

CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE INDICADORES CULTURAIS: O CASO DO CONSÓRCIO DO GRANDE ABC

Ana Mesquita¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo olhar para a construção participativa de indicadores culturais a partir do estudo de um caso de âmbito regional, no caso a região do ABC Paulista. Para isso, será realizada uma revisão bibliográfica sobre indicadores sociais – particularmente os estudos de Paulo Januzzi sobre o tema – e sobre a construção de indicadores culturais de indicadores culturais, tema que possui uma contribuição relevante para a produção intelectual sobre cultura no Brasil. Um dos elementos a serem incorporados pelo presente artigo é o processo participativo, de gestores e sociedade civil, na construção do escopo desses indicadores.

Palavras-chave: Indicadores culturais. Participação. Sociedade civil. Avaliação. Política cultural.

ABSTRACT

This article aims to look at the participatory construction of cultural indicators based on the study of a regional case, in the case of the ABC Paulista region. For this, a bibliographic review of social indicators, particularly Paulo Januzzi's studies on the subject - and the construction of cultural indicators, a theme that has a relevant contribution to the intellectual production on culture in Brasil, will be carried out. One of the elements to be incorporated by the present article is the participatory process, of public managers and civil society, in the construction of the scope of these indicators

Keywords: Cultural indicators. Participation. Civil society. Evaluation. Cultural policy.

Por que construir e utilizar indicadores para as políticas culturais? Essa pergunta tem permeado os debates e as reflexões de gestores culturais, pesquisadores e sociedade civil quando discutem sobre políticas culturais.

¹ Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC. Pesquisadora, produtora e consultora na área de políticas culturais. E-mail: aninha.mesquita@gmail.com.

Nos últimos 15 anos, houve um amadurecimento dos processos de avaliação de políticas públicas, principalmente no âmbito federal, com os instrumentos de planejamento (planos decenais, setoriais, planos diretores, leis orgânicas, planos plurianuais), baseados em um modelo gerencial de eficiência e eficácia para avaliar os resultados das políticas. Em paralelo a esse processo, temos dois marcos legais na área da cultura no âmbito federal que têm como objetivo organizar os processos de gestão nesse campo como, nos moldes acima descritos: a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que estabelece o Plano Nacional de Cultura (PNC); e a Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012, que acrescenta à Constituição Federal o art. 2016-A, que institui o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Tal sistema garante respaldo legal para que os estados, municípios e Distrito Federal constituam seus próprios sistemas.

A avaliação pode ser como uma das etapas do ciclo de políticas públicas, e estaria inserida como a última etapa de uma política pública. No entanto, essa definição não contempla todo o potencial e utilidade dos processos de avaliação para a efetivação de uma política. Segundo Jannuzzi, as avaliações podem ser usadas em todas as etapas do ciclo de políticas públicas:

Avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir a informação e conhecimento para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post*, de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da Pesquisa Social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos dos programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade), e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). (JANNUZZI, 2014, p. 10)

Um indicador é uma das ferramentas utilizadas para a avaliação de políticas públicas, servindo como um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação das políticas públicas. Indicadores são expressões numéricas que refletem diferentes aspectos da ação e da realidade. Eles permitem medir, comparar e avaliar o desempenho da organização, auxiliando a tomada de decisão com base em critérios mais racionais (JANNUZZI, 2006).

São um recorte da realidade, uma parte que podemos mensurar. Os indicadores indicam algo; eles, por si só, não nos dizem nada. É papel do gestor cultural analisar e interpretar o que aquele indicador está indicando.

Os indicadores são construídos com base em relações, ou seja, sempre são usados no mínimo dois dados para construir um indicador. Os dados, por sua vez, são a base para a construção dos indicadores e são sempre o resultado de um registro sistêmico de eventos da realidade, por exemplo,

faixa etária, escolaridade, renda, etc. Portanto, o indicador é o resultado de um valor informacional agregado (cruzamento de dados) que pode ser expresso de diversas maneiras, como proporções, coeficientes, percentuais, índices, taxas e números absolutos referenciados pelo espaço/tempo (por exemplo, número de matriculados/ano em um determinado curso).

A administração pública brasileira atualmente utiliza um sistema de planejamento do orçamento público constituído por planos e programas nacionais, regionais e setoriais (além, evidentemente, das leis orçamentárias). A forma de organização da gestão pública hoje utiliza diversos sistemas de indicadores para monitorar e avaliar o investimento público em determinada área social a partir do planejamento elaborado para a área (Planos decenais e o Plano Plurianual (PPA²)). O sistema gerencial adotado busca a máxima eficiência e eficácia nos gastos públicos. Trata-se, assim, de uma forma de garantir que os investimentos públicos sejam utilizados de acordo com os programas e planos de governo. Os indicadores são utilizados nesse processo como uma forma de justificar a aplicação de recursos, através dos 3 E's: *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*.

- *Eficiência*: relação entre os produtos gerados pelo processo e os insumos empregados (tempo/recurso/custos/pessoas).
- *Eficácia*: quantidade e qualidade de produtos entregues aos beneficiários. Alcance de metas estabelecidas com base em critérios institucionais.
- *Efetividade*: impacto gerado pelos produtos nos beneficiários.

E na área da cultura, como isso ocorre?

DADOS E INFORMAÇÕES CULTURAIS: HISTÓRICO E DESAFIOS

Como mensurar processos? Como medir o fazer cultural? Talvez seja a maior dos desafios enfrentados pelos gestores públicos desde que se começou a pensar no Sistema Nacional de Cultura (SNC) em âmbito nacional, e por consequência, nas esferas estaduais e municipais.

Não é objeto do presente artigo detalhar o processo de elaboração e de implementação do SNC. No entanto, é importante ressaltar que esse sistema tem como principal objetivo organizar a área cultural a partir de planejamento e ordenamentos de suas ações. A emenda constitucional nº 71 de 29 de novembro de 2012 acrescenta o artigo 216-A à Constituição Brasileira e institui o Sistema, garantindo respaldo legal para que os estados, municípios e distrito federal constituam seus próprios sistemas. Os

² O PPA é uma lei orçamentária de planejamento a médio prazo (4 anos) elaborada pelo poder executivo. As metas do PPA são monitoradas por meio de indicadores.

elementos básicos constitutivos desse sistema são três: um conselho de políticas culturais deliberativo e paritário; um fundo de políticas culturais; e um plano de cultura. Ou seja, o sistema, entre outros objetivos (democratização, acesso e preservação), é uma forma de adequar a área da cultura à organização da gestão pública, considerando planos e programas setoriais e leis orçamentárias.

A construção de indicadores culturais é o primeiro passo para começarmos a pensar numa forma de acompanhamento e avaliação das ações da área de cultura seguindo os princípios exigidos pelos tribunais de contas. Mas como fazer isso? Como medir o fazer cultural, imaterial, subjetivo e espontâneo de uma sociedade cultural viva, dinâmica, fluida, com realidades tão distintas como ocorre no Brasil?

A construção de um Sistema de Informações e Indicadores Culturais – um dos elementos constitutivos do SNC – pode ter como marco inicial o convênio firmado entre Ministério da Cultura (MinC) e O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tal convênio resultou numa série de produtos, como o primeiro suplemento da pesquisa de amostra dos domicílios brasileiros³ para a área da cultura. Isso foi em 2003, e desde então podemos elencar uma série de ações⁴, tanto do poder público, quanto de organizações da sociedade civil, com o objetivo de construir bancos de dados⁵ confiáveis e assim poder inferir acerca da realidade das políticas culturais brasileiras.

Se o desafio é imenso no âmbito federal, no âmbito local eles se multiplicam. Questões como qualificação da gestão, investimento em pesquisa e estrutura para abrigar bancos de dados são alguns dos problemas

³ Trata-se da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC).

⁴ O próprio IBGE publicou dois sistemas de informações e indicadores culturais com a organização de dados já coletados pelo Instituto. Outra MUNIC/ESTADIC da cultura foi publicada em 2015. No link a seguir é possível acessar a pesquisa de 2006: <https://ww2.ibge.gov.br/munic2006cultura/>; e neste a de 2014: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura_2014/default.shtm. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) também somou esforços para ajudar a criar ferramentas para medir a cultura, como o Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura, acessível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6495.

⁵ Uma experiência que tem entre seus objetivos a construção de banco de dados é a plataforma Mapas Culturais. O projeto foi desenvolvido pelo Instituto TIM, baseado em *software* livre, com o objetivo de auxiliar na coleta de dados pelos governos. Adotado pelo MinC em dezembro de 2015, o Mapas Culturais passa a ser a plataforma de construção do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Sociais do País e está presente em diversos municípios e estados da Federação. Em 2017, o MinC passa a oferecer o Mapas Culturais como serviço, possibilitando assim a ampliação de seu uso, caminhando, assim, para a interoperabilidade das bases de dados dos entes federados. Para mais informações: <https://institutotim.org.br/project/mapas-culturais/> e <http://sniic.cultura.gov.br/>.

enfrentados pelos gestores públicos municipais.

É nas cidades onde as pessoas moram e, para uma série de grupos culturais, é no território onde seus fazeres culturais são realizados e seu saberes compartilhados. Um dos elementos da estrutura de construção dos SNC no âmbito municipal são os Conselhos de Política Cultural, estruturas de garantia de participação da sociedade civil nos processos de construção das políticas culturais das cidades. Os conselhos estão garantidos na Constituição de 1988 e são instrumentos de validação de cidadania, podendo ter diversos modelos e desenhos. No caso da área de cultura, o SNC ainda não possui uma regulamentação que determine o detalhamento para a formação de conselhos; no entanto, o artigo 216-A coloca alguns parâmetros para isso: conselhos devem ser deliberativos e, no mínimo, paritários entre membros do poder público e da sociedade civil.

De forma heterogênea, os conselhos passam a ser canais de participação da sociedade civil organizada nos municípios, possibilitando que as demandas culturais específicas de cada cidade passem a influenciar a construção de políticas públicas para a cultura que ultrapassam as necessidades e reivindicações de produtores culturais, abrindo espaço para que outros temas – como gestão cultural e o papel do público em geral – passem a permear os debates nesses fóruns públicos.

É a diante da conjuntura exposta até aqui que os municípios da Região do ABC Paulista passam a construir seus sistemas municipais de cultura, com a participação da sociedade nos conselhos, fóruns e conferências.

OFICINA DE INDICADORES CULTURAIS DO ABC

Essa experiência deu-se no âmbito do GT (Grupo de Trabalho) de Cultura do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Os Grupos de Trabalho Setoriais do Consórcio têm como objetivo articular os gestores públicos dos sete municípios que integram o Grande ABC (São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) para pensar políticas públicas regionais para determinada área.

Desde 2010, o Consórcio passa a ter natureza autárquica de direito público, inserindo-se na lógica de planejamento da administração pública, com orçamento (rateado entre os municípios) e planejamentos compostos por planos e programas. Desde 2015, a equipe de gestores da área da cultura desses municípios que participaram ativamente deste GT tinham algumas preocupações no que se referia às políticas integradas dos e para os sete municípios. A maior delas era a construção de uma política regional para a área da cultura no ABC Paulista. Os debates percorriam temas como ação cultural, formação artística e qualificação da gestão.

Com base nesses debates, o GT Cultura propôs a realização de um Seminário sobre indicadores culturais no ABC, por entender se tratar de um tema que permeava as práticas de gestão e também as angústias dos gestores das cidades que compunham o consórcio. Em paralelo a isso, a Universidade Federal do ABC havia firmado um convênio com o Consórcio a fim de prestar assessoria técnica para a construção de indicadores regionais de políticas públicas de diversas áreas, como saúde, educação e meio ambiente. Com essa articulação, o GT Cultura do Consórcio realizou um seminário sobre o assunto em abril de 2016 na cidade de São Caetano do Sul, além de uma série de quatro oficinas técnicas para a construção desses indicadores.

Faz-se necessário ressaltar a participação da sociedade civil nesse processo.

Há um histórico percorrido pela sociedade civil dessas cidades no que tange à participação nos processos de constituição das políticas culturais do ABC. Cada cidade, com sua história e em tempos diferentes, possui grupos organizados da sociedade civil que, de uma forma ou de outra, interagem e participam dos processos públicos de constituição do campo cultural.

A constituição dos sistemas municipais de cultura (somente Diadema, São Caetano do Sul e Santo André possuem seus sistemas constituídos legalmente) possibilitou a criação dos Conselhos Municipais de Políticas Culturais, que, conforme dita a Constituição Federal em seu artigo 2016-A, garante a participação da sociedade civil organizada num espaço de debate deliberativo. A participação de pessoas nesses conselhos, bem como a participação de organizações autônomas nessas oficinas, garantiu uma visão ampla do que acontece na região e possibilitou ainda que o olhar individual dos membros da sociedade civil, em cada um dos municípios, fosse contemplado no levantamento de demandas desse escopo de atuação.

Partindo do entendimento de que dados e informações organizadas auxiliam na disputa por orçamento público, a elaboração da programação do Seminário de Indicadores Culturais do evento, bem como o direcionamento das oficinas, seguiu essa premissa. Conforme já mencionado, foram quatro oficinas. A primeira foi uma aula da professora Gabriela Lotta, que expôs as premissas e parâmetros para a construção de indicadores. Nos três encontros seguintes, o professor Marcos Pó realizou a mediação, resultando em um quadro de levantamento de demandas. Importante ressaltar que as oficinas não tiveram um caráter estatístico ou matemático em si, e sim um caráter de debate para a identificação do que deveríamos medir para melhorar a gestão cultural da região, onde estão esses dados e como coletá-los. Cerca de 30 pessoas participaram das oficinas, entre gestores públicos, funcionários do consórcio e membros da sociedade civil.

Mais do que a construção de indicadores em si, a oficina buscou levantar um campo de questões e problemáticas acerca das políticas culturais das cidades. Abaixo o resultado dos debates:

CULTURA: PROPOSTA DE INDICADORES

Prioridade	Dados / informações disponíveis	Indicadores	Fonte (onde pode ser encontrado)	Observações
Financiamento	Públicos <ul style="list-style-type: none"> • Prefeituras. • Incentivados. • Fundos. • Convênios. Aplicação <ul style="list-style-type: none"> • Fomento. Privados <ul style="list-style-type: none"> • Parcerias. • Patrocínios. 	1. Orçamento local de gasto cultural per capita.	Orçamento executado: da secretaria em atividades culturais (exclui atividades de outras áreas, autarquias...) População: IBGE.	
		2. Editais: <ul style="list-style-type: none"> • Relação entre inscritos e contemplados. • Recursos por edital. • Recursos por contemplado. 	Dentro de cada secretaria, publicado nos diários oficiais de cada município e sites.	
Visibilidade	Divulgação <ul style="list-style-type: none"> • Mídias e tipos. • Orçamento. 	3. Número de visitas à agenda cultural publicada na página web do governo local/ano.	Dados a serem fornecidos por cada secretaria ou departamento.	<i>Seria importante ter dados de investimento em ações e peças de comunicação, porém tal informação não é facilmente acessível em cada prefeitura.</i> <ul style="list-style-type: none"> • Percentual da verba de divulgação investido por mídia. • Proporção do orçamento dedicado à programação de atividades culturais investido em comunicação. • Retorno de público por mídia utilizada.
		4. Acessos, curtidas e compartilhamentos em redes sociais.	Dados a serem fornecidos por cada secretaria ou departamento.	
Formação	<ul style="list-style-type: none"> • Duração • Quantidade/frequência. • Uso pelo público (frequência, renovação). • Vagas/demanda. 	5. Relação candidato/vaga (por tipo/ano).	Disponíveis nas secretarias, sites, sumário de dados.	Tipos de formação: (a) Profissionalizante: o participante obtém algum tipo de registro formal. Inclui ensino superior. (b) Cursos livres: tipicamente de 6 meses a três3 anos, possui com segmentação. Faz orientação profissionalizante. (c) Iniciações/oficinas: tipicamente não tem segmentação. Espaço para experimentação e atividades lúdicas. Não há intenção de orientação profissional.
		6. Oferta de vagas (por tipo/ano).	Disponíveis nas secretarias, sites, sumário de dados.	
		7. Oferta de formações (por tipo/ano).	Disponíveis nas secretarias, sites, sumário de dados.	
		8. Participantes (por tipo/ano).	Disponíveis nas secretarias, sites, sumário de dados.	
Patrimônio	Material <ul style="list-style-type: none"> • Quantidade (tombados, etc.). • Disponibilidade/acesso. • Acervos/itens. Imaterial <ul style="list-style-type: none"> • Legislação. • Ações de salvaguarda (festas, mostras, etc.)/difusão. Acervos <ul style="list-style-type: none"> • Identidade 	9. Quantidade de acesso aos acervos – físico e digital/ ano.	Dados de acesso e de frequência disponíveis nas secretarias.	Grupos (indicador desejável, mas ainda não disponível porque não existe mapeamento ou dado consolidado) <ul style="list-style-type: none"> • <i>Proporção de grupos participantes das mostras e festas.</i> • <i>Proporção de grupos participantes das mostras e festas.</i> • <i>Número de integrantes dos grupos por ano.</i>
		10. Bens tombados Quantidade (início do ano / final do ano). Passíveis de tombamento.	Disponíveis nas prefeituras; GT Memória.	
		11. Porcentagem do orçamento anual dos governos locais destinado ao patrimônio (pesquisa, proteção, manutenção e difusão).	Disponível no orçamento das prefeituras.	
		12. Dias com manifestações culturais tradicionais por ano	Calendários culturais das cidades.	

Prioridade	Dados / informações disponíveis	Indicadores	Fonte (onde pode ser encontrado)	Observações
Equipamentos	Tipo Disponibilidade/ quantidade Uso • Acessos. • Eventos/ações.	13. Quantidade de equipamentos (tipologia Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC): biblioteca, museu, cinema, teatro, etc....).	Públicos: disponíveis nas prefeituras.; Privados: necessário mapeamento.	Propriedade: público, privado, entidades, parcerias. Disponibilidade por pelo menos seis meses durante o ano de apuração.
		14. Proporção de equipamentos culturais em funcionamento em relação ao total, segundo a finalidade (teatro, museu, etc.).	Prefeituras.	
		15. Quantidade de ações por equipamento ao mês/ano.	Prefeituras, agenda cultural.	
		16. Quantidade de frequentadores por mês/ano.	Prefeituras, estimativas.	
Economia da cultura	Registros (autônomos, empresas, etc.) Cadeias produtivas Produtos culturais • Renda/valor • Gastos/Consumo. Arrecadação. Geração de renda	17. Valor arrecadado pelo município em ações culturais diretas e indiretas/ano.	Diretas: valores disponíveis nas Prefeituras (ex.: locação, parceria, % bilheteria, etc....)	
		18. Emprego Cultural (Porcentagem de pessoas empregadas em atividades culturais em relação ao total da população ativa empregada).	Verificar disponibilidade IBGE, CAGED, etc. ...	
		19. Gasto das famílias em cultura (Porcentagem de gastos de consumo final das famílias em atividades, bens e serviços culturais em relação ao total de gastos de consumo).	Ver disponibilidade em outras fontes (IBGE, etc....).	
Organização/ Eventos e ações culturais	Integração • Eventos/ações conjuntas das prefeituras. • Agendas conjuntas. Agentes e produtores • Circulação regional. Público: Circulação regional Oferta Diversidade/perfil Integração Demanda Uso/participação Iniciativas da sociedade civil	Quantidade de eventos e ações culturais/ano.	Prefeituras, agendas culturais.	Tentar montar um glossário de linguagens culturais comum às cidades: (GT)
		Público por evento.	Prefeituras, agendas culturais.	
		Eventos de iniciativa da sociedade civil realizados em equipamentos públicos/ano.	Prefeituras.	
		Existência de conselhos de acordo com os parâmetros do Sistema Nacional de Cultura.	Prefeituras.	
		Quantidade de ações/eventos realizados em conjunto pelas prefeituras/ano.	Prefeituras.	
		Proporção de contemplados em editais de cidades da região diferentes da que publicou o edital.	Prefeituras.	
		Proporção de vagas de formação ocupadas por moradores de cidades da região.	Prefeituras.	

Importante destacar que o resultado da oficina não constituiu o indicador em si, pois, como explicado, para a construção de um indicador, é necessário algum tipo de fórmula matemática que cruze, no mínimo, dois dados. O que temos aqui é um levantamento de escopo de atuação.

No início das oficinas, uma questão logo se manifestou entre os membros participantes: o grau de maturidade acerca dos marcos legais referentes ao planejamento estratégico de cada um dos municípios, ou seja, a existência ou não de planos de cultura. Quando uma cidade elabora um plano de cultura, os objetivos de atuação ficam evidentes nesse documento. É com o plano de cultura que as diretrizes sobre o entendimento de cultura ficam claros, possibilitando implementar uma política pública de cultura. Para os municípios em que esse debate ainda não foi aprofundado, torna-se mais difícil definir os caminhos de atuação da gestão. E, para a construção de indicadores, é essencial saber o que se quer com determinada política. No momento dessas oficinas, somente Santo André, São Caetano do Sul e Diadema possuíam planos elaborados e aprovados. São Bernardo do Campo estava no meio do processo de elaboração. As demais cidades não possuíam planos de cultura.

Algumas perguntas norteadoras foram usadas para encaminhar os debates sobre o que seria interessante medir, no âmbito regional, para a área de cultura, por exemplo, “o que medir?”; “o que queremos alcançar com determinada ação?”; e “qual a relevância regional de determinado tema?”. O foco e entendimento de que esse conjunto de informações iria ser usado para a composição de uma política regional possibilitou uma certa calibragem para que demandas específicas de um dos municípios não se sobressaíssem ao objetivo principal da oficina.

É interessante perceber que, ao longo do processo, a questão da comunicação foi um dos temas mais ressaltados pelos membros da sociedade civil. O discurso “as pessoas não sabem o que a secretaria de cultura faz” foi exaustivamente debatido, com argumentos e contra-argumentos. Essa é uma questão, entre outras tantas, que surgiu ao longo dos debates, que não depende exclusivamente da ação do órgão específico de cultura.

As políticas culturais são permeadas por ações de outras áreas do governo, e um bom exemplo disso é a área de Comunicação Social, para a qual cada município possui políticas distintas, variando o grau de autonomia autorizado para cada secretaria. Apesar de haver um consenso nos debates sobre o fato de os órgãos de cultura precisarem ter departamentos ou seções específicas de comunicação, pois a dinâmica e a periodicidade de ações culturais são diferentes das demais áreas do governo, nem sempre é isso que acontece. Foi levantada e ratificada na tabela apresentada neste artigo documento a importância de o Consórcio desenvolver uma política

de comunicação para a área da cultura, não só como forma de divulgação e articulação das ações regionais, mas como forma de centralizar as informações do que acontece culturalmente nas sete cidades.

Outra área que podemos destacar como de atuação preponderante do Consórcio é a Economia da Cultura, justamente por ser uma alternativa de desenvolvimento local, podendo alavancar setores antes não explorados. A criação do Consórcio do Grande ABC, juntamente com a Agência de Desenvolvimento Econômico, foi uma resposta à crise do emprego enfrentada pela região ao longo dos anos 1990, ocasionada pela crise do capital e sua reestruturação produtiva. Desde então, os gestores públicos da região procuram criar alternativas de emprego e renda. Um dos exemplos são os arranjos produtivos locais (APL's) que poderiam ser uma das alternativas para o setor cultural, como por exemplo, a tentativa do município de São Bernardo do Campo de desenvolver um APL para o setor do audiovisual, com a criação do Centro de Audiovisual (CAV) e a concessão dos Estúdios Vera Cruz.

CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES SOBRE O TEMA

A experiência descrita foi um esforço coletivo dos gestores públicos e da sociedade civil dos sete municípios que compõem o ABC Paulista para levantar propostas sobre o que medir – e de certa forma como medir – quando se trata de políticas culturais que ocorrem na região.

Os desafios são imensos, por uma série de questões. A reflexão sobre os indicadores aconteceu antes da construção do Plano Regional de Cultura, a saber, a oficina de construção de indicadores foi realizada em abril de 2016 e somente no segundo semestre daquele ano foi firmado um outro acordo cooperativo entre Consórcio e a Universidade Federal do ABC (UFABC) para a construção do Plano Regional de Cultura. O plano ainda não havia sido concluído até o fim de 2016, mas pelos resultados preliminares apresentados ao GT de Cultura as problemáticas e potencialidades pouco diferiam do que foi refletido na oficina de indicadores. Assim, percebemos que a oficina de indicadores funcionou como, além de um espaço de reflexão, um espaço para a construção de um sistema de monitoramento de execução das metas anteriormente pensadas.

O principal problema identificado pelos participantes dessa oficina foi a construção dos bancos de dados. Uma série de dados existe. Dados populacionais, econômicos e alguns outros relacionados às políticas sociais – como educação e saúde – podem ser encontrados nos bancos de dados públicos e mesmo em alguns sumários de dados produzidos pelas administrações locais. No entanto, estão dispersos e sistematizados com parâmetros diversos; algumas das cidades nem possuem seus próprios bancos

de dados. Esse esforço do Consórcio em elaborar planos regionais e conjuntos de indicadores mínimos vai ao encontro do diagnóstico dessa realidade de desigualdade existente entre as cidades, e a implementação desses planos pode sanar esse problema.

Com relação aos indicadores culturais, o caso é mais grave. Não temos uma série histórica de indicadores em nenhum âmbito federativo. Nos municípios do ABC, temos dados; no entanto, estão desorganizados e sem métodos que possibilitem sua comparabilidade, deixando questionamento quanto à confiabilidade deles.

O elemento mais rico e produtivo da oficina foi a participação da sociedade civil no debate. Quando olhamos para os indicadores culturais, o que vemos são indicadores construídos por técnicos e gestores que olham para diversos aspectos da gestão cultural: o patrimônio; as ações de livro, leitura e literatura; a economia; o fomento; os públicos da cultura; as práticas culturais; a descentralização das ações e constroem parâmetros até mesmo para medir a participação da sociedade civil nesses processos. Ter a sociedade civil olhando em conjunto com técnicos e gestores e garantir um documento que poderá ser usado de fato em um instrumento de planejamento estratégico, como o Plano de Cultura Regional, é experiência específica e pouco relatada na literatura que trata de indicadores culturais.

Um maior envolvimento da sociedade civil na elaboração de políticas culturais talvez seja um dos caminhos para auxiliar numa reconstrução de confiança perdida entre sociedade civil e governo nesse atual sistema representativo normatizado pelos conselhos e conferências, já que uma das maiores críticas da sociedade civil quanto a esses processos é não verem seus esforços de participação refletidos nas políticas culturais.

A utilização de indicadores culturais para medir e avaliar as políticas culturais de um determinado ente público possui um limite, já que os indicadores olham somente para uma parte da realidade, e, mais usualmente, são utilizados em pesquisas quantitativas, sendo necessário, em processos avaliativos mais complexos, complementar os estudos de monitoramento e avaliação com ferramentas qualitativas.

Medir em números a cultura é das tarefas mais árduas da gestão cultural, dada a natureza da ação – que, como aponta Celso Furtado, diz respeito às questões específicas humanas –, a resistência dos grupos culturais em “colocar em caixinhas” todo um mundo de vivências e experiências artístico-culturais e a falta de qualificação das equipes que compõem as administrações locais, principalmente quem trabalha na ponta, os burocratas de nível de rua. E essa displicência na construção dos indicadores culturais é uma das causas de um velho problema que a área enfrenta: a descontinuidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-389, 2012.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FURTADO, Celso. Pressupostos da Política Cultural. In Rosa Freire d'Aguiar Furtado (Org.). *Ensaaios sobre a cultura e o Ministério da Cultura – Arquivos Celso Furtado – Vol. 5*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil – Conceito, Fonte de Dados e Aplicação*. 3. ed. Campinas/SP: Editora Alínea, 2006.
- _____. *Monitoramento e avaliação de programas: uma compilação conceitual e metodológica para orientar a produção de conhecimento aplicado para aprimoramento da gestão pública*. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome, v.1 – Brasília, DF, 2014*.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Sistema Nacional de Cultura – Estruturação, institucionalização e implementação do SNC*. Brasil, 2011.
- SIQUEIRA, Maurício. *Indicadores Sociais para a Gestão Local de Políticas Culturais*. Anais V ENECULT, Salvador/Bahia, 2009.