabelecimento dos sistemas de monitoração (sic) e avaliação do PCCIS.

Estabeleceu-se também que, para o alcance destes objetivos, os recursos oriundos desta relação também subsidiariam a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação, a ser concebido antes do início das atividades das Fábricas, o que não chegou a ocorrer.

Após sucessivas renegociações de prazo foi celebrado o Contrato de Empréstimo em 2004. Contudo, apenas em 2006 o Programa começou a render algumas atividades, apesar de não concluída nenhuma das etapas estabelecidas para organização e planejamento do Programa.

A partir da celebração do Contrato de Empréstimo entre Estado e BID, estabeleceu-se a utilização de recursos financeiros concedidos pelo Banco para a construção de nove prédios que funcionassem como Fábrica de Cultura, em locais definidos segundo o IVJ, com a finalidade de “promover a participação equitativa das

crianças e jovens dos distritos mais vulneráveis da área metropolitana de São Paulo em atividades artísticas e culturais de qualidade, que contribuam para seu desenvolvimento integral e inserção social e familiar”.

Os distritos escolhidos para receberem as Fábricas de Cultura foram: Vila Curuçá, Sapopemba, Itaim Paulista, Cidade Tiradentes, Vila Nova Brasilândia, Jaçanã, Capão Redondo, Jardim São Luís, Vila Nova Cachoeirinha e um décimo local – por interesse e liberalidade do Governo do Estado de São Paulo –, o Parque Belém.

Em 2001, quando tive contato com o projeto, deparamo-nos com a defasagem do prazo de execução e conclusão dos compromissos assumidos perante o Banco. Apenas uma das nove Fábricas de Cultura havia sido inaugurada e as demais sequer estavam inteiramente construídas. Por via de consequência, nada de conteúdo havia sido efetivamente implementado.

Quanto aos diagnósticos, sistema de avaliação e monitoramento e articulação de território nas bases comunitárias, de acordo com o escopo do Termo de Cooperação Técnica, também não havia produtos consistentes. Não havia base de dados, não havia recursos humanos especializados, não havia indicadores de avaliação, não havia projeto específico por distrito, nem modelo de administração.

Tínhamos, portanto, àquela altura, um Programa que teve as diretrizes estabelecidas havia dez anos, que sofrera uma série de modificações e transformações ao longo dos sucessivos mandatos políticos, e que, ao cabo do término do prazo previamente estabelecido, não havia a mínima parte das metas executadas.

Alguns dos fatores mais relevantes que contribuíram para o atraso na execução do Programa foram: falhas na definição das diretrizes de gestão; não implementação das diretrizes preliminares do programa; ausência de equipe vocacionada para condução do projeto; atraso na definição dos terrenos para construção dos prédios; sucessivas mudanças nas definições sobre as atividades do programa, o que gerou mudanças sistemáticas nos projetos arquitetônicos dos prédios; atrasos nas licitações para obras dos prédios; sucessivas mudanças dos gestores do Programa (ao todo 10 gestores ao longo de 8 anos).

Sinteticamente, é possível compreender a evolução do Programa conforme o seguinte:

Primeira fase (2006): nenhum edifício inaugurado. Oferta de atividades com natureza de oficinas culturais, em convênio com associações de bairro, nos nove distritos selecionados;

Segunda fase (2007 – 2010): fim das atividades oferecidas no ano anterior. Esta fase foi marcada pelas dificuldades de diálogo entre a administração pública e as associações colaboradoras. Início de reflexões sobre mudanças na concepção artístico-pedagógica do projeto. Foram realizados alguns espetáculos envolvendo os moradores dos distritos das Fábricas – “Projeto Espetáculo” e “Núcleo Luz” foram os projetos que marcaram esta fase;

Terceira fase (2011): conclusão das obras dos nove edifícios e inauguração de três Fábricas. Implantação do modelo de gestão cultural por meio de organizações sociais, reformulação das diretrizes do Programa, compartilhamento de gestão e definição de metas para Organizações Sociais. Eixos temáticos e programáticos: teatro, dança, música, literatura, artes visuais, audiovisual, ateliês de criação, trilhas de produção, livro e leitura, formação de educadores e programação para grupos artísticos locais;

Quarta fase (2012 e 2013): elaboração de novo Projeto Pedagógico. Inauguração das demais Fábricas. Inclusão de uma décima Fábrica, por definição do então Secretário da Cultura (Distrito do Belém).

Até 2011, de acordo com as definições formalmente estabelecidas, o Programa Fábricas de Cultura estava contido originalmente em uma política cultural de democratização: “promover a participação equitativa das crianças e jovens (...) em atividades artísticas e culturais de qualidade”. Porém, o potencial do Programa, que envolvia, sobretudo, a construção de Fábricas em distritos da cidade, permitia potencialmente a sistematização de uma política de democracia cultural.

O que poderia ser feito, então? Como tomar uma decisão sem que houvesse uma matriz de avaliação ou mesmo dados sistematizados que socorressem o gestor neste processo de formulação da política?

Estávamos na iminência de inaugurarmos nove Centros Culturais, com recursos financeiros significativos, entretanto não dispúnhamos de dados que permitissem uma tomada de decisão segura e minimamente consistente quanto às atividades a serem oferecidas em cada um dos Distritos. Todavia, decidimos quase que intuitivamente por diretrizes que dessem conta da diversidade, tanto de perfil de usuários quanto no que diz

respeito ao reconhecimento da produção cultural, levando em consideração a força e a popularidade de movimentos característicos de cada região, como o funk, o samba, procurando incorporar as mais diversas demandas que surgiam ao longo do processo de assimilação da Fábrica em cada território (tais como atividades de corte e costura para o público da terceira idade).

De 2011 a 2015 o projeto foi concluído, todas as Fábricas foram inauguradas e se encontram em operação. A pesquisa da FUNDAP, apesar de se tratar de uma incumbência determinada pelo contrato com o BID, encerra as obrigações contratuais do Estado ao mesmo tempo em que define uma Matriz de Avaliação para o Programa.

Traz riqueza de conteúdo e de acurácia quanto ao objeto medido. Por envolver tanto metodologia de pesquisa quantitativa quanto qualitativa pode-se afirmar que se trata de uma pesquisa abrangente e bastante útil. Dela é possível extrair todo o conjunto de indicadores ideais para medição da política em específico, de acordo com a teoria dos indicadores abordadas neste trabalho.

A pesquisa merece alguns destaques. Uma de suas qualidades diz respeito à amplitude de avaliação do objeto: abrange desde aspectos do consumo dos bens oferecidos aos impactos no uso e conhecimento dos serviços à disposição e alcance da população.

Deste modo, é possível estabelecer conexões tanto com relação à clássica pesquisa de Pierre Bourdieu sobre consumo cultural e sua relação com a família e a educação quanto com relação às demandas mais contemporâneas de avaliação, que concernem à formação do indivíduo e à aderência do objeto ao cotidiano dos beneficiários. Neste particular, quanto à efetividade da política, do ponto de vista da inserção dos indivíduos no contexto dos equipamentos culturais à disposição, é possível encontrar na pesquisa da FUNDAP ótimos referenciais.

Esta é uma das novidades no que tange aos sistemas de avaliação conhecidos até então. O acompanhamento da frequência da população-alvo, somado à percepção individualizada dos indivíduos quanto ao objeto da política ofertada, promove o entendimento sobre a efetividade da política. Observe-se que, neste sentido, não estamos defendendo a qualidade do programa nem afirmando a sua eficácia; de outro lado, porém, salientando a importância da concepção de um sistema de avaliação especificamente modulado para exame do programa.

A pesquisa proporcionou, conseqüentemente, não só um adequado entendimento sobre os resultados do Programa, mas, também, quanto a transversalidades da cultura. Cite-se, por exemplo, o conhecimento acerca das práticas culturais da população no contido território de uma Fábrica de Cultura, tal como a participação em alguma atividade artística, gostos e cotidiano, para além dos serviços oferecidos no contexto do Programa.

Essa consequência é uma das que teoricamente costumamos sustentar, mas sem evidências do que de fato pode acontecer como decorrência da execução de uma política pública de cultura. Temos como medir objetivamente a frequência e o resultado específico ligado ao serviço oferecido, mas dificilmente se tem a dimensão da correlação das práticas com o entorno e os demais contextos sociais dos indivíduos.

A oferta de serviços e estímulos por meio de uma política cultural perpassam os programas, os serviços e as metas do equipamento programado para tanto. A cultura, na dimensão das criações do espírito humano, pode ser provocada e estimulada sutilmente, e os produtos destes estímulos serem percebidos em muitas outras dimensões, além da frequência e utilização dos equipamentos oferecidos pelo poder público.

Curiosamente, os bens de cultura oferecidos por meio de uma política pública não são associados diretamente pelos usuários a determinada esfera de governo. Por meio da pesquisa da FUNDAP, percebe-se que não é relevante se o ente realizador é a Prefeitura, o Governo do Estado ou um equipamento Federal. Neste sentido, relacionando este dado com os sistemas de interpretação, é possível concluir que as campanhas de comunicação levam ao conhecimento do equipamento e não necessariamente à identidade de governo.

Um dos maiores desafios diz respeito à organização dos estímulos. A eficácia dos programas de cultura, com base nos dados da pesquisa, está associada ao contato colateral do usuário com os demais membros da família. Mais uma vez temos a percepção de que o contexto social familiar é o ambiente estimulante e também o que pode desestimular, atuando como vetor exatamente de oposição ao resultado almejado.

Outro dado que se depreende da pesquisa diz respeito à importância de se aplicarem pesquisas específicas por território, ainda que o programa tenha dimensão ampliada e supraterritorial. Ou seja, o dado de uma Fábrica no bairro de Sapoemba não se aplica necessariamente à Fábrica do Capão Redono. Os dados e, conseqüentemente, os indicadores, podem variar de território para território. Acessibilidade, comunicação,

outras práticas culturais como a religião podem ser fatores que modificam a leitura de dados de um território para o outro.

Um dos dados mais relevantes nessa pesquisa talvez seja o seguinte: a Fábrica de Cultura do Parque Belém é um espaço de tensão entre duas classes sociais opostas. Foi identificada uma dificuldade importante de convivência entre a população com maior poder aquisitivo e a população de uma favela próxima à Fábrica de Cultura. Esta peculiaridade está diretamente ligada à Fábrica desta localidade e evidencia um dos elementos mais básicos dos estudos culturais quanto à cultura e a luta de classes. Como consequência, encontra-se, neste dado, a possibilidade de explorar este tema em um equipamento como a Fábrica de Cultura.

| Finalidade | | Indicadores |
|----------------------------|-------------|--|
| Diagnóstico <i>ex ante</i> | | NC |
| Monitoramento | | Esta primeira avaliação foi realizada após implantação do Programa e pode servir como marco para pesquisas de acompanhamento e monitoramento |
| Avaliação de processos | | Considerações gerais sobre os achados da pesquisa |
| Avaliação de resultados | Eficiência | Participação em atividades comunitárias, Participação em atividades artísticas; Comparecimento e frequência às Fábricas de Cultura; Frequência de outro membro da família, por influência; |
| | Eficácia | Identificação, participação e aspirações dos entrevistados em relação às atividades de lazer e cultura |
| | Efetividade | Avaliação das Fábricas de Cultura, indicação e sugestões |

11. Sistema de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Cultura – PPA 2016/2020

O Ministério da Cultura, na atual gestão do Ministro Juca Ferreira, está investindo atualmente em um modelo próprio de monitoramento e avaliação voltado

para o acompanhamento das metas estabelecidas pelo Plano Plurianual definido para os anos de 2016 a 2020.

Consiste em estabelecer uma matriz de avaliação que permita construir indicadores a partir de uma base de dados comum a todas as áreas do Ministério da Cultura – o SIMINC. O SIMINC reúne e concentra todas as informações, elementos e especificações de cada ação realizada individualmente pelas Secretarias e estruturas vinculadas do Ministério da Cultura.

Em rigor, as Secretarias – administração direta – e as organizações vinculadas – administração descentralizada – são as estruturas executoras de todas atividades-fim, ou seja, realizadoras e implementadoras de todos os projetos e atividades atribuídos aos objetivos da política pública de âmbito nacional traçada pelo Ministério.

O SIMINC é um sistema abrangente e rigoroso, que permite a verificação de dados com qualidade, pertinência e propriedade. Mas, como vimos e já sabemos, uma base de dados, por mais qualificada que seja, não é suficiente.

O modelo que está sendo implantado pelo Ministério prevê a utilização desses dados por meio de acompanhamento e avaliação, de acordo com as metas estabelecidas no PPA. A par desta verificação, há a comparação em relação à execução orçamentária, ou seja, o que a realização das metas significa em termos de utilização dos recursos públicos.

O casamento dos dados, sob a perspectiva de avaliação segundo metas do PPA e a leitura reflexa deste conjunto de ações sobre orçamento, nos leva a crer que está em construção uma matriz de avaliação capaz de levar à elaboração de indicadores capazes de medir eficácia, efetividade e eficiência das políticas engendradas pelo Ministério da Cultura.

Até o presente momento não há dados disponíveis para fins de pesquisa, mas, em razão do meu contato direto com este trabalho, é possível afirmar que estamos a caminho de construir, agora sim, o pioneiro e significativo sistema de avaliação de políticas públicas de cultura, com indicadores próprios, embasados pelos mecanismos pré-existentes de gestão e controle das políticas públicas, no caso, o PPA, associados à performance de execução orçamentária.

E não se trata de um grande projeto de estado, mas de organização sob o entendimento introjetado nas diretrizes dos dirigentes à frente da execução e formulação

das políticas públicas. São gestores, no seu dia a dia, no curso do seu trabalho, que vão construindo essas pequenas, porém essenciais revoluções.

CAPÍTULO VI – OUTROS MODELOS DE MONITORAMENTO: ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DA CULTURA E GESTÃO POR RESULTADOS

Para além da nossa proposta sobre a necessidade de monitoramento, acompanhamento e avaliação pelo próprio poder público sobre as políticas públicas de cultura que encampa, outro relevante modelo existente atualmente para gestão cultural é o de Organizações Sociais da Cultura e Contratos de Gestão.

Este modelo está calcado no método de gestão denominado *Results-based Management* ou RBM, base de operação adotada, inclusive, pela UNESCO desde 2003⁵⁷.

O conceito de *Results-based Management* deriva da obra “The Practice of Management”, de Peter Drucker (1950), que introduz o conceito e os princípios da “administração por objetivos” – *Management by Objectives* ou MBO. Este método de administração MBO/RBM foi primeiramente aplicado na esfera privada e evoluiu posteriormente para a administração pública. A matriz lógica associada ao método é uma ferramenta analítica usada no planejamento, no monitoramento e na avaliação de projetos. A denominação advém de vínculos lógicos estabelecidos pelos planejadores para conectar os meios à finalidade do projeto⁵⁸.

O movimento de Reforma do Estado se pautava por uma reação a pressões econômicas, sociais e políticas. Déficits públicos, problemas estruturais, globalização, desconfiança em relação a governos, demanda por mais amplos e melhores serviços públicos, assim como por transparência e prestação de contas das estruturas públicas. Neste contexto, muitos países passaram a adotar o sistema de RBM, especialmente os Estados-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A matriz lógica de administração passou a ser utilizada como instrumento de gestão pública, conceito este que passou a ser utilizado para descrever uma cultura de gestão que enfatiza a centralidade do cidadão, que passa a se situar como um consumidor dos serviços públicos.

⁵⁷ Disponível em <http://www.unesco.org/new/en/bureau-of-strategic-planning/themes/staff-training/results-based-management/>

Entretanto, a gestão por resultados é um processo lento e contínuo e progride paulatinamente mediante tomada de atitudes e práticas que as consolide e que passam pela capacitação e renovação dos quadros de funcionários.

A UNESCO aderiu ao movimento e adotou a nova ferramenta de gestão, indicando a aplicação de uma nova cultura organizacional, voltada à maior responsabilização em termos de resultados esperados e impactos. A implantação do novo sistema se deu entre 1997 e 2008, a partir de quando se consolidaram as novas práticas, que passaram a ser aplicadas a todos os projetos da Organização.

Todo o desenvolvimento dos projetos inseridos na gestão por resultados é pautado por planejamento, monitoramento e avaliação segundo indicadores estabelecidos em função dos resultados predeterminados. São previstos indicadores de resultado, mas também de desempenho, pois os caminhos que levam ao alcance dos objetivos também precisam ser observados.

É possível sintetizar esta metodologia em um “processo transformador”, que prevê Insumos → Ações → Produtos → Resultados. Os resultados são, portanto, a última fase deste processo, em que são aplicados insumos direcionados a ações, que levam a produtos, que contribuem com a desejável mudança de situação: resultado.

Independentemente de inovações que o modelo tenha trazido para o campo da gestão cultural, a relevância em mencioná-lo no presente trabalho diz respeito à sua utilidade enquanto gerador de dados de qualidade em que se possa basear uma estrutura de avaliação e monitoramento por parte do Poder Público.

Aliás, o acompanhamento e avaliação no caso do modelo de gestão por OS é atribuição legal do ente público contratante e inerente à operação do próprio sistema de gestão.

Um dos modelos de geração de dados contínuos é o proposto pelo sistema de gestão de bens públicos culturais por organizações sociais da cultura. Observamos que muitos estados e municípios adotaram este modelo (SOUZA LEITE, 2014).

Em síntese, esse modelo adveio da Reforma do Estado e prevê o compartilhamento da prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado com organizações previamente credenciadas junto ao poder público para a realização de determinado programa.

Organizações Sociais são um modelo ou uma qualificação de organização pública não-estatal criada dentro de um projeto de Reforma do Estado, para que

associações civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado possam absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica de lei.

Entende-se a reforma administrativa como meio para o alcance de múltiplos fins, entre os quais a economia na aplicação de recursos públicos; a melhora na qualidade dos serviços prestados; mais eficiência das operações administrativas, bem como o incremento nas possibilidades de efetividade na execução das políticas públicas, e também podem gerar dividendos políticos. Consiste em mudanças de estruturas e processos públicos com o objetivo de obterem melhores desempenhos. Envolve toda a estrutura da burocracia pública e também as estruturas políticas de governo.

No Brasil, a Reforma do Estado, ou Reforma Gerencial da administração pública, foi um movimento de transformação implantado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente a partir de 1995, com o objetivo de, em um primeiro plano, aprimorar a qualidade da gestão pública e, em segundo plano, promover a “racionalidade segundo fins”.

A proposta de reconstrução do Estado representava a “fórmula” para a garantia dos direitos sociais, posto que moldada sobre os valores da efetividade dos serviços de interesse público e eficiência na sua prestação, pressupondo-se o controle social e a moralidade no trato da coisa pública, por meio da adoção de práticas de gestão que possibilitassem atender de forma mais democrática e eficiente as demandas dos cidadãos.

Luiz Carlos Bresser Pereira, o idealizador da reforma, esperava a transição de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial. O serviço público eficiente, no seio de uma república democrática, visa à realização de direitos, com respeito à igualdade e à liberdade. Eficiência, eficácia, igualdade e liberdade são os valores de uma sociedade que se pretenda democrática e justa e devem ser os princípios de onde se origina toda e qualquer categoria de direitos.

No contexto da Reforma planejava-se, por meio da aplicação de controles democráticos e formulação de objetivos voltados para o bem comum, atender as demandas dos cidadãos com qualidade, por meio da otimização dos recursos públicos disponíveis, do controle finalístico e com medida de resultados.

A proposta de parcerias entre entes públicos e privados (profissionalizados) conferiu autonomia aos sistemas administrativos tradicionais, sem a intenção de

eliminar o Estado ou privatizá-lo, mas delegando responsabilidades e estabelecendo mecanismos de controle *a posteriori* ou finalístico.

Levando em consideração que a maior dificuldade aponta para a inexistência de base de dados qualificados consolidada, em que se firmariam as atividades de avaliação, entendemos que a coleta dos dados gerados pelas OS's possa servir como fonte para elaboração de indicadores específicos para o projeto em exame.

Enquanto a avaliação no contexto do Contrato de Gestão se presta à análise de desempenho da OS, os dados para fora do Contrato, em um âmbito de sistematização pelo ente contratante, deve levar em consideração que estes dados podem e devem ser utilizados futuramente como fonte para elaboração de outras políticas e aprimoramento das que estão em curso.

Poderíamos pensar que essa tarefa é mandatória, além de óbvia, porém não se encontra em execução. Entendemos que esta possa ser uma proposta.

Em 2009 o Ministério do Planejamento publicou um Guia referencial para medição de desempenho na prestação de serviços públicos. O texto reconhece o surgimento de uma visão de governança na esfera pública e registra um significado central no processo de mudança organizacional e para mensuração de desempenho.

A adoção de modelos de gestão diferenciados, tais como os Contratos de Gestão com Organizações Sociais, orientados para resultados, como foco no beneficiário – cidadão cliente –, vem o sentido de consolidar a utilização de mecanismos de transparência, responsabilização, controle e permeabilidade. Um sistema de gestão inovador voltado para a execução eficiente de políticas públicas, por meio do estabelecimento de metas e indicadores de resultados apropriados à medição dos serviços prestados.

Como dito, as parcerias do Estado com OS's, diferentemente das trocas pertinentes à iniciativa privada, ocorrem por meio da transferência dos serviços públicos não-exclusivos, controladas pela política e administração, e não pelo mercado, e têm como objetivo o interesse público e não o lucro.

O regime de publicização pressupõe a mudança das atribuições do Estado quanto aos serviços não-exclusivos. Este, antes *executor* direto de projetos relacionados à cultura e à arte, à ciência e tecnologia, ou mesmo à saúde e à educação, passa a assumir o papel de *regulador* e *fomentador*, passando a firmar junto à sociedade e aos entes privados – dentre estes as Organizações Sociais – uma parceria.

Compete ao Estado supervisionar o alcance das metas, conforme critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Ao parceiro privado compete a execução do programa de trabalho estabelecido em consenso, assegurada a liberdade e autonomia gerencial para, com métodos e organização próprios, sempre pautado pelos princípios da igualdade, legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade, buscar o alcance das metas e, por conseguinte, uma a eficiência na prestação dos serviços não-exclusivos.

As atividades culturais publicizadas, ou seja, aquelas cuja administração tenha sido outorgada ao ente privado, envolvem normalmente equipamentos culturais, espaços culturais, corpos estáveis e projetos de formação ou de difusão artística.

Especificamente quanto ao papel do Estado em relação aos Contratos de Gestão, a fiscalização e o acompanhamento variam conforme a legislação de cada estado ou município. Via de regra, institui-se uma comissão de avaliação constituída por membros do poder executivo e membros da sociedade civil, que tem a incumbência de analisar periodicamente os números materiais e financeiros relativos à execução dos contratos. Além disso, os Contratos de Gestão estão sujeitos às auditorias dos Tribunais de Contas e seguem a legislação que exige publicidade de todos os atos.

A seguir, dois exemplos de monitoramento e avaliação de organizações sociais de cultura:

1) Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo, por meio de sua Secretaria de Estado da Cultura, mantém parceria com organizações sociais com a finalidade de compartilhamento de gestão de seus equipamentos e programas culturais.

O modelo de gestão por OS pressupõe verificação de resultados, por meio de controle *a posteriori* e de avaliação de desempenho. Ou seja, para fins de monitoramento e avaliação, a Organização Social “presta contas” mediante apresentação de relatórios de atividades que consubstancie a realização das metas realizadas no período.

Com a finalidade de se aferir o desempenho da OS, são estabelecidas normalmente metas de “entregáveis”, ou seja, o que deve ser realizado e em que

quantidade. Dificilmente se encontram metas qualitativas, a não ser as que envolvem pesquisa de satisfação do público.

Os relatórios de atividades são aprovados pelos respectivos Conselhos de Administração e submetidos à análise da Unidade Gestora do contrato. A Unidade Gestora integra a estrutura do órgão contratante.

Após a verificação e apuração das metas pelo órgão, que poderá pedir informações complementares e esclarecimentos, os relatórios são encaminhados à Comissão de Avaliação, órgão colegiado composto por membros da sociedade civil, especialistas na área cultural e membros do Poder Executivo.

A realização das metas é atestada, em última instância, pela Comissão, que poderá entender pela aplicação de penalidades ou aprimoramentos, conforme o caso.

2) Município de São Paulo

O Município de São Paulo adotou efetivamente o modelo de gestão por meio de organizações sociais no ano de 2013, quando foi qualificada a primeira Organização Social do Município para área da cultura.

O sistema de acompanhamento e avaliação estabelecido pela legislação municipal é bastante mais específico no que diz respeito a procedimentos e objetivos do que em relação ao Estado de São Paulo.

O Contrato de Gestão em curso foi firmado com a Fundação Theatro Municipal – órgão da administração indireta – e o Instituto Brasileiro de Gestão Cultural com a finalidade de gestão e operacionalização do Theatro Municipal, do Complexo Cultural Praça das Artes, dos corpos artísticos e realização das atividades concernentes ao fomento à produção cultural atrelada aos equipamentos culturais em questão.

Tendo em vista que o órgão contratante integra a Administração Pública Indireta, há algumas peculiaridades em relação ao acompanhamento e fiscalização do Contrato.

Além do trabalho das Comissões estabelecidas em lei, há também o aparato regulatório sob a alçada da Fundação Theatro Municipal, que é dotada de autonomia administrativa no que se refere ao estabelecimento de regras próprias e complementares às já previstas na legislação pertinente.

O sistema de controle implantado pela Fundação prevê a verificação de resultados por meio da atuação conjunta entre a administração da Fundação e a gestão da Organização Social. Isso permite que o acompanhamento se dê de forma dinâmica e orgânica, praticamente simultânea à realização das atividades.

Verifica-se neste modelo uma parceria de natureza essencialmente de compartilhamento da gestão, no encontro do conceito original das parcerias com Organizações Sociais, de tal forma que tanto a OS quanto a Fundação prestam contas públicas por meio de relatórios, em canais de acesso ao público e aos órgãos de controle da administração.

Dentre as rotinas de assistência, estão previstas ações de acompanhamento em tempo real da realização das metas através de metodologia interna da própria Fundação contratante. Essa rotina permite que sejam feitos aprimoramentos ao longo da execução do contrato, o que demonstra que o órgão exerce um monitoramento efetivo.

A avaliação, em si, também se opera mediante a entrega de relatórios periódicos para averiguação da Fundação que, em muitas situações, já tomou conhecimento por meio de suas ações de monitoramento.

A Organização Social deve encaminhar seus relatórios a uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, que desempenha a função de apurar o desempenho da OS. Dentre suas tarefas estão:

- Análise de resultados atingidos com a execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro (Art. 8º § 2º Lei nº 14.664/2008 e Art. 40 do Decreto nº 52.858/2011);
- Encaminhamento de relatório conclusivo sobre a análise de resultados ao Secretário Municipal competente ou à autoridade supervisora da área de atuação da organização social, bem como à Comissão de Avaliação (Art. 8º § 4º Lei nº 14.664/2008);
- Encaminhamento de parecer destinado ao Conselho Fiscal da Fundação Theatro Municipal objetivando a fiscalização da prestação de contas das organizações sociais vinculadas por contratos de gestão (Art. 14, VII Lei nº 15380/2011).

Uma segunda comissão tem atribuições que envolvem desde a análise da minuta do Contrato de Gestão, antes mesmo de ser celebrado, até a concreta avaliação da execução do Contrato. A Comissão de Avaliação é a que, em última análise, faz a averiguação da prestação de contas da OS e aprecia o relatório da outra Comissão. Da mesma forma que, no Estado de São Paulo, a Comissão de Avaliação tem a prerrogativa de recomendar – nesse caso ao órgão contratante – a aplicação de penalidades, conforme critérios de avaliação estabelecidos em contrato e outros que julgar pertinentes.

Quanto aos mecanismos internos do órgão para fins de monitoramento, estão:

- a) Acompanhamento das atividades por meio de relatórios mensais e análise de extratos financeiros;
- b) Acompanhamento específico das metas de captação de recursos próprios e satisfação de público a cada ópera;
- c) Aprovação prévia de algumas atividades, tais como: utilização de espaços para realização de eventos de terceiros, definição da programação artística, alteração na direção dos corpos estáveis e medidas de reformulação no regime de contratação de mão de obra artística.

Diante da geração dos dados oriundos das atividades das OS, tanto em um quanto em outro caso, entendemos que há possibilidade de se construir uma matriz de avaliação mais apropriada, norteadas pelos conceitos de que ora tratamos, inclusive tendo por base os dados que já tenham sido gerados pelas OS's ao longo da execução dos Contratos de Gestão.

Existe uma ação do Estado de São Paulo em curso, embora tímida e ainda carente de regulação, que propõe a sistematização de dados produzidos pelas OS's de cultura. As atividades se dão por meio da atuação de um grupo de monitoramento integrado por equipe interna da Secretaria de Estado da Cultura, e estão previstas no PPA 2012/2015, 12000, Programa 1213 – Gestão de Recursos da Secretaria da Cultura – controle, monitoramento e avaliação de organizações sociais. Contudo, o resultado dos trabalhos ainda não está à disposição de consulta pública.

É possível afirmar que o modelo adotado pelo Estado de São Paulo para gestão de políticas públicas na área da cultura gerou grande melhora, tanto em quantidade, quanto em qualidade dos serviços públicos prestados pelas OS's.

No entanto, ainda não há grandes investimentos nos campos de avaliação e formulação de indicadores próprios. Os dados fornecidos pelas OSs não são suficientes para uma investigação qualitativa. É necessária a investigação dessas informações como princípio para a formulação de políticas públicas mais eficientes e também para o aperfeiçoamento de sistemas de repasses de recursos públicos, como para o sistema de OS. Por outro lado, pela ótica do formulador das políticas públicas, nota-se a necessidade de aprimoramento de critérios para a canalização destes recursos.

Outra fragilidade observada é com relação aos gestores públicos. A administração pública motivada a implementar processos de publicização tem de dispor de equipes capacitadas tanto para a celebração dos Contratos de Gestão quanto para sua fiscalização.

Os programas implementados por via dos Contratos de Gestão não estão imunes a abalos e possíveis perdas em função da descontinuidade característica dos jogos de poder e oscilação na liderança dos grupos de interesses e aos riscos de uma gramática política clientelista e não profissionalizada.

Em síntese, é possível enxergar o modelo de gestão cultural por meio de organizações sociais como um produto positivo da reforma gerencial ocorrida no Brasil. Contudo, é impossível encontrar mecanismos suficientes para assegurar que as parcerias implementadas por meio dele são eficazes e estão imunes aos impactos negativos que possam decorrer de uma política que contamina as estruturas burocráticas da administração pública.

A avaliação dos programas gerenciados por OS's é afetada por outro vetor, que é o da autoavaliação. Como se trata de um contrato de performance, condicionado ao cumprimento de metas aferidas *a posteriori*, o ente público é apenas destinatário das informações. Seu papel é limitado à leitura dos dados apresentados em conformidade com as metas traçadas.

CONCLUSÃO

O campo das políticas culturais é um dos mais segmentados e heterogêneos quanto aos seus subcampos. Áreas que recebem recursos e atenção da administração pública há mais tempo geram mais impactos em termos econômicos, pois permitem identificar um ciclo de produção mais claro. Por essa razão, traduzem-se em terrenos mais propícios para construção de estatísticas e levantamentos.

Setores como mercado editorial, audiovisual ou que contam com maior intervenção pública, tais como bibliotecas, arquivos e museus, reúnem mais informações do que áreas como formação cultural, culturas de minorias, cidadania e diversidade cultural.

De forma geral, como observamos, a despeito de diversas iniciativas em curso, as informações ainda são escassas, segmentadas e de difícil conexão. De um lado isso se deve à heterogeneidade e especificidade de objetos, de outro, também vimos que esse dado não pode servir de justificativa para que a administração pública não dedique esforços na construção de sistemas de acompanhamento das políticas dedicadas à cultura.

O trabalho de construção de indicadores exige investimentos financeiros e humanos e requer rigor e continuidade. Na área pública esses são os grandes desafios a serem enfrentados.

De outra parte, o distanciamento entre a pesquisa/produção acadêmica e a gestão concreta de políticas públicas enfraquece a discussão do tema. A demanda dos indicadores é matéria pertinente aos dois universos – academia e administração –; contudo, não encontramos grandes iniciativas no sentido de se conjugarem. Julgamos esta conexão uma das essenciais no que toca à produção e desenvolvimento do assunto, sob a ótica de avaliação das políticas públicas e também sob a ótica da teoria dos estudos culturais. Um e outro convergem exatamente no ponto em que se procura encontrar um modelo de avaliação para as políticas públicas de cultura.

A par disso, para citar outros campos do conhecimento, existem múltiplas aproximações metodológicas possíveis, desde a antropologia à estética, passando pelas teorias sociais, política e econômica. Todas contribuem para o enriquecimento da produção simbólica e da produção cultural e são capazes de gerar dados intercambiáveis, aptos à construção de uma matriz de avaliação transversal.

A intenção desta pesquisa é de pontuar as correlações para demonstrar que, tal como se faz em outros campos de atuação do poder público, é necessário que haja, também no campo da cultura, a “cultura de avaliação”.

Chegamos à conclusão de que não só é relevante a avaliação dos impactos finais dos programas, mas, acima de tudo, a necessidade de um sistema de acompanhamento e monitoramento contínuo, o que permite análises sobre eficácia, eficiência e efetividade.

Ações de monitoramento permitem a correção de distorções ao longo da execução das políticas, aprimoramentos e a percepção das mudanças dadas à organicidade e dinâmica das atividades típicas à criação, produção e vivência em cultura.

Outro aspecto da maior importância que se observa a partir de nossa pesquisa se refere à imprescindibilidade de se estruturarem modelos de abrangência gerencial, consubstanciando-se em uma agenda concreta do órgão público a cargo das políticas. Por mais que iniciativas localizadas e espontâneas contribuam para o processo de construção da cultura de avaliação, não têm a magnitude desejável para o amplo espectro das políticas sistematizadas e em conjunto.

Ao órgão formulador e executor também se atribui a tarefa de acompanhar e avaliar. Não somente por força de lei e sim pela essência das políticas culturais: atingiram o objetivo?

E, sucessivamente, formular novas políticas envolve o conhecimento de ações pretéritas, sob o risco de se investir recursos sobrepostos ou desfocados. E, ainda, neste particular, não só por uma questão de economicidade, mas sobre adequação à demanda, qualidade da ação prestada e efetividade no alcance dos objetivos, traçados inicialmente e/ou elaborados ao longo do processo.

Nossa expectativa passa pela intenção de que a abordagem, conforme dissertado, possa demonstrar os fundamentos que embasam a necessidade de o Estado formular um sistema de acompanhamento e avaliação e que seja efetivo ao longo da execução das políticas públicas.

Também acreditamos haver tratado de exemplos relevantes, a fim de que sirvam como base de pesquisa, ou mesmo como ponto de partida para ações semelhantes no contexto das políticas públicas nacionais.

Uma política pública constituída de acordo com as ferramentas de planejamento já a disposição dos gestores públicos, tais como o Plano Plurianual (PPA), aliada a um

sistema que disponha de método de acompanhamento permanente e constante tendem a traduzir com mais precisão e qualidade os resultados almejados e alcançados. Além disso, os dados produzidos servem como subsídios para outras políticas, gerando a possibilidade de estruturação de sistemas convergentes e úteis para diversos públicos, sobretudo aos próprios responsáveis pelas políticas.

Chegamos ao final da pesquisa com a conclusão de que, da mesma forma que se desenvolveram sistemas de acompanhamento e avaliação para políticas públicas em outras esferas de atuação do Poder Público, no campo da cultura também se faz necessário.

Primeiramente, para que seja possível abordar a correção e pertinência da atuação pública sob a ótica dos recursos públicos aplicados, nossa sugestão é de fazê-lo por meio de indicadores de eficiência.

Em segundo lugar, o monitoramento da ação pública ao longo da execução da política, com o fim de que se possa observar a evolução e eventualmente corrigir distorções ou aprimorar ações tempestivamente, está associado à aderência ao público a que se destina, ao comportamento e ao objeto relacionado ao seu campo de produção simbólica e/ou de expressão e vivência. Todos esses aspectos podem ser agrupados nos indicadores de eficácia.

Em terceiro lugar, quanto à avaliação de resultados propriamente ditos, temos a análise de efetividade. Só é possível medir os impactos e alcance dos resultados de uma política pública por meio de sistema de avaliação calcado em medidores próprios a políticas culturais e, sobretudo, formulados particularmente para o programa em análise. Para essa tarefa, os indicadores de efetividade.

A construção dos indicadores gerais de cada programa deve conjugar todos esses aspectos – eficiência, eficácia e efetividade –, que, no seu conjunto, são os aspectos que se impõem à análise de qualquer política pública.

Indicadores, por sua vez, como sustentado ao longo da dissertação, originam-se de um conjunto de diversos fatores e resultam na combinação de vários aspectos intrínsecos à política. Por essa razão, diferem-se de dados estatísticos.

Cumpre-nos um destaque quanto à importância dos dados coletados para subsidiarem a construção dos indicadores. Há que se observar a acurácia da base de dados sobre a qual se desenvolverá a construção dos indicadores, sob o risco de se comprometer a qualidade e a função da avaliação em si. Por isso tratamos desse tema

sob a perspectiva positiva da realização de um diagnóstico *ex ante*, a fim de se preparar a base de dados adequada à medição.

Finalmente, como produto surpreendente da pesquisa, o que pode inclusive servir de argumento para comprovar a atualidade da discussão, tivemos a oportunidade de registrar o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Ministério da Cultura dedicado à implantação de um sistema de monitoramento e acompanhamento de suas ações. O trabalho em torno de um sistema de avaliação, como já ressaltamos, requer que o órgão esteja dotado de aparato administrativo capaz de registrar e processar os dados. Isso envolve intenção, energia e tecnologia. O SIMINC, conforme abordado no quinto capítulo desta dissertação, é uma ferramenta confeccionada para armazenamento de dados e correspondente processamento associado a funções de planejamento, controle e execução orçamentária. A construção desse sistema associa o acompanhamento de execução orçamentária e financeira – foco na eficiência – aos objetivos traçados inicialmente no Planejamento Estratégico da gestão, seus eixos temáticos e objetivos predefinidos – eficácia. Tal acompanhamento é capaz de permitir, como esperado, identificar a possibilidade de ajustes necessários no curso da execução orçamentária das políticas. Não há, ainda, um modelo definido para avaliação dos resultados com base na efetividade das políticas.

Esta análise se distribui pelas áreas finalísticas e envolve, evidentemente, esforços de investigação qualitativa. Contudo, como vimos sustentando, a existência de um banco de dados qualificados e confiáveis é o ponto de partida para a construção de indicadores, sobretudo os de efetividade. Há que se ter, também, método e sistemática adequados. Todas as diretrizes se originam de uma cultura de avaliação, traçada sobre sistemas de gestão por resultados e gestão de processos – “RBM” (UNESCO). Com os dados coletados ao longo de um período inicial de seis meses, pretende-se trabalhar com uma matriz que envolve o seguinte:

- Desenvolver indicador para a gestão: deve agregar dados de execução orçamentária com os de execução financeira, abrangendo “orçado x realizado”, o que nos permite traçar perspectiva de realização para um período de curto prazo, o que é interessante e relevante para a administração, tendo em vista o cenário econômico delimitador do orçamento disponível para as políticas culturais. Desse indicador é

possível extrair a análise de eficiência e de, em um prazo mais distendido, também de eficácia e mede, portanto, a capacidade de realização do órgão.

Exemplo de programa e sugestão de matriz:

1) ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS MATERIAIS E GERAIS DO PROGRAMA:

Programa: Edital Favelas Criativas em parceria com o Estado do Rio de Janeiro

Objetivo: definir

Prazo: informar

Instrumento legal: Convênio com Estado

Vigência: (anualidade do orçamento)

Transversalidade: articulação institucional e pacto federativo

Destinatários: (caracterizar público)

2) ANÁLISE POR PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Cronograma “orçamento x empenho”: análise de execução

Cronograma “realização x entrega”: medir capacidade de realização da área finalística x planejamento do MinC

Lei de Responsabilidade fiscal: anualidade do orçamento e correição processual

Gestão de processos: cumprimento das normativas internas quanto aos prazos; informatização dos processos; observação do fluxo de forma a identificar eventuais “gargalos” na tramitação dos processos (impessoalidade dos atos administrativos)

3) AVALIAÇÃO POR CRITÉRIOS DE EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Prazo de realização do programa: ocorreu dentro do prazo?

Impactos de comunicação: dimensão e alcance do programa, abrangência e territorialidade

Transversalidades: avaliação qualitativa

Planejamento das políticas, análise programática: aderência do programa aos eixos estabelecidos no planejamento estratégico

A pesquisa, em especial o percurso até a consolidação dos entendimentos que foram apresentados aqui, se revelou bastante útil ao trabalho como gestora pública, o

que se espera que também possa acontecer com outros pesquisadores que pretendam se dedicar ao tema, rumo à construção de uma cultura de avaliação para a Cultura.

BIBLIOGRAFIA

- ANDER-EGG, E. *Política Cultural a Nível Municipal*. Buenos Aires: Humanitas, 1987.
- ARRETCHE, Marta T. S. “Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas”. In: BARREIRA E CARVALHO (org.) *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BARROS, José Márcio. “Diversidade Cultural e Gestão: apontamentos preliminares”. IV Enecult. Faculdade de Comunicação/ UFBA, Salvador, BA, 2008
- _____, “A Crise e a Cultura”. In: *Políticas Culturais em Revista*, 1 (2), 2009. pp. 130-139,
- BARROS, José Marcio; LUCENA Giselle, “Diversidade cultural e Conselhos de Cultura: uma aproximação conceitual e empírica” In: RUBIM, Albino Canelas; FERNANDES, Tatiane; RUBIM Iuri (Orgs.). *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010.
- BENHAMOU, Françoise; PELTIER, Stéphanie. “How should cultural diversity be measured? An application using the French publishing industry”. *Springer Science+Business Media B.V.*, Netherlands, 2007.
- BOTELHO, Isaura. “Dimensões da cultura e políticas públicas”. In: *São Paulo em Perspectiva*, 15(2), 2001.
- BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O Amor pela Arte. Os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: EdUsp; Porto Alegre: Zouk, 2007 [1969].
- BOURDIEU, Pierre. *A Distinção: Crítica Social do Julgamento*. Tradução Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. 2 ed. Porto Alegre: Zouk, 2013.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para Cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Prefácio de Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. (Coleção FGV de bolso. Série Sociedade e Cultura) Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- _____. “Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública”. In: BARBALHO, Alexandre, CALABRE, Lia, MIGUES, Paulo e ROCHA, Renata (Orgs.). *Cultura e Desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011.

- CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: EDUSP, 2008.
- CÂNDIDO, Antônio. *A Educação pela Noite*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2011.
- CEVASCO, Maria Elisa. *Dez Lições sobre Estudos Culturais*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- CHAUÍ, Marilena, *Cidadania cultural e o Direito à Cultura*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- COELHO, Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Iluminuras, 2004.
- CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. “Avaliando a Institucionalização da Avaliação”. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, v.11, n. 3, 2006. pp. 705-711.
- DONDERS, Yvone; LAAKSONEN, Annamari. “Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento”. In: *Revista Observatório Itaú Cultural / OIC* – n. 11 (jan/abr.2011). pp. 90-110.
- DRAIBE, Sonia Miriam. “Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas”. In: BARREIRA e CARVALHO (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. II Encontro Brasileiro de Pesquisa em Cultura (UFF/PPCULT / FCRB / OBEC – RJ). [anais]. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FABRIZIO, Claude. “Reflections on the Evolution of the Notion of Culture and of the Concepts Relating to Cultural Development and Cultural Policies since 1970”. Conferência da UNESCO [anais]. Paris, dezembro de 1980.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 2001.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “A Política de Avaliação das Políticas Públicas”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 20, nº 59, 2005.
- _____. “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51). pp. 21-30.
- GOLDSTEIN, Ilana. “Arte, cultura e Formação”. In: *Revista Observatório Itaú Cultural*. Nº 15 – Cultura e Formação (dez 2013/maio 2014). São Paulo: Itaú Cultural, 2013. pp 79 – 88.

- _____. “Cultura e Desenvolvimento”. In: *Revista Mosaico Teatral*. São Paulo: SESCOOP, 2005.
- HALL, Stuart. *Da Diáspora. Identidades e Mediações Culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- HODSOLL, Frank. “Measuring for Success and Failure: in government and the arts”. In: *Journal of Arts Management, Law & Society*. Vol. 28 Issue 3, 1998. pp. 230-240. Disponível em: www.tandfonline.com
- HOROWITZ, Harold. “The Unesco framework for Cultural Statistics and a Cultural Data Bank for Europe”. In: *Journal of Cultural Economics*. V.5, Issue 2 , Kluwer Academic Publishers, 1981. pp 1-17. Disponível em: link.springer.com
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE. *Sistema de Informações e Indicadores Culturais*. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica. 2007-2011.
- _____. *Sistema de Informações e Indicadores Culturais*. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica. 2003-2005.
- JACKSON, Maria-Rosario. “Arts and culture indicators in community building: Project Update”. In: *Journal of Arts Management, Law & Society*. V.28, Issue 3. New York: Rockefeller Foundation, 1998. pp. 201-206.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.
- _____. “Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas”. In: *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, nº 36, Jan/Jun, IPEA, 2011.
- KEITH, Kenton W. “The Impact of International Cultural Engagement: The British Council’s Approach to Evaluation”. In: *Journal of Arts Management, Law & Society*. V.39, Issue 4, 2009. Disponível em: www.tandfonline.com
- LAHERA P., Eugenio. *Del Dicho al Hecho: ¿Cómo implementar las políticas?* X congresso CLAD [anais]. Santiago, 2005.
- _____. *Política y Políticas Públicas*. Santiago: Nações Unidas, 2004.
- LEKO, Kruno. “Cultural Standards for Cultural Planning in Yugoslavia: The Need for Social Indicators”. In: *Kluwer Academic Publishers*, v.13, Issue 2, Croatia, 1989. pp 81-88.

- LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA Valmir de, “O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura”, *IV Seminário Internacional Políticas Culturais* [anais]. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; BRAGA. “Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil”, *In: Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luis Otávio. *Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Texto para debate nº 787. Brasília: IPEA, 2001.
- MARQUES, E. “As Políticas Públicas na Ciência Política”. *In: MARQUES, E.; FARIA, C. (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp, 2013.
- MEYER-BISCH, Patrice. “A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos”. *In: Revista Observatório*. Itaú Cultural / OIC – n. 11 (jan/abr.2011). pp. 27-42.
- MINAYO, M. C. de S. “Conceito de avaliação por triangulação de métodos”. *In: MINAYO, M. C. de S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, R. (Eds.). Avaliação por triangulação de métodos. Abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. pp.19-51.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2007.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004 – 2007, Exercício 2007, Ano Base 2006, Ministério da Cultura*. Caderno 4. Brasília: MP, Setembro de 2007.
- _____. “Indicadores. Orientações básicas aplicadas a gestão pública”. Brasília: MP, 2012. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/224324904/Manual-Indicadores-Gp-Planejamento-gov-Br>
- NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

- ORTIZ, Renato. "Cultura e Desenvolvimento". s/l. s/d. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=3confcult-renato-ortiz.pdf>> Último acesso em 22/06/2015.
- _____. *Estudos Culturais*. In: Tempo Social, USP, 2004.
- PATTANAIK, Prasanta K. *Cultural Indicators of Well-Being. Some Conceptual Issues*. UNRISD/UNESCO, França, 1997.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University, 2011.
- PRATT, Mary Louise. Os olhos do Império. Relatos de Viagem e Transculturização. EDUSC.
- REZENDE, F. "Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal". In: *Revista de Sociologia e Política*, 19, 2002.
- RICO, Elizabeth Melo. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- ROXO, Maria Cecília; BRANT, Maria do Carmo. Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Cultura e Políticas Culturais*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2011.
- _____. "Crises e políticas culturais". In: BARBALHO, Alexandre, CALABRE, Lia, MIGUES, Paulo e ROCHA, Renata (Orgs.), *Cultura e Desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011.
- _____. "Políticas Culturais e Novos Desafios". s/l., 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/matriz/es/article/view/38226>
- Revista Observatório Itaú Cultural / OIC – n. 15 (dez 2013/maio 2014). São Paulo, Itaú Cultural – quadrimestral.
- Revista Observatório Itaú Cultural / OIC – n. 04 (jan/março 2008). São Paulo, Itaú Cultural – trimestral.
- SAID, W. Edward. *Orientalismo. O Oriente como invenção do Ocidente*. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.
- SANTIAGO, Silviano. *O Cosmopolitismo do Pobre*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.
- _____. *Uma Literatura nos Trópicos*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Rocco, [1978] 2000.

- SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete. *Políticas Públicas – coletânea*. Volume 1. –Brasília: ENAP, 2 v., 2006.
- SARAVIA, Enrique. “Introdução à Teoria da Política Pública”. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete. *Políticas Públicas – coletânea*. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHUSTER, J. Mark Davidson. *Journal of Cultural Economics: Making Compromises to Make Comparisons in Cross-National Arts Policy Research*. Kluwer Academic Publishers, v.11, Issue 2, pp 1-36, 1987.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SERBIA, José Maria. "Sistemas de información cultural de Argentina". In: *Hologramatica*. Ano III nº 5 V3 (2006).
- SHAHEED, Farida. “O novo papel dos direitos culturais”. In: Revista Observatório Itaú Cultural / OIC – n. 11 (jan/abr.2011). São Paulo, Itaú Cultural. pp. 16 – 26.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira. “Avaliação de políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos”. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira (org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática*. Série Núcleo de pesquisas, nº 6. São Paulo: Veras Editora, 2001. pp. 37-93.
- SILVA, Pedro Luís Barros; COSTA, Nilson do Rosário. *A Avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Brasília: IPEA, 2002.
- SILVA, Pedro Luiz Barros (coord.). *Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários* Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) / UNICAMP, 1999.
- SOUZA, Celina. *Sociologias: Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.
- SOUZA E SILVA, Liliana. *Indicadores para políticas culturais de proximidade: o caso Prêmio Cultura Viva*. Tese (doutorado em Ciência da Informação). Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- SOUZA LEITE, Ana Flávia. *Organizações Sociais da Cultura – um modelo de sucesso: O caso da Fundação Osesp*. São Paulo: Editora Pau-Brasil, 2014

- STEVENS, Louise K.. “Impacts, Measurements, and Art Policy: starting the change process”. In: *Journal of Arts Management, Law & Society*, V. 28, Issue 3, p225, 4p. 1998. <www.tandfonline.com>
- THOMPSON, E. P. *Costumes em Comum. Estudos sobre a Cultura Popular Tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- TORRES, Haroldo. “Demografia urbana e políticas Sociais”. In: *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. v. 23, n. 1, p. 27-42, São Paulo, jan./jun.2006.
- TREVISAN, Andre; BELLEN, Hans. “Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção”. In: *Revista de Administração Pública*. Mai/jun, 2008.
- TURINO, Celio. “Era uma vez o programa Cultura Viva” In: *Revista do Observatório Itaucultural*, nº 15, Cultura e Formação (dez 2013/maio 2014). São Paulo: Itaú Cultural, 2013.
- UNESCO. *Measuring the Economic Contribution of Cultural Industries. A review and assessment of current methodological approaches*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2012.
- VOLKERLING, M. “Deconstructing the difference-engine: a theory of cultural policy”. In: *The European Journal of Cultural Policy*, v. 2, n. 2, 1996, p.189-212.
- WILLIAMS, Raymond. *Política do Modernismo: contra os novos conformistas*. Tradução André Glaser. São Paulo: Editora Unesp, 2011a.
- _____. *Cultura e Materialismo*. Tradução André Glaser. São Paulo: Editora Unesp, 2011b.
- _____. *Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell*. Tradução Vera Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2011c.
- _____. *Palavras-Chave*. Tradução Sandra Guardini Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2011d.
- _____. "Base e Superestrutura na Teoria Cultural Marxista". Tradução de Bianca Ribeiro Manfrini. In: *Revista USP*. n. 65, março/maio 2005. São Paulo. pp. 210-224.