I SEMINÁRIO

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E INDICADORES CULTURAIS

ANAIS

de textos completos e resumos expandidos

LAB CULTURA

Pós com UFBA

PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E SOCIEDADE UFBA

Leonardo Costa

Renata Rocha

Organizadores

I Seminário de Avaliação de Políticas e Indicadores Culturais

Anais de textos completos e resumos expandidos do I Seminário de Avaliação de Políticas e Indicadores Culturais

Salvador

UFBA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, BA, Brasil)

Seminário de Avaliação de Políticas e Indicadores Culturais (1. : 2024 : Salvador, BA)
Anais de textos completos e resumos expandidos do I Seminário de Avaliação de Políticas e Indicadores Culturais / Leonardo Costa ; Renata Rocha, organizadores. – Salvador : UFBA, 2024.
235 p.

ISBN: 978-65-5631-135-7

1. Política cultural. 2. Política cultural – Avaliação. 3. Cultura. 4. Patrimônio cultural. 5. Brasil – Política cultural. I. Costa, Leonardo. II. Rocha, Renata. III. Seminário de Avaliação de Políticas e Indicadores Culturais (1. : 2024 : Salvador, BA). IV. Universidade Federal da Bahia.

CDU 316.7

Elaborada por Selma Matos
CRB-5: BA-001001

Realização:
Laboratório de Estudos em Políticas Culturais e Economia da Cultura (LAB-Cultura)
Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas
(Póscom)
Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura)

Apoio:
Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT)
Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA)
Faculdade de Comunicação
Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos
Universidade Federal da Bahia
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Parceria:
Programa Cientista Chefe da Cultura, lançado pelo Governo do Ceará
Cátedra UNESCO de Políticas Culturais e Gestão da FCRB/MinC

COMISSÃO ORGANIZADORA
Alexandre Barbalho (UECE/UFC)
Carmen Lima (UNEB)
José Carlos Lázaro da Silva Filho (UFC)
Leonardo Costa (UFBA)
Lia Calabre (FCRB/UFF)
Renata Rocha (UFBA)

Assistentes
Larissa Oliveira e Airí Assunção (bolsistas PIBIEX/UFBA)

Monitoria
Antonio Dilson Nascimento Andrade Neto
Breno Bastos Fernandes
Emanuel Messias Campos Salomao Goncalves
Leticia Gabriela Rocha Cavalcante
Luan Ribeiro Pugliesi Lessa
Maria Andreina Oliveira Moreira
Vanessa Avelar Barreto

COMISSÃO CIENTÍFICA

Coordenação
Renata Rocha (UFBA) e Leonardo Costa (UFBA)

Alexandre Barbalho (UECE/UFC)
Carla Rabelo Rodrigues (UNILA)
Carmen Lima (UNEB)
Deborah Rebello Lima (UFPR)
Guilherme Varella (UFBA)
José Carlos Lázaro da Silva Filho (UFC)
José Roberto Severino (UFBA)
Leonardo Athias (IBGE)
Lia Calabre (FCRB/UFF)
Lucia Maria Aquino de Queiroz (UFRB)
Sophia Rocha (UFBA)

Diagramação dos Anais
Airí Assunção

Sumário

ARTIGOS

8 **ALÉM DOS NÚMEROS: O IMPACTO DA ANÁLISE DE DADOS NA GESTÃO DA MAIOR PLATAFORMA PÚBLICA DE STREAMING CULTURAL – ESTUDO DE CASO DA #CULTURAEMCASA**
Danielle Nigromonte
Nina Dutra

17 **APLICAÇÃO DO DESIGN THINKING EM PROJETOS CULTURAIS: O CASO CRIAR JOGOS (1ª E 2ª EDIÇÕES)**
Priscila Seixas da Costa
Pedro Henrique Conceição dos Santos

26 **AS POLÍTICAS DA CULTURA E O AUMENTO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRÁFICA NO NORDESTE NA SEGUNDA METADE DOS ANOS DOIS MIL**
Beatriz Souza Vilela

34 **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: OS EDITAIS DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES (FUNARTE – 2012 a 2022)**
Juliana Amaral dos Santos
Paulo Emílio Matos Martins

45 **AVALIAR PARA PRESERVAR: UMA DISCUSSÃO SOBRE O INSTRUMENTO DAS APAUS/ZEPACS EM NITERÓI**
Gabriel Soares da Costa
Jorge Teles

58 **EFICIÊNCIA NA CULTURA: UMA MEDIDA POSSÍVEL?**
Manoel Silvestre Friques
Andréa Soares Bonifácio

75 **FOMENTO À CULTURA EM NITERÓI: COMO ENTENDER SEUS RESULTADOS?**
Lia Baron
Danielle Nigromonte

88 **INDICADORES CULTURAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: QUANTO OS MUNICÍPIOS BAIANOS INVESTIRAM EM CULTURA NO ANO DE 2022?**
Layno Sampaio Pedra

101 **ÍNDICE CULTURAL DOS ESTADOS V1.0: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA OS ESTADOS BRASILEIROS**
Thamara Marcos dos Santos
José Carlos Lázaro
Francisco Wellington Ribeiro

115 **INTERSECÇÕES NO AUDIOVISUAL PERNAMBUCANO: ESTUDO DE IMPACTO SOBRE INDUTORES DE GÊNERO E RAÇA NUMA DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DO AUDIOVISUAL, O FUNCULTURA**
Amanda Barros Gomes
Mannuela Ramos da Costa

126 **MAPEAMENTO DE FESTIVAIS DE CINEMA E AUDIOVISUAL: DESAFIOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS**
Tetê Mattos

136 **O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO DE TERESINA: A INFLUÊNCIA DOS ELEMENTOS URBANOS PARA O TURISMO CULTURAL**
Nivea Maria Ferreira Antunes
Maxwel Vinicius Costa da Silva
Vanessa Benvindo Brito
Sarany Rodrigues Fernandes

148 **O QUE A ABNT TEM A DIZER SOBRE A AVALIAÇÃO DE BENS DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO**
Nina Renata da Cunha Pedrosa

155 **PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO PARA O PARQUE NACIONAL SERRA DA CAPIVARA**
Sarany Rodrigues Fernandes
Welline Dhecksa Reis da Silva

163 **PLANO MUNICIPAL DE CULTURA E PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS DE MONITORAMENTO EM ITABIRITO (MG)**
Fábio Cabral Durso

176 **PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL COMO ESTRATÉGIA PARA DESENVOLVIMENTO DO TURISMO: O CASO DO PARQUE NACIONAL SERRA DA CAPIVARA**
Welline Dhecksa Reis da Silva
Sarany Rodrigues Fernandes

186 **UMA AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO, LEITURA, LITERATURA E BIBLIOTECAS**
Jorge Teles

RESUMOS EXPANDIDOS

198 **AVALIAÇÕES QUALITATIVAS DE POLÍTICAS CULTURAIS: POTENCIALIDADES DA HISTÓRIA ORAL**
Lia Calabre

203 **CONTA SATÉLITE DA CULTURA: POLÍTICAS, INFORMAÇÕES E INDICADORES DO AUDIOVISUAL**
Carla Daniela Rabelo Rodrigues

208 **INDICADORES CULTURAIS: UMA PROPOSTA PARA A CIDADE DE JOINVILLE/SC**
Ana Carla Jacintho
Ilanil Coelho
Patrícia de Oliveira Areas

213 **ÍNDICE DE MENSURAÇÃO DA ECONOMIA CRIATIVA: APLICAÇÃO DO IDPEC EM PERNAMBUCO.**
Jadiael Alexandre de souza
Juliano Domingues
João Luiz de Figueiredo

218 **NOVAS PERSPECTIVAS PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SENSIBILIZAÇÃO PARA A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO**
Fabio Augusto Cerqueira

222 **O METÔMETRO PARA O MONITORAMENTO DE UM PLANO DE CULTURA - A EXPERIÊNCIA DE BARRA MANSA**
Marcelo Bravo

228 **PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA CONCEÇÃO E MONITORIZAÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS EM PORTUGAL: A EXPERIÊNCIA DOS PLANOS ESTRATÉGICOS MUNICIPAIS DE CULTURA...**
Manuel Carlos Lobão de Araújo e Gama

232 **PRÁTICAS EFICIENTES EM GESTÃO CULTURAL: BUSCA POR MODELOS COLABORATIVOS E SUSTENTÁVEIS**
Lucas Fonseca Hipolito de Andrade

ARTIGOS COMPLETOS

ALÉM DOS NÚMEROS: O IMPACTO DA ANÁLISE DE DADOS NA GESTÃO DA MAIOR PLATAFORMA PÚBLICA DE STREAMING CULTURAL – ESTUDO DE CASO DA #CULTURAEMCASA

Danielle Nigromonte[1]
Nina Dutra[2]

RESUMO: A #CulturaEmCasa, iniciativa da Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo, emergiu como a maior plataforma de streaming cultural gratuita da América Latina. Seu propósito é democratizar o acesso a conteúdos culturais de qualidade e ampliar o alcance da difusão da produção em cultura e economia criativa. Por três anos, disponibilizou conteúdos, incluindo a produção cultural oriunda da Lei Aldir Blanc de vários estados (SP, CE, RS, ES), investiu em produções próprias e estabeleceu parcerias com diversas instituições culturais, reunindo uma ampla variedade de conteúdos e impactando milhões de usuários em todo o mundo. A gestão da plataforma realizou uma análise constante de dados e comportamentos dos usuários, orientando a curadoria de conteúdos e estratégias de ampliação do alcance. Utilizando principalmente o estudo de caso e fontes documentais, busca-se compreender como a análise de dados influenciou no direcionamento da política pública de abril de 2020 a janeiro de 2023. As autoras, que atuaram na gestão da plataforma, reconhecem tanto os benefícios quanto os desafios de investigar um tema tão próximo, mas destacam a importância de analisar criticamente a difusão cultural digital e o papel dos dados na formulação de políticas públicas de cultura.

Palavras-chave: Plataforma digital. Difusão cultural. Difusão cultural digital. Políticas culturais. Lei Aldir Blanc.

1. Contextualização

Criada em 2020, a #CulturaEmCasa foi a maior plataforma de streaming cultural gratuita da América Latina. Trata-se de um programa de difusão digital do Governo do Estado de São Paulo para democratizar o acesso a conteúdos de qualidade e ampliar o alcance da produção em cultura

1 Bacharel em História pela Universidade Federal Fluminense - UFF, Consultora UNESCO - Prefeitura Municipal de Niterói - RJ, danielle.nigromonte@gmail.com

2 Bacharel em Artes Cênicas pela Universidade de Brasília - UnB, Coordenadora de Difusão Digital - Associação Paulista dos Amigos da Arte, nina.dutradeoliveira@gmail.com

e economia criativa.[3] Com gestão e produção da Amigos da Arte, a plataforma foi lançada em abril de 2020, apenas um mês após a intensificação da pandemia de Covid-19 no Brasil e do fechamento dos equipamentos e cancelamento dos eventos presenciais. O objetivo inicial da plataforma era reunir as produções digitais de todos os equipamentos e programas da Secretaria da Cultura e Economia Criativa, bem como conteúdos digitais de produtores independentes, em um lugar de fácil acesso a todos. A plataforma de streaming chegou a contar com mais de 5 mil conteúdos, em 16 categorias diferentes, disponibilizados ao longo desses 3 anos, nos mais diversos formatos: lives, vídeos sob demanda, podcasts, e-books, fotografias, experiências imersivas, entre outros. Tornou-se a maior iniciativa digital de difusão cultural do Governo do Estado de São Paulo.

Desde o início, a plataforma se preocupou em disponibilizar conteúdos inéditos, exclusivos e de qualidade, investindo em produções próprias (9 séries originais, 3 longas, 700 lives, 1.250 horas de conteúdos gravados e transmitidos). Contou com mais de 542 mil horas assistidas, em mais de 5 mil cidades de 172 países diferentes, ou seja, toda a produção cultural brasileira hospedada na #CulturaEmCasa pôde alcançar esses lugares, e esses públicos, sempre com acesso gratuito. Com a constatação da importância dessa pluralização de acesso à cultura, o programa buscou firmar parcerias com instituições diversas, em ações como a Mostra Internacional de Cinema Virtual de São Paulo e a Mostra Latino-Americana de Curtas, bem como difundir conteúdos gerados por outros estados resultantes dos investimentos da Lei Aldir Blanc (como os conteúdos cedidos pelas Secretarias de Cultura do Rio Grande do Sul, Ceará e Espírito Santo e São Paulo). Além disso, se consolidou como streaming das ações produzidas por instituições culturais do poder público ou independentes (como o Festival de Inverno de Campos de Jordão, Festa do Imigrante, Feira Preta, Festival Cinema Negro) e das produções audiovisuais de organizações sociais e independentes.

Uma política pública cultural 100% baseada em uma iniciativa digital era, à época do lançamento da plataforma, um evento raro. Hoje em dia, um pouco mais popularizado, mas ainda não muito, esse tipo de iniciativa digital ilumina as diferenças que existem entre elas e as atividades culturais presenciais. Uma delas, e talvez a mais latente, é a possibilidade da coleta de diferentes dados apresentados em painéis e que a maior parte das plataformas digitais disponibilizam.

A gestão da #CulturaEmCasa, que até a sua criação lidava com iniciativas de difusão cultural presenciais e sua coleta de dados simplificada (quantitativo de público e de atividades), passou a poder contar com ferramentas e sistemas de coleta e análise de dados à maneira já comumente usada no universo digital. E qual é o impacto da análise de dados sistemática na gestão e na difusão cultural? Como podemos nos valer de ferramentas digitais para ampliar ferramentas de avaliação e entendimento do comportamento do público em relação às iniciativas culturais?

É fato que, na gestão cultural brasileira e na execução de políticas públicas, nos valemos muito pouco do que o mundo digital já pode nos oferecer. Ocorre que as ações digitais já são uma parcela relativamente grande da realidade, portanto, não seria o digital um braço-forte para potencializar a circulação e a difusão cultural? Como não pensar, cada dia mais, o seu potencial de impacto na implementação de políticas públicas?

---

3 Após mudança de gestão no Governo do Estado de São Paulo e na direção da organização social gestora em início de 2023, a iniciativa passou a chamar-se CultPlaySP, mudando seus objetivos, tendo agora o foco de atuação nos municípios de São Paulo. https://cultspplay.com.br/. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

Sabemos que a cultura é também formada pela interação social. E o digital é uma parte massiva da interação social atual, principalmente com o fenômeno das redes sociais. Atualmente, 81% da população recorre à internet, segundo a pesquisa TIC Domicílios. O levantamento é feito anualmente pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) e constatou que o acesso à internet na zona rural passou de 53% (antes da pandemia) para 73% em 2021. Além disso, 66% dos brasileiros com smartphones assinam streaming de vídeo, 73% nas classes A e B e 63% nas classes C, D e E, e 50% dos brasileiros acessam a internet pela TV, que superou o computador como segundo meio de acesso, atrás do celular. Portanto, é importante, não só ocupar a o digital com o conteúdo cultural produzido pelo setor, mas também entender a presença da cultura no digital e o comportamento de consumo do público nessa esfera. Afinal, cada interação alimenta e transforma a outra.

Nessa relação, consumidor de cultura e gestor cultural, ninguém é um agente passivo. O gestor não precisa só observar e entender o que o público consome e como o público consome, para continuar entregando o mesmo para esse público, pois ele pode entender, influenciar e moldar os caminhos de consumo e interação com o conteúdo cultural do seu público. Da mesma maneira, o público não vai só receber e consumir o que é feito pelos gestores e produtores, seu comportamento pode moldar caminhos e políticas públicas, porque, afinal de contas, ele é o consumidor final, é a ele que a política pública busca impactar.

Um diferencial dessa iniciativa cultural para traçar esse caminho está justamente em ser uma ação da política pública que já nasce com uma cultura de dados (coleta, painéis e análise de dados), e esse é um fator incomum para o mercado cultural, mas é o que justamente impacta e define todo o seu caminho. Com esse entendimento muito claro, a equipe de gestão da plataforma realizou uma análise constante de dados e comportamentos dos usuários, orientando desde a curadoria de conteúdos até as estratégias de ampliação do alcance.

2. Processos e métodos

Após mais de 30 meses de operação, a #CulturaEmCasa, por meio dos conteúdos disponibilizados, difundiu e fomentou a cultura paulista, interestadual e mundial. Nos seus três anos de atividade, a gestão da plataforma se dedicou à análise assídua de dados e ao estudo de comportamento dos usuários como caminho de embasamento de sua estratégia. Tal fato possibilitou, por exemplo, que a curadoria dos 16 segmentos de conteúdos disponibilizados fosse baseada em dados, o que auxiliou na construção da audiência e ampliação do alcance, sempre focando no senso de criação de comunidade, buscando uma formação de público no âmbito digital. Como exemplo, citamos a pesquisa feita pelo próprio time de gestão na movimentação de mercado entre os streamings para detectar tendências do movimento dos mesmos no pós-pandemia, que identificou a preferência dos usuários por conteúdos inéditos e exclusivos.

Com esse resultado, que confirmava o que a gestão detectava da análise de comportamento da sua própria base, foram produzidos e ofertados os *Originais #CulturaEmCasa*, os *Podcasts #CulturaEmCasa*, as séries e os longas-metragens, que apresentavam duração por sessão era 66% maior do que a média geral, consolidando a performance e continuidade da plataforma que alcan-

çou sempre resultados acima da média de mercado.

Além da análise mensal dos *big numbers* (visualizações, número de conteúdos, usuários, horas de exibição e inscritos), foram colhidos e analisados, mensalmente, os dados para a consolidação de escolha de métricas que dessem uma visão mais clara do comportamento de consumo do público e sua interação com o projeto de uma maneira mais detalhada, fornecendo subsídios para uma melhor compreensão do caminho de *awareness*[4]. Esses dados incluíam métricas de engajamento, itens como taxas de retenção e de rejeição, duração média da sessão de cada usuário, percentual de usuários retornantes, perfil dos usuários – indicando gênero, faixa etária e local de acesso, entre outros.

Toda a ampla gama de dados recolhida possibilitou à gestão do programa e ao Governo do Estado de São Paulo reorientar os rumos e as diretrizes da plataforma, com vistas a garantir maior alcance e difusão dos conteúdos culturais, ampliando o acesso e a acessibilidade, sempre com foco na usabilidade e experiência do usuário, visando à fidelização do público e gerando uma interação qualitativa e duradoura com a política pública.

Podemos citar, como um bom exemplo de mudança de rumos após a análise de dados, a decisão pela implantação do app gratuito da #CulturaEmCasa para celulares e Smart TV. Ambas as iniciativas foram realizadas após a compreensão da gestão, orientada por dados, do hábito de consumo do público e a tendência maior do uso de mobile e TV para navegação pelos conteúdos. Se baseando nos dados, a gestão pôde implementar inovações importantes na política pública em curso, entendendo melhor como analisar se as metas estavam sendo alcançadas, o que cada conjunto de dados podia dizer, e adaptando o curso das estratégias para alcançar resultados mais relevantes para quem deveria, de fato, ser impactado.

A conjuntura de levantamento e coleta de dados diário das ações da plataforma #CulturaEmCasa modificou o perfil da equipe que atuava na instituição, e foi necessário lançar mão de novos profissionais que se tornaram um fator de extrema importância na efetividade dos resultados que a plataforma alcançou. Um exemplo foi a contratação de uma profissional de *Business Intelligence* (BI) dedicada à análise diária dos dados disponibilizados pela plataforma. Na sequência, a BI fornecia insumos a cada chefia, a cada setor da operação, para direcionamento de uma estratégia conjunta que se costurava entre os setores, numa frente unida e concisa de atuação das diversas áreas que um projeto dessa magnitude envolve. A metodologia de trabalho prescindia de uma atuação unificada.

Foi essa metodologia de análise de dados e de atuação colaborativa que permitiu, por exemplo, uma das principais viradas nas diretrizes e metas da política pública em todas as suas instâncias: deixar de priorizar a quantidade de acessos e o alcance para priorizar a qualidade e o engajamento. Além de pensar no alcance de novos usuários, é importante pensar na conversão dessa base de usuários alcançada com maior retenção, ou seja, com a fidelização do público que consumiu um conteúdo para que se torne um público retornante da plataforma e consumidor do programa como

---

4 "Awareness", em inglês, refere-se à conscientização ou percepção que alguém tem sobre algo. No contexto do marketing e da publicidade, o termo é frequentemente usado para descrever o nível de conhecimento que o público-alvo tem sobre uma marca, produto, serviço ou causa. Conceito fundamental para a análise de resultados de estratégias de marketing e comunicação.

um todo, ou seja, do streaming. A isso chamamos de uma "base quente", ou seja, engajada, com senso de comunidade, com *awareness* do programa como um todo. A análise de dados permitiu a gestão compreender que não bastava mais alcançar um número maior usuários, mas, sim, retê-los para consumir variados conteúdos, e que pudessem retornar sempre compreendendo o que era a plataforma #CulturaEmCasa e o que ela tinha a oferecer, sempre de forma gratuita e com boa usabilidade e foco no público. Não à toa o lema da plataforma era "Você no melhor lugar da plateia".

Importante ressaltar que o caráter do conteúdo postado faz toda a diferença nessa estratégia de ampliar a adesão e o engajamento, ou seja, a escolha pelos conteúdos de cauda longa como base sólida da curadoria, focando em conteúdos exclusivos e inéditos, cria uma cultura de consumo do público, algo similar à formação de público em um espaço cultural físico, como um teatro. Para tal, foi utilizada a estratégia baseada em pesquisa de tendências de mercado e movimentação dos demais streamings, construindo, assim, um caminho de conteúdo baseado em pilares que contam uma história, ajudam o usuário a entender a completude do programa como streaming e a se encontrar na sua navegação de forma leve e eficiente. Usando a teoria de produção de conteúdo dos 3 Hs (*help, hub e hero*) – uma estratégia de produção de conteúdo desenvolvida pelo YouTube que pode ser aplicada em variadas plataformas de mídia, enquadrando os conteúdos curados nessas categorias, e equilibrando estrategicamente esses três tipos de conteúdo –, a gestão pôde construir uma presença online robusta, que visava atrair, engajar e reter uma audiência fiel ao longo do tempo. Unindo todas as frentes, incluindo curadoria, no caminho de construção do *awareness.*

3. Resultados e discussão

Importante compartilhar que a autora e coautora atuaram na gestão da referida plataforma[5], o que, por um lado, é um facilitador pela consolidação do interesse no tema e acesso à documentação disponível. Por outro lado, é importante pontuar a complexidade de escolher tema tão próximo, já que estaremos exposta às facilidades, mas também às limitações e aos desafios inerentes à investigação da história do tempo presente (FERREIRA, 2000), somado ao lugar privilegiado de "nativas" que ocupamos em relação ao objeto de estudo escolhido.

Este artigo é fruto, portanto, do desejo de uma reflexão teórica sobre uma experiência empírica, mobilizada pelo contato direto com as fontes e pela constatação das insuficiências e limites da produção acadêmica sobre o tema da difusão cultural digital e o impacto da análise de dados na formulação de políticas públicas de cultura.

O trabalho ora apresentado tem, como objeto, o estudo do impacto da análise de dados, seus desafios e interferência, no crescimento, na ampliação e no redirecionamento da gestão da maior plataforma pública de streaming cultural – a #CulturaEmCasa. Para tal, utilizamos um estudo de caso com o recorte temporal de abril de 2020 até janeiro de 2023, período que apresenta ampla qualidade e quantidade de informações publicizadas.[6].

---

5 Nina Dutra é Coordenadora de Difusão Digital da Associação Paulista dos Amigos da Arte e Danielle Nigromonte foi Diretora Geral da instituição entre março de 2019 e maio de 2023.

6 Relatórios anuais de gestão - Organização Social de Cultura - Associação Paulista dos

Além do levantamento sistemático de outras fontes, como legislação e imprensa, a principal fonte de informação foi um conjunto documental de relatórios de gestão da organização social gestora da iniciativa[7], que está disponível publicamente, mas nunca utilizado para fins de investigação acadêmica.

Em termos de resultados, podemos afirmar que uma curadoria baseada em dados se mostrou um grande apoio ao processo de produção e distribuição de produtos culturais, além de ser uma ferramenta potente para auxiliar a construção da audiência. Os conteúdos artísticos originais, desenvolvidos com exclusividade para a #CulturaEmCasa, alcançaram apenas 3% de taxa de rejeição e uma duração de sessão 66% maior que a média geral do mercado, contando com usuários que acessavam uma média de 9,9 páginas por sessão (8x mais do que a média geral de mercado), sendo que 97% dos usuários permaneciam no conteúdo. Uma vez que os visitantes encontravam material de qualidade como resultado dessa curadoria, a tendência foi que eles retornassem para continuar acompanhando as novidades. Era interessante acompanhar que a programação colocada em destaque na plataforma pelo time curatorial, após análise da dados e definição mensal da estratégia, sempre ficavam em alta no respectivo relatório de dados.

Na curadoria de conteúdos de iniciativas fomentadas pelo Estado de São Paulo, a plataforma alcançou 3.100 conteúdos exclusivos de equipamentos e programas culturais, além de conteúdos vindo do PROAC[8], com mais de 64 mil visualizações, tempo médio de duração da sessão 66% maior que a média geral de mercado. Em suas visitas, os usuários navegavam, em média, 2,4 páginas por sessão, e cerca de 73% dos visitantes interagiam com o conteúdo durante a sua visita.

No último ano, após a virada de estratégia, a fonte de tráfego direta atingiu a maior fatia — 41% (dez/22) – entre os canais que geram tráfego para o site, e baixa taxa de rejeição de apenas 22%. Entendemos como tráfego direto aquele em que alguém digitou o site por conta própria no navegador. O alto volume de acessos diretos é um indicativo de aumento de *awareness* e consciência de marca, ou seja, da compreensão do usuário do que era a plataforma #CulturaEmCasa.

Nesse mesmo ano, a plataforma atingiu números expressivos tais como: o tráfego direto sofreu um aumento de 25%; a taxa de rejeição sofreu uma diminuição de 55%; as visitas engajadas sofreram um aumento de 11%; houve um aumento de 10% na quantidade de usuários e a duração média da sessão teve um aumento de 18%. Além disto, a média de usuários que voltavam à plataforma passou a ser de aproximadamente 35%, sendo que esses usuários retornantes visualizavam de 2 a 3 páginas em cada sessão, uma taxa que se destaca da taxa comumente considerada boa: de 25% a 30%.

Um cenário igualmente interessante é a diferença entre as métricas dos usuários únicos e

---

Amigos da Arte - Disponível em: https://amigosdaarte.org.br/relatorios-anuais. Acesso em: 19 de fevereiro de 2024.

7 Relatórios anuais de gestão - Organização Social de Cultura - Associação Paulista dos Amigos da Arte - Disponível em: https://amigosdaarte.org.br/relatorios-anuais. Acesso em: 19 de fevereiro de 2024.

8 Para mais informações sobre o Programa de Ações Culturais - PROAC, editais de fomento à cultura do Governo do Estado de São Paulo consulte https://www.proac.sp.gov.br/sobre/. Acesso em: 19 de fevereiro de 2024.

dos usuários retornantes:

- Visualizações de página -> usuário novo - 34,56% e usuário retornante - 65,44%
- Duração média da sessão -> usuário novo - 00:02:05 e usuário retornante - 00:05:11
- Quantidade de páginas por sessão -> usuário novo 1,6 e usuário retornante - 2,5

Os usuários retornantes da #CulturaEmCasa possuíam frequência alta e tempo de retorno curto (intervalo curto entre os dias de retorno à página), indicando uso regular do usuário em nível diário.

O programa passou de uma valoração de mídia de mais de R$ 7,9 milhões para uma valoração de mídia de mais de R$ 46,5 milhões também no último ano, e incluiu programas, artistas, profissionais, companhias, entre outros, em múltiplos canais relevantes parceiros. Ainda seguindo o caminho dos dados, a #CulturaEmCasa foi a primeira plataforma a filmar e transmitir peças de teatro e musicais em Full HD, além de buscar acessibilidade e inclusão nos conteúdos e na plataforma.

4. Considerações finais

A importância do estudo de caso está em poder compartilhar, de forma pública, boas iniciativas e seus resultados que podem ser úteis para outras gestões e gestores culturais que desejem se aventurar na relação da produção e difusão cultural com o mundo digital.

Fica de ensinamento, no caso estudado, a importância do setor cultural, dos trabalhadores e dos gestores se aproximarem e se apropriarem das inúmeras possibilidades, dados e ferramentas que o mundo digital oferece, já tão amplamente absorvidas em outros setores da economia. Abraçar o mundo digital como ferramenta de gestão, por certo, trará benefícios à produção e gestão cultural brasileiras.

Ter a possibilidade de planejar e executar políticas públicas de cultura, desde a sua gênese, baseadas em dados com análise profissional e sistemática, é um salto de eficiência e eficácia no compromisso de garantia do interesse público. É fundamental que, assim como pôde ser realizado no caso específico da plataforma #CulturaEmCasa, os projetos e programas culturais cultivem a coleta, o processamento e a transformação de dados em informações compreensíveis que passam a ser valiosas para uma gestão mais estratégica e assertiva. Dados permitem visualizar oportunidades de melhoria que passariam despercebidas, o que possibilita o direcionamento dos esforços humanos e orçamentários de forma mais eficaz. Adotar a prática da análise de dados possibilita que dúvidas possam ser respondidas de maneira embasada, sem achismos e suposições. E esse deve ser o nosso compromisso no fazer cultural.

Entendemos que compartilhar a experiência exitosa da plataforma pública e gratuita de streaming #CulturaEmCasa pode ser um instrumento consistente para subsidiar o debate e provocar reflexão sobre os desafios das políticas de difusão cultural e a importância do comprometimento das gestões culturais em obter dados objetivos e indicadores que possam orientar a formulação das políticas públicas de cultura.

3. Referências

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. *In*: RUBIM, Albino e BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

CETIC.BR. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros: TIC Domicílios 2020: edição COVID-19: metodologia adaptada. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021a. Disponível em: https://www.cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-ecomunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2020/. Acesso em: 20 fev. 2024.

COSTA, Eliane. Jangada Digital: Gilberto Gil e as políticas públicas para a cultura das redes. Rio de Janeiro: Beco do Azougue: 2011.

FERREIRA, Marieta de Moraes. História do tempo presente: desafios. Petrópolis: Cultura Vozes, v.94, nº 3, p.111-124, 2000.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Relatório sobre os Impactos Econômicos da Covid-19 - Economia Criativa. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2020.

OBEC-BA. Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa: relatório final de pesquisa / Daniele Pereira Canedo, Carlos Beyrodt Paiva Neto, (coords.). Salvador: Observatório da Economia Criativa: Santo Amaro: UFRB, 2020.

Plataforma #CulturaemCasa. Disponível em: https://culturaemcasa.com.br/. Acesso em: 20 jan. 2023 e Plataforma CultPlaySP. Disponível em: https://cultspplay.com.br/. Acesso em: 19 fev. 2024.

REICHHELD, Fred; MARKEY, Rob. A pergunta definitiva 2.0: Como as empresas que implementam o Net promoter score prosperam em um mundo voltado aos clientes. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. SCEC-SP.

Relatórios anuais de gestão - Organização Social de Cultura - Associação Paulista dos Amigos da Arte - Disponível em: https://amigosdaarte.org.br/relatorios-anuais. Acesso em: 19 fev. 2024.

APLICAÇÃO DO DESIGN THINKING EM PROJETOS CULTURAIS: O CASO CRIAR JOGOS (1ª E 2ª EDIÇÕES)

Priscila Seixas da Costa[1]

Pedro Henrique Conceição dos Santos[2]

RESUMO: Neste resumo, apresentamos os resultados do trabalho realizado através do projeto Criar Jogos, uma iniciativa de promove a alfabetização digital e que introduz alunos à cultura e produção de jogos digitais, sob o olhar do *design thinking*. Trata-se de uma formação gratuita que, através da linguagem vinculada às novas tecnologias, fomenta a atuação de alunos no desenvolvimento de games. Através do *design thinking*, o projeto foi aprimorado a partir de diagnósticos realizados por meio de relatórios e ações continuadas de monitoramento, compreendendo questões que surgiram no andamento de seu protótipo — XBOOM (2021) — e das duas edições do projeto (realizadas entre os anos de 2022 e 2024). Partindo da hipótese que através da aplicação da metodologia do *design thinking* ao escopo de projetos culturais é possível promover a continuidade de projetos, antes encarados apenas como ações pontuais. Considerando que é comum considerar que projetos não possam se propor como políticas culturais, iremos na contramão dessa visão, apresentando um estudo qualitativo, com a análise de relatórios e de dados levantados no decorrer da iniciativa, demonstrando a maturidade dessa ação.

Palavras-chave: Criar Jogos. *Design Thinking*. Projetos Culturais. Estudo de Caso. Games.

Introdução

Dentro do escopo tecnológico contemporâneo, jovens têm sido atraídos a consumir cada

---

1 Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano (PPGMC/UFF), CEO da Burburinho Cultural, Presidente do Instituto Burburinho, Professora na graduação tecnológica do Senac-Rio e na pós-graduação da Mackenzie-RJ, e-mail: priscila@burburinhocultural.com.br..

2 Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano (PPGMC/UFF), Assessor Científico na Burburinho Cultural. Professor Substituto no Curso de Jornalismo da Universidade Federal Fluminense. e-mail: pesquisacientifica@burburinhocultural.com.br.

vez mais conteúdos vinculados aos jogos digitais[3]. Atualmente inseridos dentro do escopo da pasta cultural brasileira, através da aplicação da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022) – que em estados e municípios há chamadas exclusivas na área de games[4] – e do Marco Legal para a indústria de jogos eletrônicos (Lei n° 14.852, Brasil, 2024), os jogos eletrônicos fazem parte do cotidiano de boa parcela da população brasileira e mundial.

Segundo dados da Pesquisa Game Brasil, divulgados na matéria de Kleina (2024), cerca de 73,9% da população brasileira afirma jogar algum tipo de jogo digital, sendo que 85,4% dos entrevistados que afirmaram que os jogos digitais fazem parte de suas rotinas disseram que os jogos eletrônicos são "uma das suas principais forma de diversão". Dentro da indústria do entretenimento, os jogos ocupam um lugar de distração e diversão, mas que também traz uma gama ampla de assuntos que podem ser debatidos a partir de suas narrativas. Alinhada com outros preceitos do audiovisual clássico, é possível compreender as razões pelas quais os games estão fazendo parte do escopo da cultura.

Em 2021, a Burburinho Cultural, instituição promotora de cultura através da promoção de eventos, execução de projetos e gestão criativa de ações culturais, em parceria com uma empresa de campeonato de jogos eletrônicos e, a partir dela, com a Multirio, produziu o XBOOM. Foi um projeto que surgiu a partir de uma demanda de uma empresa de tecnologia durante a pandemia de COVID-19, que assolou o mundo a partir do ano de 2020 e foi responsável por inúmeras mortes no Brasil e no mundo, com o isolamento populacional sendo uma das medidas tomadas para contensão da doença. O projeto consistia no desenvolvimento de conteúdo para criação de jogos eletrônicos pelo público jovem. Este foi o protótipo de um projeto atualmente mais amplo intitulado Criar Jogos.

O Criar Jogos

O Criar Jogos é uma iniciativa da Burburinho Cultural que entrou em sua segunda edição em 2023, na temporada 2023-2024, e é viabilizada através de editais culturais, principalmente através da Lei Rouanet. Através de um modelo de atuação que valoriza o letramento digital e tecnológico, o projeto se propõe, em sua instância impulsionadora de política públicas, no desenvolvimento de competências críticas por parte dos alunos beneficiados. O projeto oferece a oportunidade de acessar a esfera dos jogos digitais, por meio do incentivo à criação e desenvolvimento de games. Os alunos aprendem em laboratórios equipadas com computadores e/ou notebooks, fones de ouvidos, e os instrutores – chamados de "mestres", como os mestres de mesas de RPG – recebem um material didático que reúne o "Livro do Mestre" e cartas (Figura 1) que auxiliam na progressão

3 Chamaremos de "jogos digitais", "jogos eletrônicos" ou "games", obras audiovisuais interativas desenvolvidas com programa de computador, segundo o Marco Legal dos Jogos Eletrônicos (Brasil, 2024)

4 A título de exemplo, no estado do Rio de Janeiro a Secretaria de Cultura e Economia Criativa (SECEC/RJ) abriu um edital específico para apoio à criação de jogos eletrônico, com apoio de 37 iniciativas e premiação total de R$ 11,7 milhões. Para mais informações, consultar a página eletrônica disponível em: http://cultura.rj.gov.br/lei-paulo-gustavo-rj/apoio-aos-jogos-eletronicos/. Acesso em: 31 mai. 2024.

pedagógica do curso.

Figura 1 – Livro dos Mestres

Fonte: Arquivo Burburinho Cultural, 2023

A inspiração no RPG, gênero mundialmente conhecido através da interpretação de personagens que são regidos por regras específicas para o desenvolvimento de um enredo narrado por um "mestre", faz parte de um dos métodos utilizados: a gamificação. A gamificação tem o objetivo de tornar processos e estruturas notadamente estáticas em um movimento complexo que envolve a relação de tarefas e recompensa. Segundo Farbiarz et al. (2020), a gamificação é um processo metodológico que alia a tecnologia, a inovação e a ludicidade para a formação crítica contemporânea. Em suas palavras, "jogos permitem contato com realidades distintas, a ponderação de regras e sua negociação e a representação de causas e consequências dentro de sistemas de relações" (Farbiarz et al., 2020, p. 241). Ao oferecer a oportunidade de conhecer outros contextos sociais, é possível compreender outras formas de vida, aproximando diferentes culturas, por exemplo.

Através da gamificação, é possível abrir possibilidades de ensino não-tradicional que permitem a interação entre estudante e conteúdo de maneira inovadora, aproximando a realidade desses alunos de uma forma mais lúdica que é capaz de adentrar seu cotidiano. Costa (2022), em um estudo vinculado aos estudos da informática, indica como "uma das lacunas das abordagens de ensino utilizadas atualmente assenta num deficiente relacionamento entre alunos e professores", sendo necessária a "implementação de novas estratégias de forma a minimizar este défice de relacionamento" (Costa, 2022, p. 63). Ocorre que as Tecnologias de Informação e Comunicação

(TICs) têm ganhado espaço no ambiente escolar: professoras e professores disputam a atenção de alunas e alunos que utilizam seus tablets, celulares *smartphone*, notebooks e outras ferramentas que distanciam o aluno do conteúdo sendo discutido. Na pesquisa de Costa (2022), que discutiu sobre a utilização da gamificação no ensino secundário de Portugal, 64% dos estudantes acharam as aulas gamificadas mais interessantes e "quase 60% afirmaram que a gamificação aumentou o seu envolvimento com a matéria lecionada" (Costa, 2022, p. 64).

A importância de desenvolver jogos

Nesse contexto, levando em consideração os números da Pesquisa Game Brasil (Kleina, 2024) e compreendendo que os jogos são importantes na contemporaneidade como um todos, poderíamos pensar que o Brasil poderia, também, ser um grande produtor de jogos eletrônicos. Apesar de ser um dos maiores consumidores de games no mundo, ocupando o terceiro lugar em 2020 (Berbert, 2020), não estamos posicionados nem entre os dez primeiros colocados no quesito produção de games, conforme o trabalho de Amélio (2018). A pesquisadora investiga a evolução do mercado e da indústria de jogos digitais no Brasil, identificando os principais obstáculos. Entre os principais problemas apontados, à época, os desenvolvedores de jogos digitais não acreditavam em políticas públicas para o setor, diante de questões como a tributação ou a falta de acesso de capital, seja público ou privado, o que gerava uma sensação de ausência de incentivo ao setor (Amélio, 2018, p. 1502-1506).

Nesse sentido, a implementação de novas formas de acesso a recursos no setor cultural aplicados ao setor audiovisual e, principalmente, ao mercado de jogos digitais – através da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022) – houve a democratização, através de editais específicos promovidos por estados e municípios. Como vimos, o Marco Legal dos Jogos Eletrônicos, também, auxiliou em inúmeras definições que significaram avanços importantes para uma sistematização e formalização do setor, inclusive regulando-o de diversas formas, inclusive com um capítulo sobre a proteção das crianças e dos adolescentes.

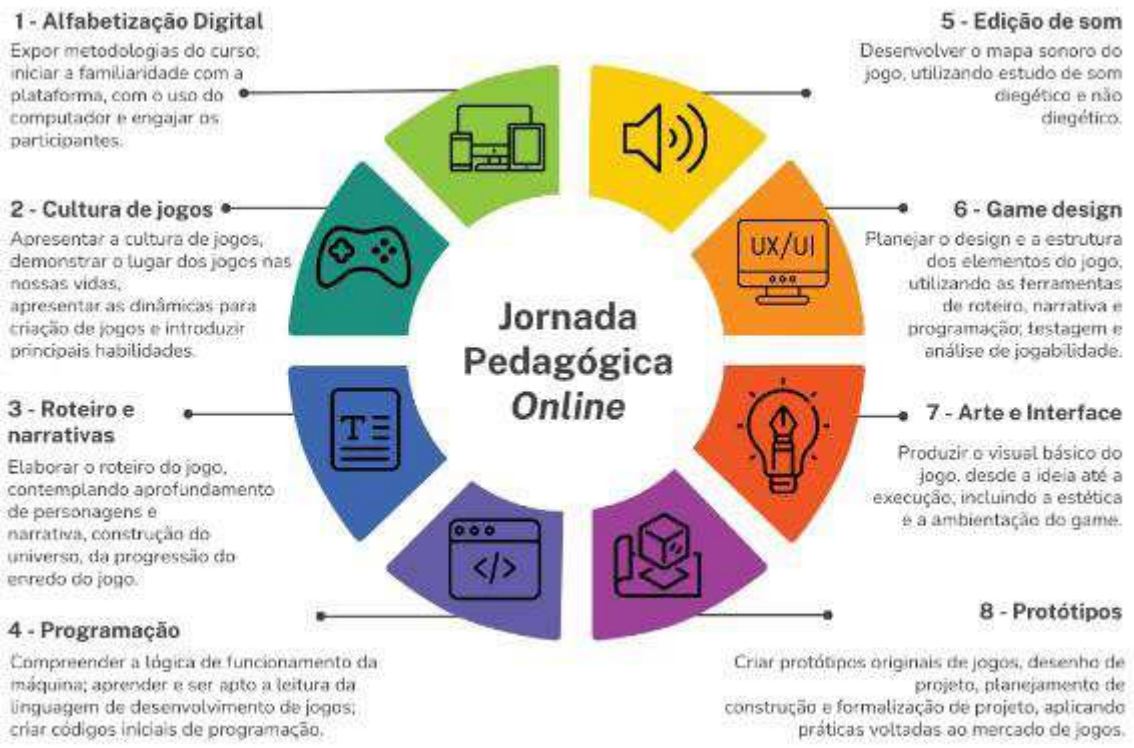
Ainda assim, a relação entre o setor cultural e a produção de games é algo recente. A aproximação tem sido feita através da incorporação de valores de desenvolvimento econômico e social, ao encararmos os jogos digitais como um produto cultural. Com o projeto Criar Jogos Labs, acreditamos abrir possibilidades de contar sua própria história, narrar históricas que não saíram do papel. Assim, o caminho a partir de uma formação gratuita, tanto em ensino presencial quanto on-line, exige um trabalho de sensibilização desse público que, para além de aprender sobre programação, também acessa conteúdos de construção de enredos e do produto: um protótipo de um jogo.

O projeto Criar Jogos hoje

Nas duas edições, já contamos com mais de 5.000 estudantes matriculados no curso, sendo realizado em 11 cidades, respectivamente: São Gonçalo dos Campos (BA), Camaçari (BA), Mogi Guaçu (SP) e Belo Horizonte (MG) – Temporada 2022-2023; Rio de Janeiro (RJ), Mangaratiba (RJ), Camaçari (BA), Paracatu (MG), Guaratinguetá (SP), Curitiba (PR), Itaboraí (RJ) e São Bernardo do

Campo (SP) – Temporada 2023-2024, ainda em andamento. Contamos com aulas presenciais, que reúne a trilha de conhecimento on-line com interação presencial; mas também há o curso EAD, o que permite a popularização das atividades de promoção do desenvolvimento de jogos digitais. Além disso, as 51 videoaulas estruturadas do projeto estão disponibilizadas no YouTube[5], sendo divididas em 3 ciclos/temporadas de 8 módulos (Figura 2): 1) alfabetização digital, 2) cultura de jogos; 3) roteiro e narrativas; 4) programação, 5) edição de som; 6) game design; 7) arte e interface; 8) protótipos.

Figura 2 – Módulos do curso



Fonte: Burburinho Cultural, 2023

Aplicação do *design thinking* para aprimoramento do projeto

Mas como foi possível desenvolver um projeto que possui continuidade e que consegue se renovar, mesmo que seja captado como qualquer outro projeto, submetido à lógica neoliberal para obtenção de recursos? Uma as maneiras pelas quais obtivemos sucesso foi através da aplicação do *design thinking* ao nosso projeto. O *design thinking* corresponde a uma gama ampla de ideias, habilidades e características que juntas promovem a inovação em diversos setores na sociedade. De acordo com o trabalho de Oliveira (2014), que discorre sobre a aplicação do *design thinking* na educação, apresenta como saímos do complexo para o simples através do afunilamento das

5 As aulas estão disponíveis em diferentes formatos, garantindo a acessibilidade do curso ofertado para uma ampla gama de estudantes. Disponível em: https://www.youtube.com/@burburinhocultural9878. Acesso em: 19 de fevereiro de 2024.

ideias ao considerarmos o que é tecnológica e economicamente viável fazer diante dos problemas que surgem (p. 104-105). Os espaços se sobrepõem, em uma dinâmica que reúne três passos: a inspiração (problema/oportunidade), a ideação (construção da ideia a ser implementada) e a implementação (experimentação do que foi pensado anteriormente).

No caso da cultura, especificamente do Criar Jogos, o desafio é conseguir identificar o problema e, a partir dele, trabalhar de forma criativa, pensando em estratégias que possam tornar possível a realização de ações culturais. Ao incorporar o *design thinking* em um projeto cultural como o Criar Jogos, a Burburinho empreende aquilo que chama de *gestão criativa*. Trata-se de

> Multiplicar as formas de participação na indústria da cultura, desenvolvendo mecanismos e estratégias para criação de parcerias entre os fundos públicos de incentivo e as iniciativas privadas, em prol de empreitadas culturais com efeitos concretos, de curto, médio, longo-prazo. (Seixas e Ramires, 2023, p. 21)

O projeto inicial, protótipo do Criar Jogos, foi o XBOOM, realizado em 2021 em Queimados (RJ). Como falamos anteriormente, foi uma demanda de uma empresa de tecnologia durante o período da pandemia, como um curso para o desenvolvimento de games. Nesse primeiro momento, encaramos como uma espécie de "tutorial" do que um curso propriamente estruturado. Por meio do levantamento de informações de um de nossos parceiros na época, o Visão Coop (2021), foi possível oferecer uma mentoria especializada e realizar um diagnóstico social, no qual conseguimos entender alguns dos problemas que inspiraram o Criar Jogos, respectivamente: 1) ter laboratórios presenciais para atender quem participa do projeto; 2) a necessidade de um desenvolvimento de plano pedagógico; 3) ter um curso de formação para quem estiver no papel de mediação.

A partir desse levantamento, o Criar Jogos foi pensado como um projeto a ser realizado em laboratórios, com um plano pedagógico específico para o projeto, lançamento de uma plataforma e com formação dos mediadores. A primeira edição do Criar Jogos contou com o processo de gamificação na raiz do desenvolvimento do curso que, juntamente com uma coordenação pedagógica, trouxe a sistematização ao processo educativo do projeto. Ainda, através do relatório realizado pelo Visão Coop (2023), foi possível identificar novos problemas: 1) a necessidade da aplicação do processo de gamificação nos laboratórios, o que fez surgir o "Livro do Mestre" com suas cartas; 2) complexificar o ensino, uma vez que foi considerado de nível muito iniciante; 3) trazer um viés de projeto político-pedagógico em prol de um efetivo letramento digital e tecnológico.

O foco principal desse tipo de desenvolvimento continuado reside em trazer levantamentos constantes de informações que podem auxiliar no aprimoramento de projetos culturais. Sempre existe algum ponto a ser retrabalhado, através das informações obtidas através de inúmeras ferramentas de relatórios, como entrevistas, gráficos, consulta a especialistas, entre outras formas de averiguação do andamento e de modos de sofisticação de ações culturais.

Considerações finais

Por se tratar de uma iniciativa ainda recente, com uma forma prototípica e duas edições, o Criar Jogos ainda é um exemplo que precisa ser acompanhado de perto no que diz respeito ao seu desenvolvimento. A maneira pela qual o sucesso deste projeto vem garantindo sua manutenção

reside não somente na tendência da incorporação dos jogos eletrônicos no setor cultural, mas também da aplicação bem-sucedida de um método capaz de aperfeiçoar a ação cultural de maneira continuada.

O *design thinking* é uma forma eficaz uma vez que reúne três passos que ocorrem simultaneamente: a inspiração (problema/oportunidade), a ideação (construção da ideia a ser implementada) e a implementação (experimentação do que foi pensado anteriormente). Oferecer projetos culturais continuados é uma maneira de colocar em evidência como uma ação pode desemprenhar um papel importante na formação cultural local, regional e, até mesmo, nacional, estabelecendo a Cultura como um setor capaz de propor ações regulares.

REFERÊNCIAS:

AMÉLIO, Camila de Oliveira. A indústria e o mercado de jogos digitais no Brasil: Evolução, características e desafios. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GAMES E ENTRETENIMENTO DIGITAL, 17., 2018, Foz do Iguaçu, PR. **Proceedings** [...] Foz do Iguaçu, PR: SBGames, 2018. p. 1497-1506. Disponível em: https://sbgames.org/sbgames2018/files/papers/IndustriaFull/188510.pdf. Acesso em: 19 fev. 2024.

BERBERT, Lúcia. Brasil ocupa o 3º lugar no mercado mundial de games, sem necessidade de incentivos. **tele.síntese**, São Paulo, SP, 14 out. 2020. Disponível em: https://www.telesintese.com.br/brasil-ocupa-o-3o-lugar-no-mercado-mundial-de-games-sem-necessidade-de-incentivos. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp195.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Lei n° 14.852, de 3 de maio de 2024. Criar o marco legal para a indústria de jogos eletrônicos; e altera as leis nºs 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 8.685, de 20 de julho de 1993, e 9.279, de 14 de maio de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14852.htm. Acesso em: 31 mai. 2024.

COSTA, Rodrigo Ferreira. **Gamificação em Ensino** - Estudo preparatório em duas turmas de Ensino Profissional: Satisfação e sucesso escolar na educação. 2022. Dissertação (Mestrado em Informática) – Instituto Superior de Tecnologias Avançadas de Lisboa, Lisboa, 2022.

FARBIARZ, Alexandre; XAVIER, Guilherme; DIAS, Cynthia Macedo; FARBIARZ, Jackeline Lima. A gamificação como processo metodológico na formação crítica contemporânea: uma experiência aliando tecnologia, inovação e ludicidade no Ensino Superior. **Logos**, Rio de Janeiro, RJ, v. 26, n. 2, p. 229-244, 2020. DOI: 10.12957/logos.2019.45676. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/logos/article/view/45676. Acesso em: 19 fev. 2024.

OLIVEIRA, Aline Cristina Antoneli de. A contribuição do Design Thinking na educação. **Revista e-TECH: Tecnologias para Competitividade Industrial**, *[S. l.]*, p. 105–121, 2014. DOI: 10.18624/e-tech.v0i0.454. Disponível em: https://etech.sc.senai.br/revista-cientifica/article/view/454. Acesso em: 31 mai. 2024.

SEIXAS, Priscila; RAMIRES, Thiago. **Método Burburinho de produzir cultura**: 15 anos de produção cultural no Brasil. 1. ed. Curitiba: Editorial Casa, 2023.

VISÃO COOP. **Relatório 2021 – Projeto XBOOM**. PDF. 2021. Acesso restrito.

VISÃO COOP. **Relatório 2022-2023 – Projeto Criar Jogos**. PDF. 2023. Acesso restrito.

AS POLÍTICAS DA CULTURA E O AUMENTO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRÁFICA NO NORDESTE NA SEGUNDA METADE DOS ANOS DOIS MIL

Beatriz Souza Vilela[1]

RESUMO: Muito recentemente verificou-se uma tendência de cidades do interior, já reconhecidas por um turismo cultural relacionado ao patrimônio arquitetônico e a cultura local, que passaram a investir em festivais de cinema. É o caso de cidades como Goiás Velho e Pirenópolis, em Goiás; Vitória da Conquista e Cachoeira, na Bahia; Muqui no Espírito Santo; Tiradentes, Diamantina, Ouro Preto em Minas Gerais; Jaraguá do Sul em Santa Catarina; Penedo, em Alagoas; Taquari e Triunfo, em Pernambuco. De forma inovadora, essas cidades passaram a realizar festivais de cinemas, que se somaram às demais sociabilidades turísticas. Com diferentes propostas curatoriais os festivais realizam mostras competitivas, debates, atividades de formação audiovisual, discussão de trabalhos acadêmicos, e produção de críticas cinematográficas, e para além das atividades mediadas pelo cinema, eles também incentivam que os participantes vivenciem a cultura local. É partindo desse cenário que o presente trabalho se debruça sobre os festivais de cinema realizados nas cidades de Penedo, Triunfo e Cachoeira, para esboçar algumas questões sobre como as políticas culturais da segunda metade dos anos dois mil corroboraram para que essa tendência ganhasse força.

Palavras-chave: cidades, cinema, lazer, política.

Introdução:

Ao investigar a relação entre as cidades históricas de Penedo, Cachoeira e Triunfo e os festivais de cinema que elas realizam me chamou atenção a força das políticas culturais, da segunda metade dos anos dois mil, encampadas principalmente pelo governo federal, no processo de institucionalização desses eventos no calendário da cidade. Passei a compreender que para definir as condições de possibilidade dos festivais nessas cidades, eu precisaria primeiramente delinear o papel da ação do Estado na elaboração desse cenário, e isso significa mapear as

1 Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. beatriz.vilela@ics.ufal.br

principais políticas que contribuiram para o aumento da produção cinematográfica, afinal não há festival de cinema sem uma produção cinematográfica considerável. Cabe aqui enfatizar que além das políticas públicas direcionadas para a cultura, ao longo da investigação, tenho percebido que outras políticas públicas de outras esferas da vida também foram importantes, como as políticas de patrimônio e educação:

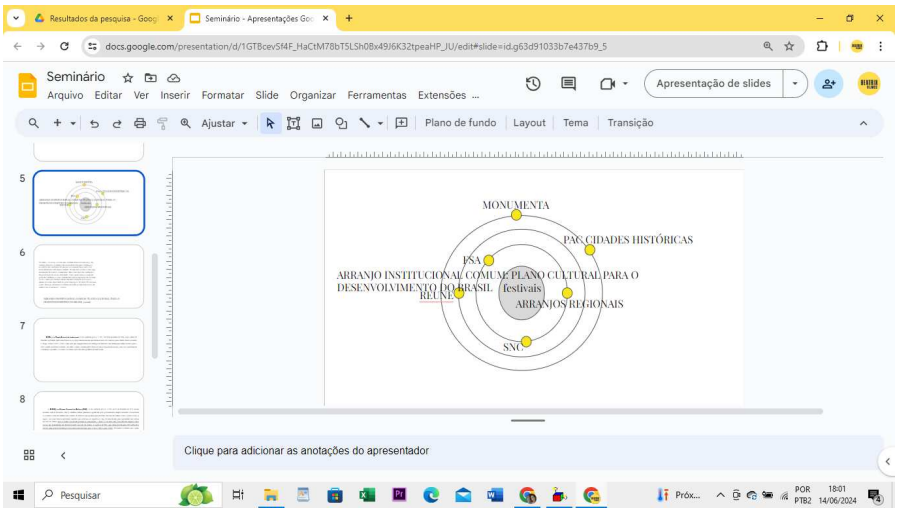


IMAGEM 1: PRODUZIDA PELA AUTORA DO TEXTO

Dentro do meu recorte de pesquisa, tenho percebido que para além das políticas culturais outras políticas públicas também influenciaram decisivamente a forma como as cidades históricas se relacionam com a prática cinematográfica. Na imagem acima o núcleo cinza são os festivais de cinema, ao redor gravitam algumas das ações encampadas nesses territórios através das políticas públicas. Essa imagem é importante para que possa ficar posto que as políticas culturais não estão sozinhas, elas não foram as únicas responsáveis por reconfigurar a dinâmica das cidades históricas com o cinema, elas são parte de uma rede de políticas públicas.

Nesse sentido, esse trabalho vai focar justamente em um ponto: como as políticas culturais do governo federal ampliaram as possibilidades de realização no Nordeste, e como esse aumento repercutiu nessa tendência de uma interiorização dos festivais de cinema, especialmente nas cidades históricas.

Na segunda metade dos anos dois mil, o país se encontrava em uma conjuntura política marcada pelo segundo governo de Lula, nesse contexto foram criadas várias ações no campo da política cultural, que ampliaram as possibilidades do fazer cinematográfico aqui no nordeste, aqui nesse texto me debruçarei apenas em quatro: o Programa DOCTV, o FSA, o PNC/SNC e os arranjos regionais. É importante ressaltar que essas não foram as únicas ações desenvolvidas nesse período pela gestão da cultura, contudo, para os fins da minha reflexão me debruçarei apenas nessas ações por entender que elas são essenciais para uma reconfiguração das políticas culturais estaduais e municipais ocorridas dentro desse período, e também por estarem umbilicalmente atreladas ao crescimento dos festivais de cinema no Nordeste.

Mas antes de entrar detalhadamente na reflexão sobre o papel dessas ações, quero pontuar

sobre o panorama dos festivais de cinema aqui no Brasil. De acordo com o levantamento realizado pelo Painel Setorial dos Festivais Audiovisuais e o Kinofórum, no período entre o final dos anos noventa e a segunda metade dos anos dois mil, há uma mudança considerável no número de festivais de cinema, se em 1999 tinham apenas 33, em 2006 esse número vai saltar para 132, quase 100 festivais a mais menos de seis anos. E esse indicador não parou, ao longo dos anos ele só aumentou: em 2011 eram 141, já em 2014 esse número foi para 250 e em 2015 o número de festivais chegou a marca de 318. Foi nesse cenário que o Circuito Penedo de Cinema (2011), o Festival de Cinema de Triunfo (2009) e o CachoeiraDoc (2010) começaram a desenvolver suas atividades. Conforme Paulo Correia (2018), em sua pesquisa sobre a geografia dos festivais, o Nordeste tem se apresentado como a segunda maior região que concentra festivais, ficando atrás do Sudeste. Em 2018, por exemplo, o Nordeste fechou o ano com 90 mostras e festivais, 15 a mais que em 2017.

As condições de possibilidade do aumento da produção cinematográfica nordestina:

Dentro da minha percepção tenho avaliado que esse crescimento está vinculado ao modo como a cultura passou a ser pautada dentro do desenvolvimento nacional, ela passou a ser reconhecida como uma "mola" propulsora para a economia e o turismo das cidades, que cada vez mais se tornam ambientes criativos. Conforme observa George Yúdice (2004), essa nova visada sobre a cultura deve-se a uma maior distribuição de bens simbólicos no comércio mundial, como parte de uma circulação globalizada, que proporcionou à esfera cultural um maior protagonismo. De modo que, houve uma maior atenção para a centralidade da cultura na solução de problemas sociais, o que não é uma novidade, como ressalta Yúdice (2004), mas, no cenário globalizado, a conveniência da cultura vem ganhando novos sentidos. Essa conexão entre cultura e desenvolvimento ou o que ele chama de cultura, enquanto recurso, tornou-se um eixo de uma nova estrutura epistêmica que vem sendo cada vez mais absorvida pela esfera econômica. Dessa forma, a centralidade da cultura também delineou um novo caminho para o cinema brasileiro, é possível apreender, a partir da literatura que estuda sobre as políticas culturais, que nesse ínterim houve uma série de mudanças relacionadas ao desenvolvimento do mercado cinematográfico brasileiro.

Para Antônio Alves Canela Rubim (2008), o governo Lula/Gil teve como ponto de partida a ausência de um programa político voltado para a cultura, ao assumir o MinC, Gilberto Gil enfatizou continuamente o papel ativo do estado na formulação e implementação de políticas culturais e do fazer cultura, de modo que a marca de sua gestão foi a abrangência. Para o autor, essa insistência na abrangência se traduz na opção por um conceito antropológico de cultura, e isso significou a abertura das portas do Minc para outras modalidades de cultura como, as da afrobrasileira, a indígena, a periférica, de gênero, do audiovisual, entre outras.

Dessa forma, a busca pela democratização das políticas culturais passou a exigir a consolidação e a ampliação dos direitos culturais e da cidadania cultural. Já na gestão de Dilma Rousseff, é importante destacar a criação da Secretaria Economia Criativa (SEC), que foi bastante significativa para alavancar o setor criativo. Para Leonardo de Marchi (2014) com essa iniciativa o papel de liderança na criação de um Brasil Criativo. Para o autor, o MinC seguiu os passos do argumento da ONU, ao enfatizar a diversidade cultural como matéria prima para as indústrias criativas. Desse modo, a criação da SEC aprofundou a relação entre cultura e mercado (CALABRE, 2015). Como se pode depreender, é em meio ao escopo geral da expansão do capitalismo cultural que novos os

mercados culturais estão alterando as identidades coletivas.

Nesse sentido, a inovadora e perspicaz combinação encetada pelas cidades históricas e os festivais de cinema abre espaços para discutir como as políticas culturais direcionadas para o cinema brasileiro foram fundamentais nesse cenário, e ao meu ver isso se deu principalmente por conta de uma nova agenda política que a cultura teve dentro das gestões de Lula e Dilma. As ações efetivadas durante os primeiros governos de Lula foram essenciais para que mais a frente Dilma continuasse com essa agenda. A implementação do Programa DOCTV. do FSA, O SNC e os arranjos regionais representaram um novo momento para a produção cinematográfica brasileira. Abaixo falarei um pouco mais sobre o impacto de cada ação.

O Programa DOCTV2 buscou abrir um espaço no mercado para a produção e difusão dos documentários brasileiros. Sua efetivação foi possível graças a parceria estabelecida entre o Ministério da Cultura, com a TV Cultura/ Fundação Padre Anchieta, mais a associação brasileira de emissoras públicas, educativas e culturais e posteriormente com a EBC. Essa junção entre essas quatro grandes instituições estimulou a produção documental de uma forma até então não vista dentro do mercado audiovisual brasileiro. Com recursos oriundos do Fundo Nacional de Cultura, o Minc investia em 80% do projeto e 20% ficava a cargo das tvs públicas de cada ente. Os filmes produzidos a partir do programa podertiam circular nas tvs públicas, mas também em formatos de dvs e em outro programa internacional com foco na internacionalização do cinema brasileiro, o Programa brazilian tv producer. Desse modo, entre 2003 e 2009, período em que o programa esteve vigente, houve um primeiro movimento que impulsionou essa descentralização da produção cinematográfica:

> Ao todo, considerando os filmes do Convênio e das Carteiras Especiais, vemos um desenvolvimento interessante: o Sudeste permanece forte, mas a quantidades de filmes da região Norte mais que triplicou. O Nordeste, a partir do DOCTV II com a participação de todos os seus Estados, apresentou o maior número de documentários realizados na quarta edição do Programa - 19 de 55 filmes. Não somente mais emissoras nordestinas se dispuseram a arcar com as contrapartidas de um segundo filme do Convênio, mas também cinco pólos estaduais conseguiram recursos extras para filmes das Carteiras Especiais. (MOREIRA, BEZERRA, ROCHA; 2010, p. 6)

Assim, com esse primeiro movimento, de incentivar a produção documental brasileira, a produção cinematográfica brasileira passa a receber uma espécie de injeção que vai aquecer o setor e impulsionar outros investimentos locais.

Após essa empreitada, quero destacar aqui que outro grande desafio do Ministério da Cultura foi colocar em prática um fundo voltado apenas para o audiovisual. Se o Programa DOCTV foi financiado com os recursos do fundo nacional de cultura, as próximas ações aventuradas nesse setor terão um recurso próprio, o FSA, que é o Fundo Setorial do Audiovisual. O FSA foi instituído

2 teve edições anuais, mas posteriormente adquiriu outro formato.

pela lei 11.437, em 28 de dezembro de 2006, com o intuito de fomentar a produção audiovisual brasileira, ao propor um mecanismo que destina recursos do CONDECINE3 para o fundo. Para Lia Calabre e Thiago Tavares (2021) o FSA é uma ação que inaugura uma nova estratégia do Ministério da Cultura para induzir recursos para o setor visando seu desenvolvimento. Até então o campo cinematográfico brasileiro não possuía um mecanismo como esse, para financiar e estimular os produtos, os eventos e as demais ações da cadeia produtiva do audiovisual.

Já, O SNC, é o Sistema Nacional de Cultura (SNC), ele foi instituído pela lei 12.343, em 02 de dezembro de 2010, em um momento onde as discussões sobre a cidadania cultural pautavam a agenda das ações governamentais daquele momento. Nessa mesma lei podemos visualizar também um conjunto de diretrizes que apontam para um Plano Nacional de Cultura. Como o próprio nome já sugere, esse plano buscou apresentar caminhos que poderiam ser seguidos ao longo de uma década, para implementar um sistema nacional de cultura. Após se findar essa década pensada no planejamento, o Brasil se encontra outro, bem diferente daqueles ideais iniciais que alimentavam um desenvolvimento nacional da cultura. A vigência do PNC, que estava prevista para 2020 sofreu dois revéses, uma primeira medida provisória adiou sua renovação para 12 anos e depois para 14 anos. Dos muitos elementos que o plano aborda gostaria de enfatizar 3 aspectos fundamentais, que conformam aquilo que popularmente aprendemos a chamar de CPF da cultura, pelo que cada letra da sigla representa: 1) o C, os Conselhos de Cultura 2) o P, os Planos Estaduais de Cultura e os 3) o F, os Fundos Municipais.

Por fim, os Arranjos Regionais é uma linha de investimento complementar voltado para o desenvolvimento de projetos audiovisuais nacionais, direcionado para regiões fora do eixo Rio-São Paulo. Esses arranjos consistem em uma linha da Ancine voltada para estimular políticas públicas locais de apoio ao audiovisual com recursos que são aportados tanto pelo FSA como pelo ente proponente, que pode ser tanto o estado como o município. A linha propõe um compromisso financeiro estabelecido a partir da seguinte compreensão, o FSA compromete-se em investir valores diferentes, a depender da região do país:

TABELA 1 - investimentos dos Arranjos regionais

FSA	REGIÃO
2x	Norte, Nordeste e Centro Oeste
1,5x	Sul, Minas Gerais e Espírito Santo
1x	São Paulo e Rio de Janeiro

TABELA ELABORADA PELA AUTORA DA PESQUISA

FONTE: https://www.brde.com.br/fsa/chamadas-de-investimento/chamadas-publicas/arranjos--regionais/

A chamada pública da Ancine voltada para essa linha dos arranjos regionais levou em consideração alguns pressupostos fundamentais relacionados ao papel da política pública e à descentralização da produção audiovisual existentes em alguns documentos que balizam os direcionamentos da produção cultural no Brasil, como a ideia de valorização regional da produção

de bens culturais e a promoção da cultura através de políticas transversais, presentes já na constituição. Também foram considerados os objetivos da Ancine, no que se refere à diversificação da produção audiovisual nacional e ao fortalecimento das produções independentes. O plano de diretrizes e metas para o audiovisual também foi considerado, no que se refere ao desenvolvimento de arranjos regionais de produção e circulação de conteúdos audiovisuais. Outro importante elemento que foi levado em consideração, foram os objetivos do Programa de Apoio ao desenvolvimento do audiovisual brasileiro, que trata, entre outras coisas, da pactuação de investimentos, da ação em conjunto entre governos e Estados e também apresenta outras providências relacionadas à formação de capacidades técnicas e profissionais.

Conclusões temporárias:

Como esse trabalho está em processo, essas conclusões acabam sendo temporárias, visto que ainda há muitas questões que precisam ser elucidadas, aprofundadas e alguns dados ainda precisam ser construídos. Mas ao longo da reflexão apresentada aqui busquei enfatizar que na segunda metade dos anos dois mil, há uma mudança institucional no modo como a cultura passa a ser pautada dentro da agenda política e econômica do país. Sua relevância será observada a partir da sua inserção no projeto político de desenvolvimento nacional que as gestões Lula e Dilma irão colocar em prática.

E quando falo em uma mudança institucional me refiro a elaboração de um conjunto de políticas públicas direcionadas de forma específica para as demandas do campo cultural, dentro dessas políticas culturais é possível encontrar políticas direcionadas para os mais diferentes segmentos culturais, e na pesquisa a qual estou desenvolvendo, tenho olhado principalmente para as políticas culturais que tornaram o mercado audiovisual um dos setores mais robustos da economia criativa.

Busquei demonstrar que de forma articulada o Programa DOCTV, o Fundo Setorial do Audiovisual, o Sistema Nacional de Cultura e os Arranjos Regionais, são ações oriundas de uma política cultural voltada para a ampliação não apenas da produção cinematográfica, reduzi-la apenas a isso, é desconsiderar o seu papel ativo na consolidação do acesso pleno aos direitos culturais. Quando enfatizo que houve uma ampliação do número de festivais isso significa, que houve também uma ampliação do número de trabalhadores da cultura empregados e também significa que houve um aumento do número de espectadores. Em tempos de uma globalização excludente, que ainda privilegia as produções cinematográficas internacionais, é urgente defender o cinema brasileiro e o direito a cultura como um direito social fundamental.

Portanto, Alagoas, Pernambuco e Bahia, são três Estados, que acessaram o Programa DOCTV, a linha dos Arranjos Regionais, a implementação dos sistemas municipais e estaduais de cultura e realizaram eventos e produções audiovisuais através dos recursos do fundo setorial do audiovisual. E não por acaso, anos depois, as produções cinematográficas desses territórios passaram a ganhar um maior destaque naquilo que chamamos de novíssimo cinema brasileiro, ou apenas, cinema brasileiro contemporâneo da segunda metade dos anos dois mil. Entendendo que, essas políticas públicas voltadas para a cultura, apesar de seu caráter nacional, elas também acabaram ganhando diferentes relevos, em virtude das singularidades históricas de cada contexto

e das políticas estabelecidas em cada estado e município.

REFERÊNCIAS:

CORRÊA, Paulo Vitor Luz. Os Festivais Audiovisuais em 2018: Geografia e Virtualização. Associação Cultural Kinofórum,

ELSAESSER, Thomas. "Film Festival Network: The New Topographies of Cinema in Europe". In: European Cinema: Face to Face with Hollywood. Amsterdam: Amesterdam University Press, 2005. P. 82-107

GARCÍA CANCLINI, Nestór. A sociedade sem relato: antropologia e estética da iminência. São Paulo: Edusp, 2012

GUPTA, Akhil; FERGUSON, James. Mais além da "cultura": espaço, identidade e política da diferença. In: ARANTES, Antônio A. (org.). O espaço da diferença. Campinas: Papirus, 2000. p. 30 – 49

CESAR, A. et al. Desaguar em cinema: documentário, memória e ação com o CachoeiraDoc. Edufba. Salvador. 2020

MOREIRA, Fayga Rocha; BEZERRA, Laura; ROCHA, Renata. A SECRETARIA DO AUDIOVISUAL / MINC NO GOVERNO LULA: POLÍTICAS DE CULTURA, POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO. ANAIS. VI ENECULT. 25 a 27 de maio de 2010 – Facom-UFBa – Salvador-Bahia-Brasil . Disponível em < http://www.vienecult.ufba.br/modulos/submissao/Upload/24615.pdf>

VASCONCELOS, A. TRIUNFO (PE): UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO, TURISMO E CULTURA NO SERTÃO DO NORDESTE. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Estadual da Paraíba. 2018.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: OS EDITAIS DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES (FUNARTE – 2012 a 2022)

Juliana Amaral dos Santos[1]

Paulo Emílio Matos Martins[2]

RESUMO: O campo das políticas públicas de cultura não apresenta padrões estabelecidos para processos avaliativos relacionados à área, em especial no tocante a conceitos e metodologias. As possibilidades e lacunas encontradas nesse domínio o tornam ainda mais desafiador ao considerar elementos econômicos, simbólicos e/ou sociais envolvidos na atividade cultural. Considerando o papel relevante da Funarte na estruturação das políticas para as artes em território nacional, e a ausência de uma tradição de avaliação sistemática de suas ações, esta pesquisa, em andamento, objetiva avaliar os resultados da execução de seus editais de difusão e fomento, entre 2012 e 2022, de forma a compreender em que medida esses mecanismos contribuem para a efetividade da missão e das políticas da instituição. A relevância deste trabalho encontra-se na oportunidade de discorrer sobre o tema em uma esfera cuja carência de estudos se faz bastante evidente, bem como propõe o esboço de uma metodologia para a referida avaliação, passando pelo estudo de novos indicadores quantitativos e qualitativos, resultando na construção de uma matriz lógica específica para a avaliação dos mecanismos de fomento da Funarte.

Palavras-chave: Políticas públicas de cultura. Avaliação. Política para as artes. Editais de fomento. Funarte.

1. INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas no Brasil é uma área de conhecimento em construção cuja prática ainda se faz bastante incipiente. Com reconhecida relevância no país a partir da década de

1 Mestranda do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora de Dança da Fundação Nacional de Artes (Funarte). julianaamaral@id.uff.br

2 Doutor em Administração de Empresas (EAESP/FGV). Coordenador do Núcleo de Estudos de Administração Brasileira (ABRAS/UFF). Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense. pemiliom@uol.com.br

1990 (FARIA, 2005; TREVISAN e BELLEN, 2008; COSTA e CASTANHAR, 2003), o setor carrega consigo um caráter multidisciplinar cujas referências encontram-se muito mais nas ciências políticas do que na administração pública.

Nesse contexto, muitas são as possibilidades e as lacunas encontradas no domínio da avaliação, tanto na pesquisa quanto em sua execução. Embora se constitua como fator primordial em todas as etapas de uma política pública, em especial para tomada de decisões, o campo da avaliação ainda não apresenta conceitos e metodologias estabelecidos, o que dificulta sua compreensão.

No âmbito das políticas culturais, a avaliação se coloca ainda mais desafiadora, uma vez que seus processos devem considerar os elementos envolvidos na atividade cultural, sejam eles econômicos, simbólicos ou sociais. Nesse momento, a idealização de metodologias para avaliação de políticas públicas de cultura é fundamental, visto que não há padrões estabelecidos para aspectos avaliativos relacionados à área.

Nesse sentido, este trabalho desperta a atenção para a multidisciplinaridade do campo da avaliação de políticas públicas ao discorrer sobre seu desenvolvimento na área da cultura, ressaltando a potencialidade da política no campo social. Salienta-se, ainda, que a ausência de uma metodologia consolidada para sua prática se apresenta como um obstáculo, porém possibilita uma construção a partir das especificidades culturais presentes no país.

O alcance das políticas públicas de cultura deve abranger não somente seus resultados, mas a atuação institucional nesse processo. É necessário munir as instituições de ferramentas e metodologias que contribuam para um aprimoramento do planejamento, do desempenho e da avaliação dessas políticas, concebidas com a participação da sociedade e baseadas em questões que dialoguem com a realidade brasileira.

Na alçada do Ministério da Cultura, a Fundação Nacional de Artes - Funarte é responsável pelas políticas para as artes, contemplando o fomento às diferentes linguagens – artes visuais, circo, dança, música e teatro – via editais públicos de seleção de propostas artísticas.

A avaliação conhecida dos programas e ações da Funarte ocorre demasiadamente no domínio quantitativo, precisando serem pensados aspectos qualitativos que compreendam o alcance de suas ações e os impactos provocados em seu público-alvo.

Entendendo-se os editais de seleção de projetos artísticos como principais mecanismos de fomento na execução de suas políticas e programas, busca-se entender de que forma esses instrumentos contribuem para o cumprimento da missão da Funarte no contexto de sua capacidade de gestão.

Logo, a partir da construção de uma metodologia baseada na avaliação de processos, há a necessidade de se trabalhar o conteúdo do programa público, a forma de sua realização, o alcance para o qual foi concebido e a distribuição devida dos benefícios previstos, apresentando uma especificidade mais adequada e realista da política da Funarte.

A relevância desse trabalho perpassa a oportunidade de discorrer sobre o tema, em especial a relação entre a teoria e a prática da avaliação de políticas públicas, em uma esfera cuja carência de estudos se faz bastante evidente; bem como proporciona um olhar sobre os proces

sos de gestão das políticas públicas para as artes, a partir da criação de um esboço metodológico para a avaliação dos editais da Funarte, passando pelo estudo de novos indicadores quantitativos e qualitativos, resultando na construção de uma matriz lógica específica para a avaliação dos mecanismos de fomento da Fundação.

2. A RELEVÂNCIA DOS ESTUDOS SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS

Pensar em uma dinâmica de avaliação de ações e programas culturais públicos pode ser considerada uma questão recente. O interesse público e governamental em estruturar dados concernentes à economia da cultura no país, assim como o discernimento no tocante à sua relevância socioeconômica era, até 20 anos atrás, praticamente incipiente.

A compreensão do verdadeiro alcance das políticas públicas de cultura deve abranger não somente seus resultados, mas também a atuação institucional nesse processo. É necessário aprimorar o planejamento, o desempenho e a avaliação dessas políticas, concebidas com a participação social e em diálogo com a realidade brasileira.

Nesse contexto, os estudos acerca da cultura são relevantes para reflexão e para a sistematização de dados e informações que venham contribuir para o fortalecimento dos diferentes setores da cadeira produtiva da cultura. Na administração pública, visam aperfeiçoar as políticas públicas, assim como legitimá-las frente às demais demandas governamentais.

As reflexões e análises em políticas públicas de cultura se colocam como instrumentos estratégicos para consolidação de um espaço em constantes transformação, ameaças, desmontes e reconstruções, a partir da análise de sua realidade, requerendo atuações mais precisas da administração pública.

Tão logo, as investigações em cultura desenvolvem-se e estabelecem-se sob o respaldo da necessidade de consolidar cientificamente as argumentações em defesa do desenvolvimento das artes e da cultura (BOTELHO, 2016).

Assim, o estabelecimento de pesquisas de cultura deve considerar as especificidades que envolvem sua diversidade, apresentando sugestões de novos argumentos e categorias que oportunizem tratá-las, assim como contribuir para a tomada de decisões e suas consequentes avaliações, tendo por base a realidade sociocultural brasileira.

2.1. MECANISMOS E PRÁTICAS

A criação de métodos e a aplicabilidade da avaliação no campo das políticas públicas de cultura expressam a relevância do tema na vida cotidiana da sociedade. Entendendo sua importância estratégica no âmbito público, tem-se, cada vez mais, a necessidade de dotar competências gerenciais diversas ao trabalho desenvolvido nesse setor.

A avaliação relaciona-se diretamente com o estabelecimento de um sistema de boa governança para a cultura ao comprometer-se com a melhoria do desempenho das ações e programas, baseada na efetividade, na eficácia e na eficiência, sendo preconizada em um ambiente amplo de participação e inclusão social.

Em um histórico de estruturação dos estudos de políticas públicas, as principais pesquisas são realizadas por organismos similares a ministérios da cultura, entendidos como responsáveis pela condução de políticas na área e de grande competência para desenvolver estudos que instruam a tomada de decisões com maior objetividade (BOTELHO, 2016).

Para além das instituições públicas, outros organismos de pesquisa autárquicos e independentes, públicos e/ou sem fins lucrativos, desenvolvem esse papel de forma mais orgânica, sem pressões políticas e com conhecimentos e competências específicas sobre a temática, como organizações não governamentais, observatórios e universidades.

No Brasil, constitui-se como o primeiro mecanismo oficial de estudos e pesquisas em razão da estruturação de um sistema de estatísticas culturais a coleção "Diagnóstico de investimento em cultura no Brasil", realizada em 1998 pela Fundação João Pinheiro. Em 2004 o Ministério da Cultura assina o Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O Acordo visa desenvolver uma conta satélite da cultura que reúne dados e informações consistentes do setor cultural, produzidos de forma contínua, assim como a formulação de indicadores, com o intuito de fomentar estudos, pesquisas e publicações nos planos público e privado, e de fornecer subsídios para o planejamento e tomada de decisões.

No contexto das políticas públicas, a avaliação apresentou maior destaque na ocasião da Conferência Nacional de Cultura, em 2005, estando entre as 30 prioridades estabelecidas; está presente no Plano Nacional de Cultura, em que é reconhecida sua relevância para a efetivação do Sistema Nacional de Cultura, e constitui-se uma das principais atividades do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

Outro dispositivo de pesquisa existente é o instrumento firmado com o IPEA, em 2012, tem por objetivo constituir informações qualitativas acerca da economia criativa no país a partir de dados da Pesquisa Nacional de Amostra de domicílios – PNAD, da Pesquisa de Orçamento Familiar – POF, da Pesquisa Mensal de Emprego – PME e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

No ambiente das artes, a Funarte é compreendida como a responsável, em esfera federal, pelas políticas públicas para as artes cênicas, as artes visuais, a música e para preservação do acervo de arte do Brasil, herdado do extinto Serviço Nacional de Teatro.

Nesse contexto, sua atuação se dá a partir da realização de editais de seleção pública de propostas artísticas, instrumentos de fomento instituídos como ferramentas públicas de difusão de políticas. A Fundação expõe seus programas e ações por meio da elaboração e execução desses mecanismos voltados para artistas, grupos, profissionais e instituições das artes no país.

No momento da elaboração do edital, são traçadas as metas a serem atingidas, discorridos os objetos gerais e específicos e levantados os possíveis indicadores de desempenho que possibilitam a aferição dos resultados, sejam eles quantitativos ou qualitativos.

Após a realização dos projetos, é obrigatório o encaminhamento à Funarte de relatório de prestação de contas, com o envio de materiais comprobatórios da atividade como fotos, vídeos, clippings de imprensa e redes sociais. Esse documento se propõe como instrumento de avaliação e se caracteriza como uma preocupação com o processo avaliativo.

Pensar metodologias de avaliação para a cultura implica uma análise do próprio setor, assim como a geração de uma cultura da avaliação, ou seja, é preciso instituir uma convivência cotidiana com metodologias de acompanhamento de processos e avaliação de resultados (BARROS, 2008).

Ainda que no Brasil os estudos em políticas públicas tenham adquirido avanços na formação e na difusão de pesquisas, eles não assumem o protagonismo necessário, atuando de forma dispersa e muitas vezes dependente de interesses institucionais e pessoais de dirigentes e pesquisadores (BOTELHO, 2016).

2.2. SOBRE INDICADORES CULTURAIS

Indicadores são ferramentas baseadas em dados processados que, quando utilizados, facilitam na compreensão da informação. Possuem uma função descritiva, valorativa e de reconhecimento que contribui para a organização de bases sólidas e confiáveis para o desenvolvimento de pesquisas e políticas, em especial no tocante à avaliação.

Sua aplicação demanda relações entre dados, informações, objetivos e contextos em que são pensados e aplicados; essas relações auxiliam na consolidação de indicadores e de ações orientadas para uma política pública, assim como na avaliação de resultados dessas políticas (MACHADO, 2007).

No domínio da gestão pública de cultura não há padrões estabelecidos para a constituição de indicadores. A amplitude conceitual acerca do que é cultura atrelada à sua ação agregam aspectos simbólicos, políticos e econômicos que atuam simultaneamente, dificultando um processo homogêneo de formação de indicadores.

Nesse sentido, no setor cultural, os indicadores devem ser constantemente produzidos conforme a dinâmica do contexto de sua elaboração, a partir de dados e informações necessários a cada tomada de decisão. Os indicadores culturais constituemse, então, como "ferramentas que aproximam gestores e pesquisadores da realidade da experiência cultural de forma objetiva, gerando conhecimento técnico, científico e contrastável, evitando imprecisão e ambiguidade na formulação de políticas e na correção de hipóteses" (SATORRE, 2008).

Ponderando as especificidades e o hábito de se consolidar indicadores quantitativos para a pesquisa em cultura, a avaliação pode esbarrar em uma série de limitações que podem ocasionar algum viés ou dificultar a consolidação de resultados. Isso porque os valores culturais envolvidos na ação ou programa não conseguem ser totalmente expressos somente em linguagem estatística, assim como os seus resultados e impactos são remotos demais no tempo e no espaço para serem sintetizados em uma simples relação de causa e efeito (SATORRE, 2008).

> A análise dos indicadores que devem avaliar a eficácia e eficiência das propostas culturais deveria, sem dúvida, reconhecer os elementos afetivos da experiência cultural, fornecer todos os elementos econômicos quantificáveis, os dados numéricos e, o que é mais importante, mostrar a experiência dos participantes e dos cidadãos, o que em poucas ocasiões pode ser feito por meio do tratamento estatístico da realidade (SATORRE, 2008, p. 34).

Assim, os usos de indicadores culturais devem levar em conta dados e variáveis quantitativas e qualitativas, de forma complementar, para garantir o mínimo de fidedignidade nas informações geradas na avaliação de políticas públicas.

Sua relevância está na inserção da cultura enquanto atividade vantajosa, dialogando com as diversas cadeias produtivas do país, apresentando-se como uma área transversal. Empregabilidade, formação, pesquisa, criação, difusão, economia, saúde são alguns dos campos atravessados pelas políticas culturais.

Na Funarte a dificuldade de compreensão sobre indicadores e de compartilhamento de variáveis se reproduz, assim como a especificidade de cada linguagem artística implica metas e variáveis diferenciadas. Grande parte das ações estabelece indicadores de desempenho quantitativos que não expressam a totalidade do impacto da ação em seu público-alvo.

Propõe-se assim, para fins de avaliação dos editais da Funarte, o uso dos indicadores quantitativos apontados em cada ação, e o acréscimo de variáveis qualitativas que venham contribuir para uma avaliação mais factível e possível, considerando o universo em que ela se desenvolve.

2.3. LACUNAS E DESAFIOS

Em um contexto instável de governança pública na cultura, a elaboração, o cumprimento e principalmente a avaliação das políticas públicas tornam-se dificultosas e muito incipientes, ao mesmo tempo em que são prementes. A própria multidisciplinaridade do conceito de avaliação e a amplitude de seus métodos inibem uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema.

O estudo de dados e a análise de informações se colocam muitas vezes como mecanismos estratégicos de gestão, entretanto é necessário compreender que a lógica política muitas vezes não acompanha o tempo da pesquisa (BOTELHO, 2016). Essa discrepância gera descontinuidades de programas consistentes e efetivos, ressaltando os personalismos oriundos de nossa formação social.

Atentando para a diversidade cultural e os significados gerados por seus atores, a avaliação visando resultados quantitativos deve ser constantemente relativizada, utilizando-se, sempre que possível, observações de natureza qualitativa. Os dados qualitativos oportunizam resultados mais completos em uma área cujas esferas social, simbólico e econômico transitam de forma igualitária e difusa (BOTELHO, 2016).

Nesse sentido, os dados do setor cultural devem ser constantemente revisitados de forma a atender sua complexidade socioeconômica e sociocultural, o que demanda uma extensão e dimensão específicas de pesquisa, assim como maiores custos, e consequentemente dificulta o olhar dos órgãos públicos para esses processos.

Outra questão emergente em um domínio cujos modos são constantemente descontinuados, é a colocação de um sistema de governança para a cultura com a criação de novos marcos legais com foco no cidadão (BARROS, 2008), possibilitando a consolidação de ações continuadas e legitimadas.

Para a efetivação desses meios, as limitações perpassam, mais uma vez, pela relação entre

a lógica temporal da pesquisa, a premência da inclusão e da participação social e a urgência na elaboração e na aplicação de políticas públicas. Acrescentam-se a esses desafios, lacunas referentes à

> sinergia entre formulação de políticas, desenvolvimento institucional e alocação orçamentaria; à fragilidade dos indicadores disponíveis; à desarticulação entre as abordagens setoriais no campo cultural; à incipiente participação da sociedade civil no processo de acompanhamento e avaliação; à ausência de retorno dos resultados da avaliação ao processo de gestão; à integração de outras iniciativas de avaliação do setor público (BARROS, 2008, p. 3).

Assim, as lacunas devem ser superadas a partir do olhar a respeito da avaliação como um "processo de circularidade viva" (BARROS, 2008), contínuo e dialógico com a realidade de projetos e programas mobilizados por sujeitos e instituições, presumindo a diversidade do setor.

A criação de indicadores, a identificação de códigos e o reconhecimento dos diferentes atores devem ser pensados de forma a garantir a compreensão, a aprendizagem, a decisão e o comprometimento de todos os envolvidos no processo de avaliação. As variáveis devem ser pensadas para além de dados quantitativos, possibilitando a compreensão de uma realidade polissêmica (BARROS, 2008).

3. PROCESSOS E MÉTODOS

Este trabalho desperta a atenção para a multidisciplinaridade do campo das políticas públicas, em especial da Avaliação, ao discorrer sobre seu desenvolvimento na área da cultura, ressaltando a potencialidade da política pública no campo social. Salienta-se, ainda, que a ausência de uma metodologia consolidada para sua prática possibilita sua construção conforme as especificidades culturais presentes no país.

A concepção de esquemas avaliativos para as políticas da Funarte envolve as diferentes etapas de seus programas, considerando os insumos, as atividades, os resultados e os impactos das ações nos contextos de sua formulação e operação, ou seja, o perfil da gestão no recorte temporal proposto, a infraestrutura disponibilizada na realização dos editais, os recursos humanos e financeiros envolvidos e o público-alvo da ação – no caso os contemplados de seus mecanismos de fomento.

Com o intuito de basilar as evidências trazidas pela análise dos editais, são considerados como norteadores da pesquisa os documentos normativos que conduzem os aspectos constitutivos das políticas da Funarte, bem como seu exercício: relatórios de gestão, processos administrativos, planejamentos estratégicos, leis, normativas, editais e relatórios de prestação de contas dos projetos contemplados/realizados.

Ressalta-se que esta pesquisa tem por base o uso de dados secundários, considerando a instabilidade da gestão da Funarte na última década; a inexistência de um banco de dados sobre os proponentes contemplados nos editais, inibindo entrevistas diretas; o impasse acerca da produção de indicadores; e por fim, o próprio tempo da pesquisa e a emergência das políticas públi-

cas, impossibilitando aprofundamentos em dados primários.

Quanto à escolha dos editais a serem analisados, opta-se por uma amostra intencional, considerando aqueles cuja recorrência é mais constante, caracterizando as políticas setoriais da Fundação, indo ao encontro da sua missão e finalidade precípua: Prêmio Funarte de Concertos Didáticos; Prêmio Funarte de Música Brasileira; Prêmio Funarte Marc Ferrez de Fotografia; Programa Rede Nacional de Artes Visuais; Prêmio Funarte de Artes Plásticas Marcantônio Villaça; Prêmio Funarte Myriam Muniz; Prêmio Funarte Carequinha; Prêmio Funarte Klauss Vianna; Prêmio Funarte de Apoio a Banda de Música.

Quanto aos usos e tipos de avaliação, para a realização da avaliação dos editais, pensa-se em uma avaliação de processos, abrangendo a construção de cada ação. O maior desafio encontra-se na idealização de indicadores que permitem aferir as metas e objetivos do programa, tendo por base dados e informações quantitativas e qualitativas.

4. DISCUSSÕES

Tendo em vista a diversidade conceitual e tipográfica do conceito e dos critérios de avaliação de políticas públicas, propõe-se uma análise após a implementação da política; interna, ao ser realizada por agentes da organização, possibilitando a reflexão, a aprendizagem e a compreensão mais detalhadas das ações da instituição; e formativa ou de processos, buscando elucidar as ordens internas do ciclo das políticas de fomento da Funarte, a partir de um olhar sobre seus editais entre 2012 e 2022.

Considerando-se que não há padrões estabelecidos para a constituição de indicadores no campo da cultura e que os usos dos mesmos devem levar em conta dados e variáveis quantitativas e qualitativas, de forma complementar; entendendo-se a dinâmica do contexto de elaboração dos editais, que cada linguagem apresenta uma especificidade artística, implicando metas e variáveis diferenciadas, propõe-se, o uso dos seguintes indicadores: (1) relação entre o número de projetos inscritos e o número de projetos contemplados; (2) relação entre o número de contemplados no edital e o número de estados federativos alcançados; (3) relação entre o total de público atingido e o perfil de público envolvido; (4) articulação entre diferentes linguagens artísticas no projeto contemplado; (5) espaço urbano/rural/interiorano de realização do projeto e seus respectivos territórios; (6) contribuição do projeto para o desenvolvimento da cadeia produtiva das artes; (7) oportunidade de realização do projeto com ou sem financiamento público da Funarte; (8) impacto sobre a produção artística e cultural dos grupos e artistas contemplados.

No intuito de se realizar uma avaliação de processos, compreendendo os contextos internos da instituição na ocasião da política, apresenta-se uma matriz lógica que abarca a intersecção entre os insumos do programa, as atividades e os resultados a curto, médio e a longo prazo. Sua utilização abarca, dentro do recorte temporal proposto, três períodos que coincidem, não intencionalmente, com três momentos diferentes da gestão da Funarte, a saber 2012 a 2015; 2016 a 2018; e 2019 a 2022.

Seu conteúdo será produzido a partir dos resultados apresentados nos relatórios de prestação de contas dos projetos, doravante uma amostra de 10% do quantitativo de contemplados de

cada edital, estabelecendo uma leitura a partir da aplicação dos indicadores culturais definidos.

Quadro 01 - Esboço de estrutura de matriz lógica de avaliação dos editais da Funarte

Insumos do programa	Atividades do programa	Resultados imediatos	Impactos de médio prazo	Impactos de longo prazo
Fatores contextuais				
Perfil da gestão da Funarte	Ações democráticas e republicanas / Ações direcionadas politicamente	Democratização do acesso aos mecanismos de políticas públicas / Limitação das políticas públicas	Formação de políticas públicas para as artes / Esvaziamento de políticas para as artes	Efetiva política de fomento e difusão nacional / Ausência de políticas públicas.
Recursos financeiros	Maior investimento em mecanismos de políticas públicas / Contingenciamentos de recursos destinados às políticas	Aumento quantitativo dos mecanismos de fomento e difusão / Redução dos mecanismos de fomento e difusão	Aumento do número de profissionais e atividades contempladas por mecanismos de fomento / Redução dos contemplados por ações de fomento e difusão	Efetivar a produção em cada elo da cadeia produtiva das artes / Extinção dos processos produtivos no campo das artes
Recursos humanos	Planejamento, elaboração e execução dos editais	Qualificação nos meios de construção das políticas públicas para as artes / Problemas na consecução de políticas	Celeridade nas tomadas de decisão e na feitura das políticas / Redução da potencialidade criativa da Funarte quanto à sua missão	Otimização das políticas públicas para as artes e efetivas práticas de boa governança / Incapacidade no cumprimento da missão da Fundação
Infraestrutura	Exequibilidade dos mecanismos de fomento (internet, plataforma digital para inscrição, programas de dados, comissão de seleção)	Plena aplicação dos editais		
Proponentes contemplados pelos editais		Realização dos projetos contemplados	Possibilidade de criação, mobilização, formação e intercâmbio artístico.	Efetividade dos elos da cadeia produtiva das artes

Fonte: próprio pesquisador, adaptado de COSTA e CASTANHAR, 2003

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa encontra-se em desenvolvimento no Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense, não apresentando, ainda, conclusão. Entretanto, o intuito de inscrever este trabalho no Seminário de Avaliação de Políticas e Indicadores Culturais é compartilhar a experiência empírica vivenciada até então.

Assim, considerando a relevância da avaliação de políticas públicas, em especial no campo social, para a consolidação de espaços representativos e institucionais e a escassez de estudos específicos, projetos e práticas sobre a temática na administração pública no âmbito federal, propôs-se, neste trabalho, um olhar sobre as possibilidades dos processos avaliativos na esfera das

políticas culturais.

Ponderando sobre o papel da Fundação Nacional de Artes na estruturação das políticas para as artes em território nacional, e a ausência de uma tradição de avaliação sistemática de suas ações, esta pesquisa buscou esboçar uma metodologia para a avaliação dos editais da Funarte entre 2012 e 2022, a partir de um olhar sobre os processos constitutivos de suas políticas, passando pelo estudo de novos indicadores culturais, resultando na construção de uma matriz lógica específica para a avaliação de seus mecanismos de fomento.

Mediante todas as reflexões expostas neste artigo, ressalta-se a complexidade do campo das políticas públicas, tanto na esfera conceitual e cognitiva, quanto na prática, em especial ao se trabalhar uma área cujos vieses perpassam diversos contextos, sejam eles políticos, simbólicos, econômicos e sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, José Marcio. Para uma cultura da avaliação da cultura. **Observatório Itaú Cultural**, 2008.

BOTELHO, Izaura. **Dimensões da Cultura**: Políticas Culturais e seus desafios. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, Set./Out. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 20 nº. 59 outubro/2005.

MACHADO, Jurema. A construção de indicadores para a cultura. **Revista Observatório Itaú Cultural / OIC** - n. 1 (jan./abr. 2007). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2007.

SATORRE, Cristina Pou. O uso de indicadores em pesquisa no setor cultural: o salto da estatística para a desconstrução do discurso. **Revista Observatório Itaú Cultural / OIC** - n. 4, (jan./mar. 2008). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2008.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. FGV Ebape: Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

AVALIAR PARA PRESERVAR: UMA DISCUSSÃO SOBRE O INSTRUMENTO DAS APAUS/ZEPACS EM NITERÓI

Gabriel Soares da Costa[1]

Jorge Teles[2]

RESUMO: Este trabalho avalia um caso de política de preservação cultural municipal à luz da avaliação de políticas públicas, por meio de discussão sobre o instrumento das APAUs/ZEPACs (Áreas de Preservação do Ambiente Urbano/ Zonas Especiais de Preservação do Ambiente Cultural) na cidade de Niterói, no estado do Rio de Janeiro. A metodologia utilizada foi de mapeamento e análise documental, considerando os princípios do ciclo da política pública. Em primeiro lugar, foi verificado por meio de pesquisa em portais institucionais municipais, a existência de um monitoramento e avaliações a respeito. Os resultados desta pesquisa exploratório apontam para, considerando a perenidade do instrumento em questão, e do fato da cidade ter diversos conjuntos históricos - remanescentes de seus 450 anos -, a aparente ausência de registros de acompanhamentos mais próximos desta política pública. Como recomendação, o produto desta pesquisa pode ser um ponto a ser discutido de maneira mais ampla pela Academia, pelo setor público e entidades do terceiro setor, de maneira a ampliar as possibilidades e os impactos positivos deste instrumento, potencializando os benefícios da política de patrimônio cultural para esta e as futuras gerações.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Indicadores. Niterói. APAU. ZEPAC.

Objetivo

O objetivo deste trabalho é avaliar um caso de política de preservação cultural municipal à luz da avaliação de políticas públicas. Tal objetivo é logrado, de forma breve, por meio de um exercício de compreensão do instrumento das APAUs - Áreas de Preservação do Ambiente Urbano - em Niterói, município do estado do Rio de Janeiro, instituído no primeiro Plano Diretor da cidade em 1992, e a verificação se a Municipalidade possuía algum tipo de monitoramento e avaliação dessa política que completou 30 anos em 2022. Por conta das condições propostas pelas APAUs,

---

1 Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFF e Analista de Políticas Públicas na Prefeitura Municipal de Niterói. gabrielc@seplag.niteroi.rj.gov.br

2 Doutor em Educação pela UFF, gestor público e atualmente Diretor de Avaliação de Políticas Públicas na Prefeitura de Niterói. jorgel@seplag.niteroi.rj.gov.br.

e sua relevância para o conjunto histórico de uma ex-capital de 450 anos – o artigo visa pôr em discussão os impactos e as limitações desse instrumento de preservação da ambiência histórica local, que se configura como parte das ZEPACs - Zonas Especiais de Preservação do Ambiente Cultural, conforme Plano Diretor de 2019.

Contextualização das políticas de patrimônio a nível nacional

Apesar do Brasil ser uma referência no contexto latino-americano sobre preservação de seu patrimônio cultural, tendo criado o SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – em 1937 (atual IPHAN), as políticas públicas direcionadas a este tema a nível municipal só foram impulsionadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova Constituição elevou os municípios ao status de ente federativo, garantindo autonomia, e no que tange ao patrimônio cultural, atribuiu "competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no trato da questão" (Silva, 2006, p.1).

Desta maneira, ainda que o governo federal atuasse no território municipal por meio de instrumentos como o tombamento, instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 (criação do SPHAN), as políticas eram realizadas de uma maneira "*top-down*", com limitada participação do município, visto que este por vezes não possuía nem profissionais nem infraestrutura para preservar seu patrimônio.

Até os anos 80, o governo federal na figura do SPHAN/IPHAN era o principal impulsionador das políticas públicas voltadas para a preservação do patrimônio, tornando-se o *locus* de idealização dos conceitos que norteariam os entes federativos:

> o SPHAN como instituição torna-se verdadeiramente uma "academia", ou seja, é a institucionalização de um lugar de fala, que permite a emergência de uma formação discursiva específica, cuja dinâmica simbólica é dada pela permanente tematização do significado das categorias de histórico, de passado, de estético, de nacional, de exemplar, tendo como eixo articulador a ideia de patrimônio (Santos, 1996, p.77).

Contudo, em conjunto com o movimento de redemocratização do Brasil na década de 1980, setores da sociedade civil almejavam maior participação na discussão das políticas públicas, resultando em uma Constituição menos centralizadora e mais ampla, que incluiu a revisão do próprio conceito de patrimônio:

> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (...) (Brasil, 1988).

Essa nova definição estava alinhada com discussões internacionais acerca do tema de preservação de bens culturais, nas quais as Cartas Patrimoniais se destacam como documentos que retratam o estado da arte de profissionais e pensadores que discutem o tema. Sobre este ponto, vale destacar a Carta de Veneza (1964) – sobre conservação e restauração de monumentos e

sítios históricos – e a Carta de Petrópolis (1987) – sobre a preservação e revitalização de Centros Históricos.

Essa ampliação do conceito de patrimônio levou o Iphan a coordenar estudos que resultaram na instituição do Decreto nº. 3.551, de 4 de agosto de 2000, criando o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e a consolidação do Inventário Nacional de Referências Culturais. Esses instrumentos permitiram uma salvaguarda mais estruturada das práticas e saberes imateriais brasileiros.

É válido destacar também a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC), através da Lei n° 12.343, de 2 de dezembro de 2010, com o objetivo de "orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil"[3]. Dentre as metas do Plano, vigente até o fim de 2024 após prorrogações, está a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), ainda sem implementação de fato.

De acordo com PNC, o SNPC "atuará para desenvolver uma política de preservação do patrimônio que regulamente princípios e regras para as ações de preservação" (Minc, 2022, p. 300), avançando sobre três eixos principais: coordenação, regulação e fomento. Neste sentido, o objetivo do Iphan seria fomentar que Unidades da Federação (UF) e municípios possuam legislação própria sobre patrimônio, além de garantir o desenho de um modelo de governança para as políticas de patrimônio cultural articulando os entes federativos.

O mesmo Plano instituiu o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) como uma plataforma de monitoramento do PNC "tendo como funções a coleta, sistematização e interpretação de dados", além de "fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das necessidades sociais por cultura, que permitam a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura"[4]. No entanto, visitas recentes ao portal demonstram que não há atualização recente (http://sniic.cultura.gov.br/), dificultando o acesso aos dados de cultura a nível nacional.

Apesar de todos estes avanços do ponto de vista institucional, as práticas não foram afetadas na mesma intensidade, ficando o efeito mais restrito às legislações e sistemas nacionais, com poucas exceções. O caso se agravou com o recrudescimento das políticas culturais e os retrocessos na coordenação das ações por parte do Governo Federal entre 2016 e 2022. Isto afetou tanto o financiamento quanto as demais induções para estruturação das políticas culturais em nível local – dentre as principais dimensões prejudicadas estão as atividades de monitoramento e avaliação de políticas culturais.

Políticas de preservação municipais de Niterói

Tendo como pano de fundo o contexto nacional, no que tange a Niterói, objeto de estudo deste trabalho, a década de 1970 é considerada um período-chave de revisão das políticas de pa-

3 Disponível em: < http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>. Acesso em 16/05/2024.

4 Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/428/> Acesso em 16/05/2024.

trimônio, na qual o caso da Praça da República, no Centro da Cidade, é considerado um exemplo:

> Do ponto de vista local, essa ressignificação do patrimônio pode ser observada no caso da Praça da República (...), que havia sido destruída para a construção do novo Palácio da Justiça no início da década de 1970 (...), e cujas obras foram paralisadas com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, tornando-se um "esqueleto" (...). Se antes a destruição da praça era corroborada por uma imagem de "progresso" e de uma "nova metrópole", a partir de 1978 (...) junto com a Imprensa local, a Fundação de Atividades Culturais de Niterói (FAC) e o Conselho Municipal de Cultura se manifestaram a favor da reconstrução da praça (Costa, 2022, p. 195).

Vivendo um período de grande transformação urbana por conta da inauguração da Ponte Presidente Costa e Silva ("Rio-Niterói") em 1974, e atingida pela perda do status de capital com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em 1975, Niterói vivenciava momentos de crise na segunda metade década de 1970, somados à estagnação do modelo de crescimento econômico nacional e o aumento do questionamento ao regime militar. Esse ambiente propiciava a discussão sobre o futuro da cidade, visto que diversas obras haviam sido paralisadas na cidade e já não contavam com aporte e/ou suporte do governo estadual. Uma dessas obras mais emblemáticas era a construção do novo prédio do Tribunal de Justiça, na área da antiga Praça da República, que à época já era um "esqueleto" abandonado. Apesar da implosão só ter sido concluída em 1989, desde o fim da década anterior, setores da sociedade civil se articulavam pela volta da praça.

Figura 01 – Jornal O Fluminense retratando como "crime" a demolição da Praça da República em 1970 (12/09/1979). Fonte: Hemeroteca Digital.

Com a nova Constituição de 1988, e a autonomia outorgada aos municípios, muitos co-

meçaram a regulamentar políticas específicas sobre cultura, meio ambiente e outros temas pertinentes. No caso da preservação patrimonial em Niterói, a regulamentação do instrumento de tombamento ocorreu em 1988 por meio do Decreto nº 5.537/1988 (Costa, 2022, p. 197), alinhado ao novo contexto jurídico nacional. Em 1990 foi regulamentada a Lei do Patrimônio Municipal (nº 827/1990), criando o Departamento de Preservação do Patrimônio Cultural (DePAC) para atuar diretamente na área da proteção e preservação do patrimônio cultural de Niterói.

Em 1992 é publicado o primeiro Plano Diretor de Niterói (Lei nº 1.157/1992), que criou a figura das Áreas de Preservação do Ambiente Paisagístico e as Áreas de Preservação do Ambiente Urbano (APAUs):

> aquela que testemunha a formação da cidade e cujo significado se identifica ainda com a escala tradicional, devendo, por essa razão, ter protegidas e conservadas as principias relações ambientais dos seus suportes físicos, constituídos pelos espaços de ruas, praças e outros logradouros, bem como a volumetria das edificações em geral, e, ainda, para a qual deverão ser criados mecanismos de estímulo para atividades típicas ou compatíveis com objetivos de revitalização destas áreas, preservando e estimulando seus aspectos sócio-econômicos e culturais (Niterói, 1992).

No artigo nº 57 desse Plano Diretor, foram especificadas as primeiras APAUs que seriam delimitadas pelos então chamados "Corredores Culturais de Niterói do Centro, de São Domingos/Gragoatá/Boa Viagem e da Ponta d`Areia" (ibid.).

O Plano Diretor foi complementado com as Leis nº 1.446/19955, em que foram definidos os imóveis de interesse para preservação das APAUs Centro, Ponta d'Areia, São Domingos e Gragoatá, Boa Viagem, e pela Lei nº 1.451/1995 que regulamentou e estabeleceu os perímetros das APAUs[6].

5 Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1995/145/1446/lei-ordinaria-n-1446-1995-define-os-imoveis-de-interesse-para-preservacao-nas-apau-centro--ponta-d-areia-e-sao-domingos-gragoata-boa-viagem> Acesso em 17/05/2024.

6 Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Lei_n_1.451_de_23_de_novembro_de_1995(2).pdf> Acesso em: 17/05/2024.

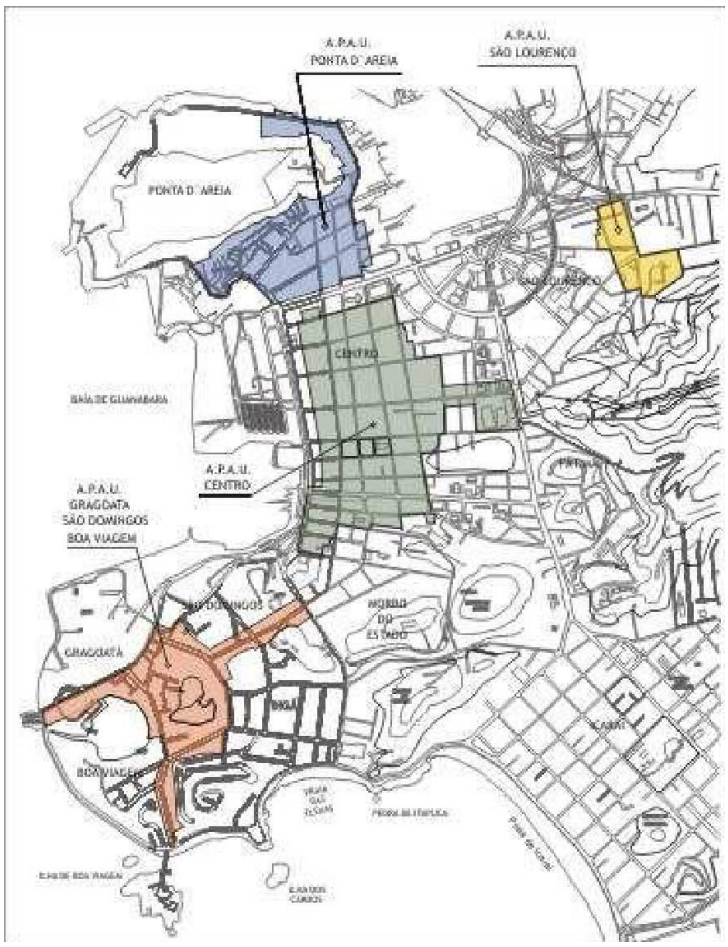


Figura 02 – APAUs. Fonte: Secretaria Municipal de Cultura, 2019.

Posteriormente, as disposições foram alteradas pela Lei nº 1.967/2002 que estabeleceu o Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía[7]. A APAU de São Lourenço foi oficializada com a Lei nº 2.233/2005, que instituiu o Plano Urbanístico da Região Norte, compondo o conjunto de áreas de ambiente urbano protegidas (Figura 02).

Em 2013, com a instituição da OUC – Ocupação Urbana Consorciada – da área Central de Niterói (Lei nº 3.061/2013), os parâmetros urbanísticos do perímetro central (Figura 03) foram remodelados, incluindo a área da APAU do Centro e pequeno trecho da APAU da Ponta D'Areia. Em seu lugar foram instituídos cinco corredores culturais, conforme artigo 22º dessa Lei: Corredor Cultural Marechal Deodoro, Corredor Cultural Conceição 1, Corredor Cultural Conceição 2, Corredor Cultural Jardim São João e Corredor Cultural Amaral Peixoto (Figura 04).

Essa mudança pode ser interpretada como uma perda, visto que em vez de uma ideia de "conjunto urbano", a Lei passou a segmentar a proteção em "eixos". As outras APAUs se situavam fora do perímetro estipulado pela OUC, mas ainda estão em sua "área de influência", conforme texto da lei.

7 Disponível em: < https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/anexos/legislacoes/PUR/PUR%20PB/04-APAU.pdf> Acesso em 17/05/2024.

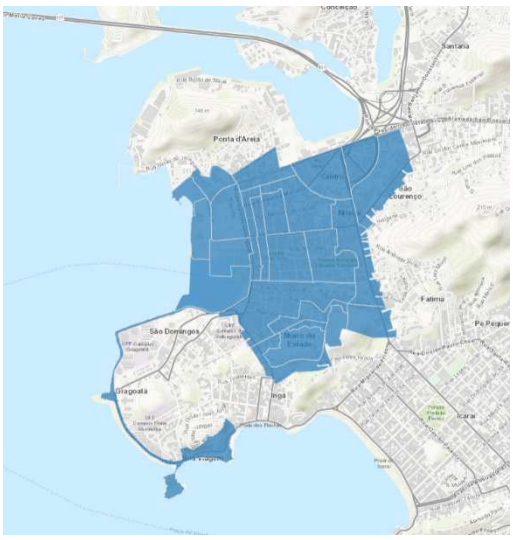


Figura 03 – Perímetro da OUC da área central de Niterói. Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo, 2023[8].

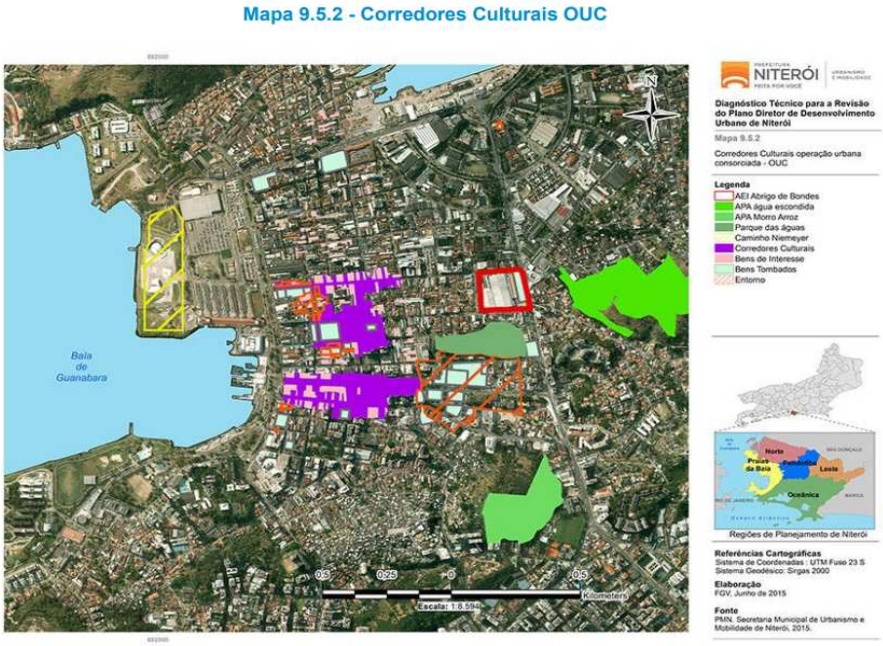


Figura 04 – Corredores Culturais - OUC. Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, 2015.

Em 2019, por meio do novo Plano Diretor (Lei nº 3.385/2019), as APAUs se tornaram parte das ZEPACs - Zona Especial de Preservação do Ambiente Cultural – com uma revisão conceitual que ampliou o escopo passível de salvaguarda. A gestão e a tutela das ZEPACs cabem à Secretaria Municipal de Cultura, e "os imóveis ou áreas que são ou que vierem a ser tombadas ou protegidas por legislação municipal, estadual ou federal enquadrar-se-ão como ZEPAC" (idem).

As ZEPACs são subdivididas em quatro categorias: imóveis de Interesse de Preservação, área de Proteção do Ambiente Urbano (APAU), área de Proteção do Ambiente Paisagístico (APAP)

8 Disponível em: <https://www.sigeo.niteroi.rj.gov.br/datasets/207e36597f234b54bcc-374249c4b0af7/explore?location=-22.892468%2C-43.102737%2C14.69> Acesso em 17/05/2024.

e área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC)[9]:

I – Imóveis de Interesse de Preservação (IIP): elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes, com valor histórico, arquitetônico, paisagístico, artístico, arqueológico e/ou cultural, inclusive os que tenham valor referencial para a comunidade;

II – Área de Proteção do Ambiente Urbano (APAU): porções do território com características singulares do ponto de vista da morfologia urbana, arquitetônica, paisagística, ou do ponto de vista cultural e simbólico, ou conjuntos urbanos dotados de identidade e memória, possuidores de características homogêneas quanto ao traçado viário, vegetação e índices urbanísticos, que constituem documentos representativos do processo de urbanização de determinada época;

III – Área de Proteção do Ambiente Paisagístico (APAP): áreas cuja ambiência contempla sítios, logradouros ou paisagens de feição notável, naturais ou agenciadas pelo homem, com características ambientais, naturais ou antrópicas, tais como parques, jardins, praças, monumentos, viadutos, pontes, passarelas e formações naturais significativas, áreas indígenas, áreas de comunidades tradicionais, entre outras, que importam preservar;

IV – Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC): imóveis de produção e fruição cultural, destinados à formação, produção e exibição pública de conteúdos culturais e artísticos, como teatros e cinemas de rua, circos, centros culturais, residências artísticas e assemelhados, assim como espaços com significado afetivo, simbólico e religioso para a comunidade, cuja proteção é necessária à manutenção da identidade e memória do Município e de seus habitantes, para a dinamização da vida cultural, social, urbana, turística e econômica da cidade." (Niterói, 2019).

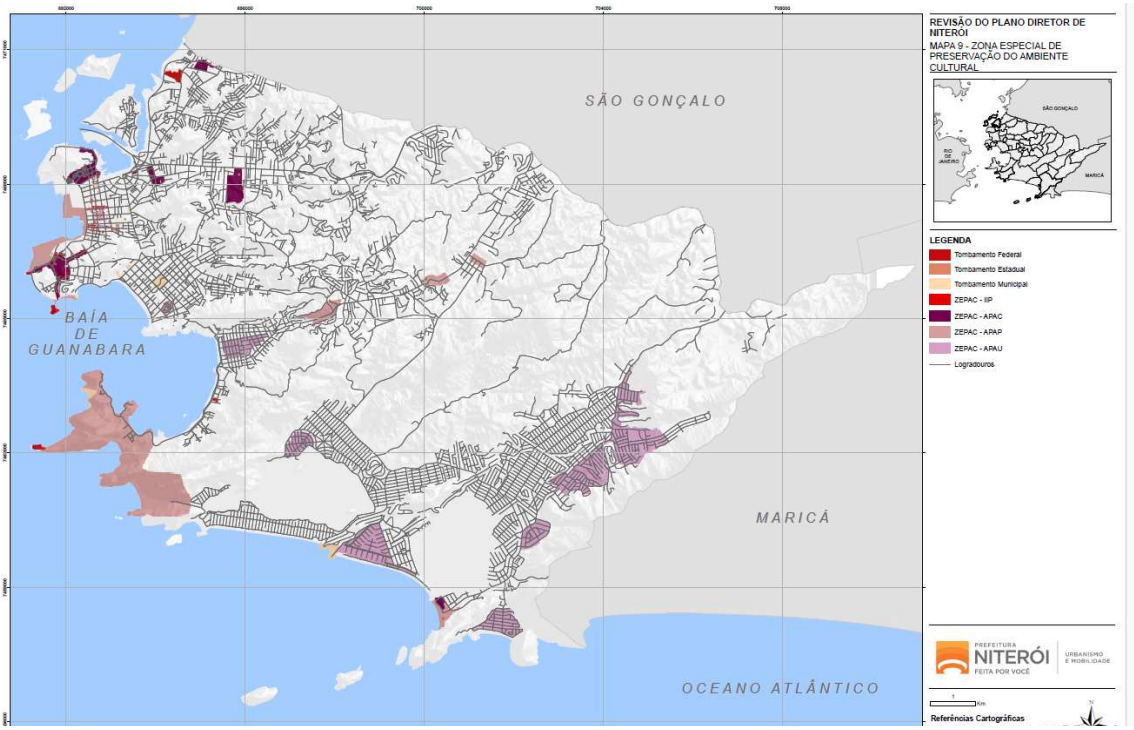


Figura 05 – ZEPACs. Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, 2019.

9 Disponível em: <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/anexos/legislacoes/Plano%20Diretor/Lei%20n%C2%BA%203385-19%20PL%2008-17%20republica%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em 17/05/2024.

Em comparação com o mapa anterior, nota-se a ampliação da abrangência das áreas incluídas como ZEPAC no município, exceto na região central, em que desde a OUC, se perdeu a noção de conjunto de APAU em troca de uma proteção direcionada a certos logradouros. Verifica-se também a transformação em APAC das outrora APAUs de São Lourenço, Ponta D'Areia, Boa Viagem, Gragoatá e São Domingos, e a inclusão de outras áreas como APAUs, como parte do bairro de São Francisco e de Camboinhas.

Políticas de preservação e avaliação – APAU/ZEPAC

Considerando o período de quase 30 anos desde a criação do instrumento das APAUs, e as diversas iniciativas da cidade em prol de uma profissionalização da gestão, incluindo a criação de um Plano Estratégico de Longo Prazo10 e a realização de uma Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios11, nota-se, *a priori*, uma lacuna de informações a respeito do impacto das APAUs/ZEPACs no município.

A fim de entender sobre o impacto das APAUs no desenvolvimento urbano e cultural de Niterói, buscou-se por documentos institucionais que discorressem sobre esse instrumento, em especial antes da revisão do Plano Diretor de 2019. Contudo, excetuando alguns artigos acadêmicos, não foram encontrados registros públicos de avaliações ou de acompanhamento das políticas públicas na área baseando-se em evidências. Apenas é possível obter informações sobre a localização geográfica das áreas declaradas como APAUs/ZEPACs12, além de informações sobre o instrumento, prescritas no próprio Plano Diretor, cujo diagnóstico também não aporta considerações extensas sobre a execução deste instrumento de preservação.

Nos portais institucionais encontram-se indicadores a respeito do Bloco Temático "Cultura" no Observatório da cidade13, mas nada especificamente relacionado com as ZEPACs. Através do Observatório, notam-se indicadores direcionados a investimentos, público-frequentador e quantidade de equipamentos, que não indicam, por si só, a cobertura e a efetividade das políticas públicas de cultura, em especial as de preservação dos bens. Outros documentos pertinentes a avaliações de programas ou projetos específicos também não são encontrados.

Analisando, por sua vez, o Portal da Transparência Municipal, encontra-se o balanço de

---

10 Plano Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033. Disponível em: < http://www.niteroiquequeremos.com.br/> Acesso em 19/02/2024.

11 Disponível em: < https://niteroi.rj.gov.br/2022/09/06/niteroi-sera-o-primeiro-municipio--do-brasil-a-fazer-uma-pesquisa-por-amostra-de-domicilios/> Acesso em 19/02/2024.

12 Disponível em: < https://www.sigeo.niteroi.rj.gov.br/datasets/geoniteroi::zonas-especiais--de-preserva%C3%A7%C3%A3o-da-ambiente-cultural-%C3%A1rea-de-prote%C3%A7%C3%A3o--do-ambiente-urbano-zepac-apau-mapa-9/about> Acesso em 10/02/2024.

13 Disponível em: < https://observa.niteroi.rj.gov.br/painel-de-cultura/?_gl=1*1nwdnqt*_ga*MTY2MDM5MTMxMi4xNjgxNzQyMjkz*_ga_37104Y6Q0B*MTcwODM1NjA4NS45LjAuMTcwODM1NjA4Ny4wLjAuMA..>. Acesso em 10/02/2024

gestão mais recente14 na qual são citadas obras de restauro de bens do município e criação de novos espaços culturais, contudo, não há uma avaliação mais ampla dessas políticas públicas relacionadas à cultura.

Sobre o portal do DePAC - Departamento de Preservação do Patrimônio Cultural – órgão que atua diretamente na área da proteção e preservação do patrimônio cultural de Niterói – verifica-se a apresentação da descrição de suas atividades finalísticas, incluindo a participação no Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (CMPPC) e a realização de atividades de documentação e elaboração de projetos.

Nesse ponto, a participação da sociedade civil é fundamental. O próprio IPHAN ressalta isto, chamando a atenção para o estabelecimento de práticas que realmente garantam a participação popular na elaboração desses instrumentos de preservação - Princípio da Participação Ativa (Iphan, 2018). A Portaria IPHAN nº 375, de 19 de setembro de 2018, visa fortalecer esses mecanismos democráticos para ampliar sua legitimidade, tanto junto aos diferentes segmentos sociais locais quanto frente aos agentes públicos, O objetivo foi facilitar o processo de definição de estratégias de gestão compartilhada do patrimônio cultural material. Tal diretriz permanece vigente, todavia não foram identificados elementos que comprovem sua atenção no caso analisado. As mudanças socioespaciais provocadas pela dinâmica de ocupação da cidade de Niterói, principalmente pós-pandemia, demandam uma nova rodada de discussão junto à sociedade civil, a respeito da acurácia tanto das delimitações das APAUs/ZEPACs quanto de ações concretas de promoção de preservação do patrimônio cultural nessas áreas.

Esta mesma Portaria do IPHAN também destaca a importância do Princípio da Atuação em Rede, afirmando que "a gestão do patrimônio cultural material ganha escala e qualidade quando estabelece redes entre instituições, públicas e privadas, sociedade organizada e profissionais da área de preservação" (idem). Também não foram encontrados elementos que evidenciem esse tipo de parceria nas experiências de APAUs/ZEPACs em Niterói, em que pese a presença de uma universidade federal na cidade e a proximidade com a própria sede do IPHAN. Esse tipo de parceria poderia auxiliar na política de gestão de riscos, por exemplo, principalmente diante das dificuldades de restauração de patrimônio histórico, devido a necessidade de profissionais com alta especialização, divergências sobre o que é e como efetivar a restauração, frente ao resguardo da autenticidade do bem cultural e, principalmente, as formas de propiciar a fruição cultural do bem em questão sem que este tenha seus valores artísticos, históricos e culturais descaracterizados. Este é um desafio que vai além das capacidades imediatas do poder público municipal e requer um trabalho em rede, mobilizando expertises e saberes de diferentes atores sociais.

Atualmente existe um Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio (SAIP) disponibilizado pelo IPHAN, mas que apenas atende ao licenciamento ambiental federal. Há informações de que em breve serão disponibilizados os módulos estadual e municipal, todavia, ainda restritos à questão ambiental (Iphan, s.d.). Em que pese o grande avanço de ter um SAIP, há de se mencionar a necessidade de desenvolvimento em nível federal de sistema de avaliação, prevenção e mitigação integral de risco ao patrimônio cultural a níveis estadual e municipal, em complementação ao

14 Disponível em: < https://transparencia.niteroi.rj.gov.br/#/main/outras_informacoes/Balan%C3%A7os> Acesso em 18/02/2024.

sistema de licenciamento ambiental. Isto poderia contribuir para aperfeiçoar a gestão pública do patrimônio cultural, potencializando o uso das peças jurídicas já existentes e articulando-os na prática com os instrumentos urbanísticos disponíveis, em prol de uma cidade onde desenvolvimento e preservação cultural realmente estejam articulados.

Em relação ao caso de Niterói, também vale destacar a presença de área quilombola na cidade e a importância. A perspectiva de fortalecimento do patrimônio cultural material e imaterial em áreas de povos indígenas e quilombolas deve contemplar não apenas atividades de reconhecimento desse patrimônio, mas também de gestão de riscos e de educação patrimonial. Em tempos de exploração econômica e, mais especificamente, imobiliária, em cidades em crescimento vertical e horizontal, torna-se crucial ter políticas bem desenhadas, com monitoramento e avaliação periódicos, visando a garantia do direito de reconhecimento, proteção e conservação desses patrimônios, mas também ponderando questões de desenvolvimento sustentável.

Outro destaque se deve à questão arqueológica. Por vezes, há conflitos entre preservação do patrimônio cultural baseado nessa dimensão arqueológica e a exploração imobiliária dos espaços. Uma possibilidade de solução passa pelo estudo e registro, bem como pela dimensão turística atribuída ao patrimônio arqueológico, que poderá propiciar inclusive maior circulação de recursos na cidade. As formas como se regulam a preservação e exploração turística irá determinar o grau de risco para o patrimônio e para as gerações futuras – em termos de disponibilidade desse bem para fruição. No caso de Niterói, estas questões necessitam de maior exposição nos meios de disponibilização de informações ao público geridos pela Prefeitura. Neste ponto carece de maior evidência a colaboração dos governos estadual e federal – principalmente nas áreas de competência de outros níveis governamentais, como o caso das orlas marítimas.

A avaliação também não encontrou evidências de ações de educação patrimonial relativas às APAUs/ZEPACs. Essas ações, juntamente com informações e conhecimento sobre patrimônio cultural e suas formas de preservação e gestão de riscos deveriam ser amplamente disponibilizadas à população, em linguagem acessível e nos espaços de disseminação e transparência da Prefeitura.

Por fim, nota-se uma lacuna em avaliações a respeito de programas e projetos da área de cultura do Município, representando um espaço de oportunidade de aprofundamento no que tange ao monitoramento e à avaliação deste instrumento a fim de que seus resultados e impactos possam se tornar mais claros aos gestores e à população.

Considerações finais

Analisando brevemente os documentos institucionais disponibilizado em portais públicos municipais, nota-se uma aparente ausência de um monitoramento mais próximo das políticas públicas de cultura, em especial quanto ao instrumento das APAUs/ZEPACs, que por sua longevidade e relevância, poderiam ser objeto de avaliações de impacto. Essas avaliações, combinadas a pesquisas de campo, inventários e outras ferramentas, poderiam contribuir para uma preservação patrimonial mais ampla e significativa, com a participação mais efetiva da população.

Estudos de caso como o apresentado neste trabalho podem contribuir significativamente para a discussão sobre elaboração de indicadores para mensurar os resultados e impactos das políticas públicas de cultura, mais especificamente, de patrimônio material e imaterial, conside-

rando as variáveis ligadas a significância, integridade e autenticidade. A área necessita de avançar nestas mensurações, a fim de fazer frente tanto às demandas externas, relacionadas ao avanço das práticas de gestão por resultados na administração pública, mas também em questões internas ao próprio campo cultural – principalmente no tocante às formas de medir e combinar métricas para avaliar todas as dimensões do patrimônio cultural - histórica, estética, natural, imaterial, social e econômica - visando políticas públicas sustentáveis e democraticamente formuladas, acompanhadas e avaliadas, com protagonismo social.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

COSTA, Gabriel Soares da. Entre o concreto e o abstrato: Uma análise sobre as imagens representativas de Niterói no período de 1964 a 1996. 2022. 237 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPGAU/UFF. Niterói, 2022.

IPHAN. Carta de Veneza. II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos. 1964. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf> Acesso em 19 fev 2024.

IPHAN. Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018, Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria3752018sei_iphan0732090.pdf> Acesso em 19 fev 2024.

IPHAN. Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio – SAIP. s.d. Disponível em: <https://saip.iphan.gov.br/> Acesso em 19 fev 2024.MINISTÉRIO DA CULTURA. Balanço de Gestão do Plano Nacional de Cultura. Brasília, 2022. Disponível em: < https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura>. Acesso em 16 mai 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei nº 1.157/1992 (Plano Diretor Municipal). Niterói, 1992. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1992/116/1157/lei-ordinaria-n-1157-1992-institue-o-plano-diretor-de-niteroi>. Acesso em 19 fev 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei nº 3.061/2013 (Operação Urbana da Área Central de Niterói). Niterói, 2013. Disponível em: < https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/anexos/legislacoes/OUC/Lei%20Municipal%20n%C2%BA%203061.2013%20-%20OUC.pdf>. Acesso em 19 fev 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei nº 3.385/2019 (Plano Diretor Municipal). Niterói, 2019. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-niteroi-rj> Acesso em 10 fev 2024.

SANTOS, Mariza Veloso Mota. Nasce a Academia SPHAN. In: Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nº 24, 1996.

SILVA, Patrícia Reis da. A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano. 2006. 214 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPG/FAU/UNB. Brasília, 2006.

EFICIÊNCIA NA CULTURA: UMA MEDIDA POSSÍVEL?

Manoel Silvestre Friques[1]

Andréa Soares Bonifácio[2]

RESUMO: Este texto realiza uma revisão bibliográfica de aplicações metodológicas da Análise de Envoltória de Dados para o caso cultural, buscando compreender como a análise de eficiência se adequa aos estudos de organizações culturais. Cotejando e sistematizando um conjunto de investigações internacionais, nosso esforço revela que a análise de envoltória de dados, por ser um método não-paramétrico, versátil, multidimensional e relacional, pode auxiliar na avaliação de políticas públicas para a cultura, desde que o conceito econômico de eficiência seja ressignificado tendo em vista perspectivas distintas e complementares do desempenho cultural, como demonstra a diversidade de inputs e outputs a serem considerados.

Palavras-chave: Análise Envoltória de Dados (DEA). Museus. Artes Cênicas. Políticas Culturais.

INTRODUÇÃO

No campo das políticas culturais, o desempenho das ações públicas suscita um debate fundamental e complexo. Alguns fatores atestam a complexidade da empreitada. Em primeiro lugar, as políticas públicas operam sob condições de ambiguidade, em contextos onde agentes heterogêneos e modos distintos de pensamento – não raro antitéticos – se entrecruzam, levando a uma pletora de interpretações e significados (ZAHARIADIS, 2007; MAHONEY & THELEN, 2010). A ambiguidade implícita às políticas públicas só se agudiza com a aridez informacional em relação

1 Jovem Cientista do Nosso Estado, professor de Engenharia de Produção da Unirio e dos Programas de Pós-Graduação em Artes da Cena (ECO- UFRJ) e em Memória Social (Unirio). Engenheiro de produção (UFRJ), teórico do teatro (Unirio), doutor em História da Arte (PUC-Rio), mestre em Artes Cênicas (Unirio) e doutorando em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPED-UFRJ) em cotutela com a Université Paris-Nanterre. Foi Pesquisador Visitante na Columbia University (2015-16), na Université Paris-Nanterre (2019) e na Université Libre de Bruxelles (2024). E-mail: manoel.friques@gmail.com

2 Professora de Engenharia de Produção da Unirio e do Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (PROFMAT - Unirio). Doutora em Engenharia de Produção (COPPE-UFRJ). E-mail: andrebonifacio@uniriotec.br

aos dados culturais brasileiros, mesmo na era dos mega-dados e com a recomendação de organismos multilaterais do porte da UNESCO (ALONSO, 2020). A ausência de um banco de dados culturais consolidado no país impõe barreiras cruciais ao desenvolvimento de sistemas de avaliação das políticas culturais. Em terceiro lugar, mas não menos importante, é preciso considerar a multidimensionalidade inerente ao objeto aqui tratado, qual seja, o setor artístico-cultural. Isto porque a importância das ações públicas para a cultura engloba questões relativas à difusão cultural, à democracia, às reparações históricas, à diversidade, à educação, ao conhecimento, à inclusão social, à preservação do patrimônio, ao entretenimento, à geração de renda, e até mesmo ao turismo.

Conforme nos esclarece Hernández (2019, p. 411), "os indicadores de desempenho são tecnologias sociais que moldam quais questões são discutidas e como". Para conceber um indicador de desempenho, tenha-se em mente a diferença entre *output* e *outcome*. O primeiro termo se traduz em medidas quantificáveis, como, por exemplo, o público atingido por um espetáculo ou equipamento cultural. Já o segundo caso é de mensuração mais difusa e complexa, na medida em que tenta aferir o impacto das atividades culturais em artistas e frequentadores, apontando, portanto, para a multidimensionalidade das expressões culturais (PIGNATARO, 2011). Na cultura, *outcome* e *output* encontram-se invariavelmente entrelaçados.

O mosaico trançado acima fornece a paisagem na qual o presente texto figura. As complexidades inerentes às políticas públicas, de um lado, e as singularidades dos setores culturais, de outro lado, impõem diversos desafios quando o assunto é a avaliação de políticas públicas para a cultura. As dificuldades não minam, contudo, os esforços de análise; ao contrário. Recentemente, pesquisadores e especialistas de diversas nacionalidades dispõem-se a fazer destes obstáculos trampolins para reflexão, costurando aproximações entre métodos, ferramentas e conceitos heteróclitos com o intuito de propor maneiras adequadas de se avaliar as políticas públicas para a cultura.

É justamente neste contexto que podemos encontrar um conjunto de investigações que avaliam políticas públicas para a cultura por meio de uma metodologia específica utilizada com frequência para muitas organizações: Análise de Envoltória de Dados (DEA). Trata-se de um método matemático utilizado para medir a eficiência de unidades produtivas que realizam atividades similares e utilizam múltiplos *inputs* e *outputs*. Levando em consideração o conjunto de condições e restrições acima descrito, buscaremos, neste texto, realizar uma revisão bibliográfica de aplicações metodológicas da DEA para o caso cultural, com destaque – tendo em vista as limitações espaciais deste texto – para os museus e as artes cênicas.

Para evitar possíveis equívocos de entendimento, a prudência recomenda que, de imediato, possamos refletir sobre a possibilidade de utilizar o conceito de eficiência para o caso cultural. Pois, estamos longe de considerar um método matemático e um conceito econômico enquanto camisas de forças nas quais devem se adaptar obrigatoriamente as expressões culturais. Adiantando a resposta à pergunta que serve de título deste texto, a eficiência na cultura só será uma medida possível caso ela mesma possa ser reconfigurada em contato com aquilo que ela se propõe mensurar. É exatamente o caso das aplicações que aqui vamos revisar, como a leitora poderá constatar nas próximas páginas. A seguir, abordaremos os dilemas e conciliações entre eficiência e equidade inerentes à cultura de racionalidade. Passaremos à exposição do método matemático para, logo após, apresentar os principais resultados da revisão bibliográfica para os setores de

museus e artes cênicas, com destaque para as matrizes de *inputs* e *outputs* compreendidas enquanto quadro sinópticos desta etapa de pesquisa que constatam as transformações do conceito de eficiência. As considerações finais encerram o texto.

CULTURA DA EFICIÊNCIA

Em uma publicação do Tesouro Nacional, o debate a respeito da avaliação dos gastos públicos e da mensuração da eficiência é contextualizado no âmbito de uma "cultura de racionalidade econômico-social", segundo a qual

> a racionalização e priorização do gasto público [seriam utilizadas] de forma a se atingir os objetivos dos cidadãos em relação aos serviços públicos com a utilização dos recursos disponíveis, sem que haja necessidade de crescimento desmesurado do gasto. Essa racionalização do gasto é, sem dúvida, o grande desafio que ora se apresenta ao desenvolvimento econômico brasileiro. Faz-se necessário que os diversos projetos e programas governamentais sejam planejados, executados e avaliados no âmbito de uma cultura de racionalidade econômico-social (LEVY, 2015, p. 14)

O trecho acima delineia o sentido geral das políticas públicas sob a perspectiva da provisão desejável de serviços públicos universais e não mercantis, a exemplo da educação, da saúde e da cultura. Note-se, com isso, que o debate sobre políticas públicas inclui necessariamente uma reflexão socioeconômica sobre a universalização de serviços públicos em que pese as diferenças territoriais. Neste contexto, a leitura do trecho acima se desdobra em dois movimentos divergentes. De um lado, é preciso ter em mente que as discussões relativas às políticas públicas para a cultura se inserem no âmbito de uma "construção institucional na área cultural" (MICELI *apud* CANCLINI, 2019, p. 47) onde a racionalidade administrativa ocupa lugar proeminente (CALABRE, 2017). Sendo assim, a racionalização dos gastos não é algo exógeno às nossas preocupações, visto que

> a tendência mundial aponta para a necessidade de mais racionalidade no uso dos recursos, buscando obter ações ou produtos (um centro de cultura, um museu, uma biblioteca, um curso de formação) capazes de se transformarem em multiplicadores desses ativos culturais (CALABRE, 2019, p. 19)

Contudo, o convite a um uso racional de recursos escassos deve, no âmbito cultural contemporâneo, estabelecer distinções entre este esforço e o enquadramento conceitual da economia tradicional do bem-estar. Aqui, a "cultura de racionalidade econômico-social" se traduziria em uma inflexível "cultura da eficiência", fundamentada naquilo que comumente nos referimos como "Eficiência de Pareto", conforme explica Atkinson (2015, p. 295):

> A visão de que existe um trade-off inevitável entre equidade e eficiência tem suas raízes na Economia do Bem-Estar Clássica. O "primeiro teorema da economia do bem-estar" declara que, em determinadas condições, o equilíbrio de um mercado perfeitamente competitivo é eficiente no sentido de que ninguém pode melhorar sua situação sem degradar a situação de outro.

A inevitabilidade do dilema deve, todavia, ser relativizada. Ocorre que este teorema se baseia em premissas e condições que não correspondem à realidade atual (de fato, duvidamos se alguma vez corresponderam). Dentre as premissas que governam este teorema, aquela referente à

pressuposição de uma estrutura de mercado assentada na concorrência e em informações perfeitas é a que mais salta aos olhos do observador quando a coteja com a complexa realidade. Mas, ao invés de descartar esta preocupação com a eficiência de mercado, é mais adequado acatar a sugestão de Amartya Sen (2010, p. 294) para quem "os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social". A proposta conciliatória de Sen propõe uma espécie de substituição do imperativo da utilidade, baseado em cálculos de autointeresse, pelo da expansão das liberdades substantivas dos cidadãos. Tal perspectiva é, na visão de Peter Evans, um dos esteios da teoria contemporânea do desenvolvimento, inseparável das instâncias de participação democrática. Em suas palavras,

> A abordagem das capacidades identifica a "deliberação pública" como o único meio analiticamente justificável de se ordenar essas capacidades, colocando as instituições políticas e a sociedade civil no centro do processo de definição de metas desenvolvimentistas. A caracterização que Sen faz das capacidades, fazendo-as tanto meio como fim, é mais central para a correspondência dessa abordagem com as demais vertentes da teoria do desenvolvimento. Sen insiste que a expansão das capacidades humanas não é apenas o objetivo evidente do desenvolvimento, mas também a forma mais essencial de desenvolvimento (EVANS, 2012).

Neste rearranjo entre equidade e eficiência proposto por Sen e interpretado por Evans à luz da teoria desenvolvimentista, podemos localizar, por exemplo, a terceira proposta aprovada do eixo "Institucionalização, Marcos Legais e Sistema Nacional de Cultura" da 4ª Conferência Nacional de Cultura, onde a eficiência resultaria dos esforços de modernização dos marcos legais da cultura (BRASIL, 2024). Complementarmente, um conjunto de economistas contemporâneos segue a tendência de conciliação para "gerar uma sociedade mais coesa e socialmente equilibrada com não desprezível potencial de retorno econômico e sustentabilidade" (KERSTENETZKY, 2016, p. 41). Ainda mais simbólica é a edição de março de 2024 da revista Finance & Development, editada por ninguém menos do que o Fundo Monetário Internacional, sugerindo um caminho além da eficiência rumo a uma economia mais-humana. Nela, o prêmio Nobel de economia Angus Deaton (2024, p. 20-21) é resoluto ao afirmar que "quando a eficiência vem acompanhada de uma redistribuição ascendente da riqueza, as nossas recomendações tornam-se frequentemente pouco mais do que uma licença para a pilhagem." Neste espírito de conciliação, a publicação do Tesouro Nacional acima referida propõe um equacionamento entre eficiência técnica e eficiência social, pois

> a eficiência técnica de determinado bem analisado isoladamente não fornece muita informação relevante para uma análise da qualidade do governo como um todo. A análise deve ser mais abrangente e definir precisamente quais objetivos a sociedade mais valoriza e deseja ver atendidos. (MATTOS & TERRA, 2015, p. 224)

Tendo em vista o convite à realização de uma análise mais abrangente que concilie equidade e eficiência (técnica e social), este texto busca observar, a partir de agora, como os estudos de eficiência no caso cultural lidam com as complexidades inerentes ao desafio da universalização dos serviços públicos de cultura tendo em vista a expansão das possibilidades cidadãs de autorrealização e de realização social.

EFICIÊNCIA NA/DA CULTURA: ESTUDOS DE ANÁLISE DE ENVOLTÓRIA DE DADOS

Nossa investigação se baseia em dois passos casados de revisão de literatura: a revisão sistemática e a revisão bibliográfica. Conforme nos esclarece Kitchenham (2004), a revisão sistemática de literatura tem como ponto de partida a formulação das questões de pesquisa. Tendo definido o escopo, procede-se então à coleta dos dados necessários para responder às perguntas propostas. No nosso caso, o mote de pesquisa foi: há estudos de eficiência sobre o setor cultural? Tal mote se traduziu na definição das palavras-chave adequadas – Análise Envoltória de Dados, Artes e Cultura – para uma procura nas ferramentas de busca selecionada: Portal de Periódicos Capes, Web of Science e Scopus. Por meio do acesso ao Portal de Periódicos CAPES, utilizamos as palavras-chave como *inputs* de três buscas iteradas. O portal então nos devolveu um conjunto de artigos que foi consolidado em uma planilha de *Excel* contendo títulos, palavras-chave, resumos e dados de publicação. Daí, foi iniciado um processo de revisão dos dados coletados, a fim de se realizar a triagem daquelas produções adequadas ao objetivo de nossa investigação. Após esta triagem, restaram aproximadamente cinquenta artigos, distribuídos do seguinte modo:

Figura 1: Distribuição de artigos

Fonte: Elaboração própria

Uma vez que esta pesquisa encontra-se em andamento, optamos por, no contexto deste texto, priorizar os dois segmentos culturais mais proeminentes de nossa revisão bibliográfica: os museus e as artes cênicas. Buscamos extrair desta etapa uma matriz de inputs e outputs que revele significativamente como a noção de eficiência na cultura é transformada a partir das singularidades e idiossincrasias do setor cultural. Antes, porém, de apresentarmos estes resultados, passemos à apresentação da metodologia de Análise de Envoltória de Dados.

ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS

De um modo geral, os métodos de análise de eficiência se dividem em duas classes: os métodos paramétricos (como a de Fronteira Estocástica) e os métodos não paramétricos, a exemplo da Análise Envoltória de Dados (DEA). Esta última é uma técnica de pesquisa operacional que permite obter medidas de eficiência de unidade de decisão, chamadas DMUS (*Decision Making Units*), que são calculadas por meio da resolução de problemas de programação matemática lineares. Pois, a substituição do modelo fracionário por modelos de Programação Linear (nos quais todas

as funções envolvidas são lineares) diminui a complexidade computacional de resolução.

Originalmente proposta por Charnes *et al.* (1978), a DEA é útil para avaliar a eficiência de organizações, que possuem uma estrutura de múltiplas entradas (*inputs*) e múltiplas saídas (*outputs*). Os modelos clássicos de DEA são o modelo CCR, que propõe retornos constantes de escala, e o modelo BCC, que incorpora as variações de escala. Cada um deles permite que a busca pela eficiência de uma DMU possa ser alcançada de duas formas: (i) redução do nível de insumo sem alterar o nível de produção (orientado a *input*); (ii) aumento do nível do produto sem alterar a quantidade dos insumos empregados no processo produtivo (orientado a *output*).

Os modelos DEA – CCR calculam um índice de eficiência como o quociente entre uma soma ponderada dos *outputs* (*output* virtual) e uma soma ponderada dos *inputs* (*input* virtual). Para cada *output* $y_{i,}$ i = 1,..., s e *input* $x_{j,}$ j = 1,...., r, os pesos u_i e v_j serão determinados através da resolução do modelo, ao invés de arbitrados pelo tomador de decisão. Então, cada DMU k determina os pesos mais apropriados de modo a:

Apresentamos a seguir, o modelo orientado a *inputs*, para um conjunto de n DMUS proposto por Charnes *et al.* (1978):

$$\text{Maximizar} \quad \frac{\textit{output virtual} = u_1 y_{1k} + \ldots + u_s y_{sk}}{\textit{input virtual} = v_1 x_{1k} + \ldots + v_r x_{rk}}$$

Apresentamos a seguir, o modelo orientado a *inputs*, para um conjunto de n DMUS proposto por Charnes et al. (1978):

$$\text{Maximizar } \theta = \frac{\textit{output virtual} = u_1 y_{1k} + \ldots + u_s y_{sk}}{\textit{input virtual} = v_1 x_{1k} + \ldots + v_r x_{rk}}$$

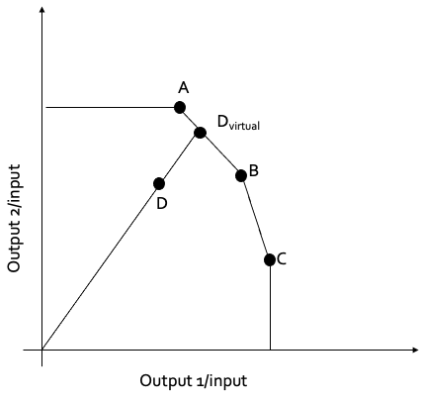
$$\text{Sujeito a} \quad \frac{u_1 y_{1j} + \ldots + u_s y_{sj}}{v_1 x_{1j} + \ldots + v_r x_{rj}} \leq 1, \text{ para } j = 1, \ldots, n$$

$$u_i \geq 0,\ v_j \geq 0,\ i = 1, \ldots, s \text{ e } j = 1, \ldots, r$$

O modelo considera que nenhuma DMU k poderá obter pontuação superior a 1 para o índice de eficiência com as ponderações obtidas. Uma DMU k é considerada como eficiente, se e nenhum dos seus pesos, tanto de *inputs* quanto de *outputs*, for igual a zero.

Os modelos DEA constroem uma fronteira de produção eficiente que permite distinguir as DMUs eficientes das ineficientes e, para cada DMU ineficiente, faz uma projeção radial desta na fronteira para determinar o seu conjunto de *benchmarks*, ou seja, as DMUs eficientes que são referência para a DMU em análise e que, portanto, precisam ser estudadas. Na figura abaixo, apresentamos uma fronteira eficiente de produção para uma situação que envolve o uso de um tipo de *input* para obter 2 *outputs* (*output* 1 e *output* 2). As DMUs eficientes (A, B e C) encontram-se na fronteira enquanto que a DMU ineficiente (D), pela projeção radial na fronteira, pode aumentar a produção de ambos os *outputs* a partir da utilização da mesma quantidade de insumos usadas. Suas DMUS de referência seriam as DMUs A e B.

Figura 2: Fronteira eficiente de produção modelo orientado a output.



Fonte: Elaboração própria

É importante destacar que o método DEA é utilizado para medir a eficiência relativa das unidades analisadas. Portanto, a adição de uma nova DMU ao estudo provoca uma alteração no nível de eficiência de cada DMU. Além disso, calcula-se um modelo matemático linear para cada DMU. Este fato aumenta o volume de cálculos, portanto, o número de DMUs não deve ser muito elevado. Com relação à quantidade de *inputs* e *outputs*, estes não devem ser maiores que um terço do número de DMUs.

Denominamos *variáveis ambientais* ou *não discricionárias* aquelas variáveis que determinam a eficiência de uma DMU, mas que, no entanto, não podem ser controladas pelos gestores dessa unidade. São exemplos dessas variáveis a condição socioeconômica da população ou número de habitantes da região. No que tange às organizações públicas, em especial o setor cultural, a seleção de *inputs* e *outputs* em um estudo de eficiência deve ser realizada de modo criterioso para incluir variáveis que sejam, de fato, relevantes para determinação da eficiência dessas unidades, pois caso contrário, uma organização pode ser considerada eficiente com base nas suas características menores (DEL BARRIO *et al.*, 2009; WANG *et al.*, 2016). Com isso, determinar quais os *inputs* e *outputs* são adequados nos estudos de DEA é fundamental para um melhor uso da técnica em organizações culturais. Veremos, a seguir, que há, de fato, caminhos diversos e criativos neste processo.

Atualmente, encontramos na literatura estudos de DEA realizados em dois ou três estágios, tendo em vista incorporar as variáveis ambientais. Em geral, o método DEA é empregado no primeiro estágio e no segundo estágio. Os índices de eficiência obtidos são utilizados em algum método de regressão, onde as variáveis explicativas são as variáveis não discricionárias (BOUERI, 2015).

DEA: MUSEUS

De um modo geral, os museus são instituições com potencial educacional e financiados por governo público. Por concorrerem por verbas cada vez mais escassas de financiamento, a literatura de aplicação de DEA em museus defende o estudo de eficiência nessas organizações como tanto um meio de validar o uso de recursos públicos quanto uma forma de melhoria de gestão das mesmas. De acordo com Basso e Funari (2004), quanto mais eficiente uma organização parecer,

maior será a probabilidade de ela se qualificar para obter financiamentos, públicos ou privados.

Em nossa pesquisa, identificamos doze artigos relacionados ao estudo de eficiência em museus, publicados entre os anos 2004 a 2020. Destes, apenas nove envolveram a Análise de Envoltória de Dados (DEA), sendo estudos de caso de organizações localizadas em países da Europa (Itália, Espanha e Eslováquia, com, respectivamente, três, três e um artigos), mas também da China e do Irã (um para cada).

Os três estudos de casos aplicados à Itália são das autoras Basso e Funari (2004; 2020; 2020b). Em 2004, Basso e Funari introduzem retornos variáveis de escala, decompondo a medição da eficiência técnica em uma componente puramente técnica; e outro de retornos de escala para uma amostra de museus localizados em três grandes cidades turísticas (Bolonha, Florença e Veneza). A análise mostra que quatro museus são eficientes, sendo que a ineficiência de alguns museus se deve à sua dimensão reduzida ou ao gerenciamento.

Os três estudos de casos da Espanha foram escritos por Del Barrio e Herrero (2009; 2016; 2019) sendo um deles em conjunto com Sanz (2009). Em 2009, Del Barrio *et al*. exploram a eficiência DEA de uma amostra de museus na Espanha com base em uma classificação prévia dos mesmos utilizando técnicas multivariadas. Daí, conseguiram agrupar 76 museus da região de Castilha em 6 clusters. Em 2019, Del Barrio e Herrero aplicaram um modelo de rede DEA SBM de dois estágios a um conjunto de 23 museus espanhóis estatais. Neste estudo, é usada uma abordagem tripla. Em primeiro lugar, aplicando uma abordagem não radial usando um DEA SBM (medida baseada em Slacks) sob a hipótese de retornos variáveis de escala aplicada a toda a função de produção. Em segundo lugar, usando o modelo de rede DEA SBM na avaliação das duas etapas do processo produtivo. Finalmente, o modelo de regressão truncado, a fim de avaliar até que ponto os resultados de eficiência obtidos são impulsionados por outras variáveis externas à instituição.

Del Barrio e Herrero (2016) destacam que a maioria dos estudos de DEA centraram-se principalmente na determinação da eficiência técnica, sem ter em conta os custos dos fatores, devido à dificuldade de se obter informação disponível sobre preços e custos neste setor. Os autores propõem calcular os níveis globais de eficiência de museus espanhóis nacionais, distinguindo-os em termos das suas componentes de eficiência alocativa e eficiência técnica. Para tal, calculam o preço médio dos fatores utilizados, tomando como orientação os dados constantes das contas anuais de um conjunto de museus. Aplicam ainda uma abordagem em duas etapas para medir a eficiência dos museus, a fim de analisar como e quanto as variáveis ambientais podem determinar o nível de eficiência dos museus. Consideram como indicadores ambientais: a reputação da localização, tamanho urbano, acessibilidade, capacidade turística e modelo de gestão da instituição. O resultado da Análise de regressão realizada mostrou que, nos museus estatais da Espanha: a) não há relação entre o tamanho da área urbana e o nível de eficiência do museu; b) a disponibilidade de lugares hoteleiros no núcleo urbano onde se insere o museu não é determinante da capacidade de cada instituição atrair visitantes; c) existe uma ligação entre o potencial cultural do local e a área envolvente, e relativamente à eficiência do museu na atração de visitantes.

Taheri e Ansari (2013) aplicaram DEA-CCR e métodos de classificação completa para diferenciar as DMUS eficientes em uma amostra de treze museus de Teerã, Irã. Os dados foram coletados por meio de um questionário enviado aos gestores que permitiu a criação de índices (acessibilidade, recursos humanos, instalações, introdução e visitantes) de acordo com a literatu-

ra. Os autores identificaram três museus eficientes. Segundo o artigo, museus recém inaugurados, localizados em palácios, próximos de outras instituições metodológicas e bem estruturados são fatores apontados para atrair mais visitantes e torná-los mais eficientes.

Sebova (2018) aplicou análise estatística multivariada para construção do sistema de indicadores através da técnica de análise de componentes principais (ACP). Desse modo, reduziu um conjunto de 24 indicadores teoricamente possíveis de uma lista inicial para oito indicadores cumulativos que foram utilizados na segunda etapa da análise DEA. A utilização da ACP no procedimento de seleção de indicadores para DEA em museus foi utilizada também por Del Barrio *et al.* (2009) e Wang *et al.* (2016). No caso do estudo de Sebova (2018), a amostra de 100 museus da Eslováquia mostrou que os museus eslovacos são altamente eficientes. No entanto, a lacuna apontada refere-se à atração de visitantes. Por isso, a autora destaca que os museus deveriam utilizar mais intensamente estratégias promocionais para atrair o público e construir uma relação com os visitantes. No estudo chinês, Wang *et al*. (2016) apresentaram um sistema de 21 indicadores teóricos (seis *inputs* e quinze *outputs*), um sistema de 13 indicadores viáveis (cinco *inputs* e oito *outputs*) e realizam um estudo de caso com 31 museus chineses aplicando um conjunto de sete indicadores otimizados obtidos a partir de análise fatorial[3].

Basso e Funari (2020), tendo uma amostra de onze museus de Veneza (Itália), propuseram um modelo DEA-BSC de dois estágios que adota modelos DEA mais simples, sem restrições de peso. Além disso, para superar a desvantagem do baixo poder discriminatório demonstrado por este modelo quando aplicado a alguns museus, propuseram algumas formas alternativas de calcular o desempenho geral na segunda fase. Eles introduziram um indicador global de eficiência, a partir da combinação com a abordagem de planejamento estratégico *Balanced Scorecard* (BSC), utilizada no controle gerencial das organizações. O BSC apresenta uma estrutura baseada em quatro dimensões de gestão: cliente, processo interno, inovação e aprendizagem, e financeira. O estudo em pauta calculou a área de uma representação geométrica de representação dos escores de eficiência obtidos na primeira etapa para as quatro perspectivas do BSC, gerando, pois um gráfico de radar com o formato de um diamante. Por esse motivo, a eficiência é chamada pelas autoras de eficiência do diamante.

Em outro artigo publicado no mesmo ano, Basso e Funari (2020b) aplicam uma metodologia em três etapas para a mesma amostra, propondo medir o desempenho dos museus com um modelo que combina DEA, BSC e Análise Hierárquica de Processo (AHP, um método multicritério utilizado para apoiar a tomada de decisões). O objetivo das autoras era dessa forma incluir o julgamento de alguns especialistas de museus sobre a importância relativa do Perspectivas do BSC no modelo de avaliação de desempenho. Uma primeira abordagem utiliza diretamente as prioridades do AHP derivadas dos julgamentos expressos pelos especialistas dos museus entrevistados para determinar os pesos para agregar as quatro pontuações de desempenho do BSC num indicador de desempenho global. Uma segunda abordagem utiliza indiretamente os pareceres dos especialistas dos museus para introduzir restrições adequadas aos pesos de produção do modelo DEA de segunda fase.

A seguir listamos os *inputs* e *outputs* aplicados em cada estudo de DEA-museus. Obser-

3 A análise fatorial é um método estatístico que verifica a correlação de um conjunto de variáveis do problema e cria um novo conjunto de variáveis a partir destas, de dimensão menor.

vem a variedade de indicadores considerada pelos autores. Destacamos, do lado dos *inputs*, as variáveis relativas a recursos humanos, tamanho do museu e equipamentos. Do lado dos *outputs*, os destaques referem-se aos indicadores de número de visitantes e número de exposições.

	Autores	Inputs	Outputs
1	Taheri e Ansari (2012)	Input I: índice de espaço e acessibilidade	Output I: índice de visitantes
		Input II: índice de recursos humanos	
		Input III: índice de instalações	
		Input IV: índice de introdução	
2	Basso e Funari (2004)	Input I: número de trabalhadores	Output I: número de visitantes que pagam a entrada integral
			Output II: número de visitantes que pagam um preço reduzido ou especial ou com entrada gratuita
		Input II: área de exposição	Output III: número de exposições temporárias
			Output IV: número de outras atividades
3	Tellado e Prieto (2016)	**Estágio 1**	
		Input I: mão-de-obra	Output I: número de exposições realizadas
		Input II: tamanho do museu	Output II: publicações
		Input III: equipamentos	Output III: atividades de divulgação
		Estágio 2	
		Input I: número de exposições realizadas	Output I: número de visitantes
		Input II: publicações	
		Input III: atividades de divulgação	
4	Sebova (2018)	Input I: Fator do tamanho do museu: número de filiais, instalações próprias, número de exposições	Output I: Fator de digitalização e exposição: digitalizações novas e exposições
		Input II: Fator de crescimento: número de coleção, despesas de capital	Output II: Fator de crescimento da coleção: novas coleções
		Input III: Fator de operação: despesas totais, custos operacionais, funcionários, equipe especializada e salário médio dos funcionários	Output III: fator de atividades: exposições próprias, eventos, visitantes
			Output IV: fator de taxa de visita: visitantes estrangeiros, visitantes não pagantes, atividades editoriais, subsídios e doações
			Output V: fator de receitas: receitas e retornos ganhos
5	Tellado e Prieto (2019)	**Estágio 1**	
		Input I: número de empregados	Output I: número de exposições temporárias realizadas
		Input II: tamanho do museu	Output II: número de publicações
		Input III: equipamentos	Output III: número de atividades complementares (workshop educacionais, conferências, integração social, etc.)
			Output IV: número de visitantes
		Estágio 2	
		Input I: número de exposições temporárias realizadas	Output I: número de visitantes
		Input II: número de publicações	
		Input III: número de atividades complementares (workshop educacionais, conferências, integração social, etc.)	
6	Del Barrio, Prieto e Sanz (2009)	Input I: número de empregados	Output I: número de visitantes
		Input II: coleções do museu	
		Input III: equipamentos	
7	Basso e Funari (2020)	**Estágio I**	
		Modelo DEA - Perspectiva do Cliente	
		input I : valor segurado	Output I: visitantes
			Output II: visitas ao site
			Output III: membros
		Modelo DEA - Perspectiva do Processo Interno	
		Input I: custos totais	Output I: custo de conservação e restauro
			Output II: visitantes
		Modelo DEA - Perspectiva da Inovação e Aprendizagem	
		Input I: constante (o mesmo valor para todas as DMUS)	Output I: indicador agregado de sustentabilidade
			Output II: treinamento do pessoal
		Modelo DEA - Perspectiva Financeira	
		Input I: despesas	Output I: renda
		Estágio II	
		Input I: constante (o mesmo valor para todas as DMUS)	Output I: pontuação da perspectiva do cliente
			Output II: pontuação da perspectiva do processo interno
			Output III: pontuação da perspectiva financeira
8	Basso e Funari (2020)	**Estágio I**	
		Modelo DEA - Perspectiva do Cliente	
		input I : valor segurado	Output I: visitantes
			Output II: visitas ao site
			Output III: membros
			Output IV: doações
			Output V: catálogos
		Modelo DEA - Perspectiva do Processo Interno	
		Input I: custos totais	Output I: custo de conservação e restauro
			Output II: valor gasto para novas aquisições
			Output III: visitantes
		Modelo DEA - Perspectiva da Inovação e Aprendizagem	
		Input I: constante (o mesmo valor para todas as DMUS)	Output I: indicador agregado de sustentabilidade: iluminação inovadora, sustentabilidade ambiental, instalação para pessoas com deficiências
			Output II: treinamento do pessoal
		Modelo DEA - Perspectiva Financeira	
		Input I: despesas	Output I: receitas de ingressos
			Output II: patrocínio, doações e investimento público
			Output III: outras receitas
		Estágio II	
		Input I: constante (o mesmo valor para todas as DMUS)	Output I: pontuação da perspectiva do cliente
			Output II: pontuação da perspectiva do processo interno
			Output III: pontuação de inovação e aprendizagem
			Output IV: pontuação da perspectiva financeira
9	Wang, Cheng, Zhu, Fu e Wang (2016)	Input I: Funcionários	Output I: Exposição
		Input II: Financeiro	Output II: Visitantes
		Input III: Zona Habitacional	Output III: Pós-projeto
			Output IV: Coleção

Tabela 1: Matriz de inputs e outputs de museus. Fonte: Elaboração própria

DEA: ARTES CÊNICAS

As artes cênicas concentram boa parte dos estudos de análise de eficiência, tendo sido encontradas doze pesquisas publicadas entre 1997 e 2022. De um modo geral, estas investigações focalizam organizações sem fins lucrativos, com destaque para os seguintes casos cênicos: dança; companhias de ópera; casas de ópera; e equipamentos culturais. Geograficamente, estes estudos apresentam amostras da Espanha (3), Itália (30, Estados Unidos (3), Alemanha (1), Coréia do Sul (1), China (1) e Austrália (1). Destacamos, abaixo, aquelas investigações que trazem abordagens metodológicas inovadoras em relação ao uso da Análise de Envoltória de Dados.

O estudo de Hong (2014) busca medir a eficiência das orquestras juvenis estadunidenses para o ano de 2011, organizações sem fins lucrativos que dependem, em sua grande maioria, de doações e angariação de fundos em um contexto sociopolítico de tímidos subsídios públicos. Para o autor, o uso da DEA auxilia organizações em seu processo auto-regulatório, na medida em que as possibilita observar, de modo transparente, responsável e público, se os objetivos e a missão planejados se traduzem em benefícios sociais eficientes. Sendo assim, considerando os recursos disponíveis, a DEA é utilizada para se medir dois tipos de eficiência – angariação de fundos e provisão de serviços – em uma dupla aplicação da DEA, de modo a oferecer uma abordagem mais holística.[4]

Sob outra perspectiva – de empresas com fins lucrativos, mas sem contar com subsídios governamentais – Wu, Jiang & Yuan (2019) põem-se a analisar a eficiência do setor chinês de artes cênicas em um contexto de reformas orientadas para o mercado iniciado ainda nos anos 1980, mas intensificado em 2003. Neste caso, a atenção à eficiência se justifica em um contexto de intensificação da concorrência de mercado, havendo, de fato, um salto de 10% (281) para 87% (10.701) na quantidade de empresas de artes cênicas chinesas entre 2004 e 2016. Consequentemente, houve um salto, tanto de performance quanto de receitas, acompanhado pelo aumento significativo de empregos e investimento, ensejando, portanto, um potente mercado chinês de artes cênicas que requer estudos de eficiência. Os dados foram retirados de duas publicações de órgãos oficiais, cobrindo de 2005 a 2017. No estudo, são utilizados os modelos CCR e BCC para se mensurar três tipos de eficiência: eficiência técnica, eficiência puramente técnica e eficiência de escala. As conclusões atestam que não houve um aumento significativo de eficiência ao longo do período, dada a flutuação constante de número de organizações eficientes. Um dos achados do estudo diz respeito à influência da escala das operações como fator de ineficiência, algo que ressoa tanto no estudo Boyle e Throsby (2012) quanto de Basso & Funari (2004). Boyle & Thorsby (2012), em esforço similar ao de Wu, Jiang & Yuan (2019), empreendem um estudo de eficiência das companhias sinfônicas australianas entre os anos 2000 e 2004, que passaram por um processo de corporatização, deixando de ser organizações estatais para serem empresas sem fins lucrativos. Dentre as conclusões, os autores observam que os ganhos de eficiência operacional decorrentes da corporatização não são constatados no estudo, sendo importante também considerar o tamanho e a localização geográfica dos espaços cênicos.

4 Hong (2014) menciona também o estudo de Luksetich and Hughes (1997) que aplica DEA para as orquestras.

As artes cênicas espanholas protagonizam o estudo Marco Serrano (2006), onde o autor analisa o que ele chama de eficiência gerencial (ou técnica) da rede regional de teatros em Valência, utilizando dados oficiais cobrindo o período de 1995-1999. Mas, assim como ocorreu no caso dos museus, no âmbito das artes cênicas, são recorrentes os estudos de eficiência do economista espanhol Luis César Herrero-Prieto. Todos os estudos possuem como premissa a doença de custos de Baumol que justifica os subsídios públicos às artes cênicas e a necessidade de haver uma análise da gestão de recursos que considere as diversas perspectivas em jogo. Em 2018, Herrero-Prieto e Gómez-Vega analisam vinte orquestras sinfônicas profissionais, entre 2014 e 2017, definindo a qualidade em termos de três indicadores parciais (contemporaneidade, compositores conhecidos, convenção) que se tornam os *inputs* para a DEA. Em seguida, utilizam análise de regressão para verificar a influência de variáveis externas na qualidade, empreendendo também uma análise de cluster para observar estratégias distintas de programação.

Em 2020, Del Barrio-Tellado, Herrero-Prieto e Murray avaliam o desempenho de companhias de dança estadunidenses, em boa parte sem fins lucrativos, por meio da aplicação da DEA, utilizando dados de 268 grupos referentes ao ano de 2016 encontrados no DatArts. Para isso, eles segmentaram o processo de produção em três etapas distintas: captação de recursos, criação artística e impacto social. Tal decomposição se revela bastante interessante, na medida em que submete a DEA a funções distintas do fenômeno cênico, contemplando objetivos artísticos, econômicos e sociais. Em cada uma destas etapas, são definidos *inputs* e *outputs* específicos, que resultam em indicadores parciais de desempenho. Os índices respectivos a cada uma das etapas de análise de eficiência são então submetidos a testes de correlação, de modo a se observar as tendências conjuntas. Os resultados sugerem, dentre outras coisas, uma preocupação aguçada das companhias em relação à excelência artística, havendo uma correlação positiva entre as duas primeiras etapas. Os fins artísticos e criativos apresentam maior eficiência, portanto, do que aqueles referentes ao alcance de público, fato que gera um debate caloroso sobre a finalidade do uso de recursos públicos.

Em 2021, Barrio-Tellado & Herrero-Prieto dedicam seus esforços para as políticas públicas espanholas para a dança, utilizando os dados de um programa de fomento espanhol (*Danza a Escena*) entre os anos de 2010 e 2016 criado pelo Ministério da Cultura. De modo a contemplar as dimensões distintas, os autores aplicam a DEA sob duas perspectivas: espaços cênicos e companhias de dança. Os autores calculam os três tipos de eficiência (eficiência técnica, eficiência puramente técnica e eficiência de escala), encontrando resultados que sugerem que os espaços cênicos são mais eficientes que as companhias de dança quanto ao cumprimento dos objetivos do programa de fomento. Há, contudo, algumas questões interessantes, na medida em que os espaços mais afinados aos objetivos do programa de fomento (diversidade de expressões e intensa programação) se mostram mais ineficientes, indicando, pois uma tensão entre eficiência técnica e os fins culturais plasmados no mecanismo de financiamento. Em outras palavras, os espaços menores, mais especializados e com programações mais modestas são os que apresentam maiores índices de eficiência. Quando o olhar se desloca para as companhias de dança, há um maior alinhamento entre eficiência e os objetivos do programa, visto que os grupos mais eficientes são aqueles que apresentam maiores quantidades de criações, apresentações e público. Em ambos os casos, contudo, os autores observam contradições, na medida em que as unidades mais eficientes são aquelas mais especializadas, o que se distancia do imperativo da diversidade proposto pelo

programa de fomento.

Tendo passado em revista algumas das aplicações mais interessantes da DEA no setor cênico, cabe, por fim, apresentarmos o quadro sinóptico, onde estão sintetizados todos os *inputs* e *outputs* respectivos a cada estudo. Algumas observações depreendem daí. Sob a perspectiva dos *inputs*, notamos que os estudiosos lançam mão dos fatores de produção tradicionais da economia, em especial trabalho e capital, adaptando-os ao caso cultural. Os *outputs*, por sua vez, são bastante variados, podendo ser considerados ingressos vendidos, receitas conquistadas, acesso nas redes sociais e demais plataformas, alcance comunitário, variedade de gêneros e formatos artísticos, quantidade de apresentações etc. A variedade de *inputs* e *outputs* observada tanto no estudos dos museus quanto no de artes cênicas revela, portanto, uma abordagem para a eficiência que contempla a complexidade multidimensional do fazer cultural contemporâneo.

	Artigos	Inputs	Outputs
1	Wu, Jiang & Yuan	Input I: Trabalho (Número total de pessoas empregadas, dentre artistas,administração e mão de obra)	Output I: Número total de apresentações de cada subsetor ou gênero.
		Input II: Capital (valor total dos ativos fixos, abrangendo produção, cenário, figurinos, equipamento de som, instrumentos musicais, iluminação etc.)	Output II: Receitas totais das vendas de ingressos de cada subsetor ou gênero
2	Baldin & Funari	Input I: Custo da Produção	Output I: Quantidade de apresentações
		Input 2: Capacidade Disponível	
3	Gómez-Vega & Herrero-Prieto	Input I: Índice de Contemporaneidade	Output I: Qualidade
		Input II: Índice de compositores famosos	
		Input III: Índice de Risco	
4	Marco-Serrano	Input I: Capacidade do local	Output I: Quantidade de apresentações
		Input II: Quantidade de diferentes peças apresentadas	
		Input III: Total pago à companhia contratada	Output II: Ingressos pagos
		Input IV: Valor dos subsídios	
5	Hong I (2014)	Input 1: Despesas de arrecadação de fundos	Output 1: Receitas de eventos de arrecadação de fundos
		Input 2: Despesas gerais e e gerenciais	Output 2: Subsídios governamentais
			Output 3: Todas as outras contribuições, doações e subsídios
	Hong II (2014)	Input 1: Despesas gerais e e gerenciais	Output 1: Receita dos serviços prestados (mensalidades, vendas de ingressos, programas de
		Input 2: Valor total das contribuições	
6	Castiglione, Infante & Zieba	Input I: Capital (Ativos Totais)	Output I: Receita Total
		Input 2: Trabalho (número de trabalhadores)	
7	Throsby & Boyle	Input I: Trabalho (despesas combinadas da equipe permanente, artistas contratados e equipe administrativa e gerencial)	Output I: Ingressos pagos
		Input 2: Capital (Fluxo de serviços de capital: despesas de produção - aluguel de salas de concerto, apoio técnico de produção associada, como som, iluminação e gestão de palco, marketing dos espectáculos e custos administrativos não identificados como custos laborais)	
8	Barrio-Tellado & Herrero-Prieto I	Input 1: Metade das taxas de financiamento das apresentações das companhias	Output I: número de espectadores
			Output II: quantidade de obras programadas
		Input 2: Capacidade Disponível	Output III: quantidade de gêneros programados
	Barrio-Tellado & Herrero-Prieto II	Input I: Financiamento garantido pela política pública	Output I: número de espectadores
		Input II: quantidade de obras que o grupo oferece na política pública	
9	Barrio-Tellado; Herrero-Prieto & Murray I	Input I: Despesas gerenciais	Output I: Contribuições públicas e privadas
		Input II: Despesas de captação de recursos	
	Barrio-Tellado; Herrero-Prieto & Murray II	Input I: Capital (Valor total dos recursos arrecadados e os ativos)	Output I: quantidade total de lugares oferecidos para os espectáculos
		Input 2: Trabalho (gastos totais com pessoal e número de horas de trabalho voluntário)	Output II: quantidade de atividades complementares
	Barrio-Tellado; Herrero-Prieto & Murray III	Input I: quantidade total de lugares oferecidos para os espectáculos	Output I: número de espectadores
		Input II: quantidade de atividades complementares	Output II: Seguidores em mídias sociais
			Output III: visitas no site
10	Choi	Input I: Recursos Humanos	Output I: número de espectadores
		Input II: Orçamento (despesas operacionais)	Output I: Quantidade de apresentações
			Output III: receita operacional
11	Kirchner et al.'s (2018)	Input I: Apoio governamental total	Output I: Total pago pelos concertos
		Input II: Apoio empresarial/corporativo total	
		Input III: Apoio individual total	Output II: Alcance comunitário
		Input IV: Apoio total de fundações independentes	
		Input V: Número de voluntários	
12	Throsby and Withers (1979)	Input I: Trabalho	Output I: Quantidade de apresentações
			Output II: Quantidade de espetáculos
		Input II: Capital	Output III: Número de ingressos disponíveis
			Output IV: Ingressos Vendidos (ou receita)

Tabela 2: Matriz de *inputs* e *outputs* de artes cênicas. Fonte: Elaboração própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegado ao fim parcial de nosso percurso investigativo, podemos então responder positiva e temporariamente à pergunta que inaugura nosso texto. A eficiência na cultura é uma medida possível caso ela seja adaptada às especificidades e idiossincrasias do caso cultural. A aplicação da análise de envoltória de dados para o setor cultural é exemplar neste sentido, pois a DEA é um método versátil e multidimensional, na medida em que consegue contemplar variados *inputs* e *outputs* respectivos aos diferentes objetivos da organização, de modo a contemplar perspectivas distintas e complementares do desempenho cultural e a oferecer um quadro comparativo do desempenho de organizações culturais similares. Com isso, a satisfação do gestor público, tanto quanto aquelas dos fruidores culturais, dos artistas, dos funcionários administrativos, dos familiares podem ser consideradas em conjunto neste método, desde que haja dados relevantes e passíveis de monitoramento. Em outras palavras, é possível desdobrar o que se entende por eficiência de modo a contemplar noções como relevância, coerência, sustentabilidade, eficácia e efetividade.

Além disso, o método é uma tecnologia de *benchmarking*, ou seja, não possui uma referência *a priori* e abstrata da organização mais eficiente; esta será definida em relação aos pares comparados. Trata-se, pois, de um método comparativo, que define a eficiência de modo relacional: o desempenho de uma organização em relação às demais.

A DEA tem sido, de fato, utilizado em diversos tipos de organizações, desde orquestras a universidades; de museus a hospitais; de agências públicas às artes cênicas (BARRIO-TELLADO & HERRERO-PRIETO, 2021; BOYLE & THROSBY, 2012; HONG, 2014; BASSO & FUNARI, 2004), com destaque para aquelas sem fins lucrativos, onde os preços são desconhecidos e é preciso avaliar a utilização de recursos disponíveis. Por fim, note-se que o método é utilizado em conjunto com outras abordagens metodológicas, a exemplo da Cadeia de Valor, da Análise de Regressão, do Balanced Score Card (BSC) e do Processo de Análise Hierárquica (AHP). Isso nos convida para um esforço nas abordagens avaliativas de políticas públicas para a cultura, de modo que a criatividade encontre-se tanto dentro quanto fora de cena.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Guiomar. INDICADORES DE CULTURA DA UNESCO PARA O DESENVOLVIMENTO (IUCD). Revista Observatório Itaú Cultural - N. 27. São Paulo: Itaú Cultural, 2020.

ATKINSON, Anthony. Desigualdade. São Paulo: LeYa, 2015.BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimulation technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis. Management Science, v. 30, n. 9, p. 1078- 1092, 1984.BARRIO-TELLADO, M; HERRERO-PRIETO, L.; MURRAY, C. Audience success or art for art's sake? Efficiency evaluation of dance companies in the United States. Nonprofit Management and Leadership. 2020.

BARRIO-TELLADO, M.; HERRERO-PRIETO, L. Evaluating a Cultural Policy in the Dance Sector. Does Efficiency Always Mean Achieving Goals?, The Journal of Arts Management, Law, and Society, 2021.

BASSO, A., FUNARI, S. A Quantitative Approach to Evaluate the Relative Efficiency of Museums. Journal of Cultural Economics 28, 195–216 (2004).

BASSO, A., FUNARI, S. A three-system approach that integrates DEA, BSC, and AHP for museum evaluation. Decisions Econ Finan. 43, 413–441 (2020).

BASSO, A., FUNARI, S. DEA-BSC and Diamond Performance to Support Museum Management. Mathematics 2020b.

BOUERI, R. Modelos não paramétricos: Análise Envoltória de Dados (DEA). In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (org.) Avaliação Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BOYLE, S.; THROSBY, D. Corporatisation, Economic Efficiency and the Australian Symphony Orchestras. ECONOMIC PAPERS, VOL. 31, NO. 1, MARCH, 2012.BRASIL. 4ª Conferência Nacional de Cultura: Relatório Final. Brasil, 2024.

CALABRE, L. Escritos sobre políticas culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019.

CALABRE, L. Políticas Culturais no Brasil dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

CANCLINI, N. Política cultural: conceito, trajetória e reflexões. Salvador: EDUFBA, 2019.

CHARNES, A.; COOPER, W.; ROHDES, E. Measuring the efficiency of decision making units. European Journal of Operational Research, v. 2, n. 3, p. 429-444, 1978.

DEATON, A. Questioning one's views as circumstances evolve can be a good thing. *Finance & Development*, março de 2024.

DEL BARRIO, M. J.; HERRERO, L. C. Analysis of the technical and allocative efficiency of publicly owned Spanish museums. In: 19th International Conference of the ACEI, Valladalid, Spain, 2016.

DEL BARRIO, M. J.; HERRERO, L. C. Evaluating the efficiency of museums using multiple outputs: Evidence from regional system of museums in Spain. International Journal of Cultural Policy, 20, 2014.

DEL BARRIO, M. J.; HERRERO, L. C.; SANZ, J. A. Measuring the efficiency of heritage institutions: A case study of a regional system of museums in Spain. Journal of Cultural Heritage, Volume 10, Issue 2, 2009.

DEL BARRIO, M.J., HERRERO, L.C. Modelling museum efficiency in producing inter-reliant outputs. J Cult Econ 43, 485–512 (2019).

EVANS, Peter. Construção do estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas. In VIANA, A., IBANEZ N.; BOUSQUAT, A. Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação. São Paulo: Hucitec, 2012.

GÓMEZ-VEGA, M.; HERRERO-PRIETO, L.; Measuring emotion through quality: evaluating the musical repertoires of Spanish symphony orchestras Journal of Cultural Economics, 2018.

HERNÁNDEZ, T. N. Performance Indicators. In: TOWSE, R.; HERNÁNDEZ, T. N. (Org.) Handbook of Cultural Economics. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.

HONG, Joohee. Data Envelopment Analysis in the Strategic Management of Youth Orchestras. The journal of

arts management, law, and society, 44: 181–201, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Consumo social e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil. Revista de Economia Política, vol 36, no 1 (142), pp 29-45, janeiro-março/2016

KITCHENHAM, B. A. "Procedures for Performing Systematic Reviews", Tech. report TR/SE-0401, Keele University 2004.

LEVY, Joaquim. Sumário Executivo. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (org.) Avaliação Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. MAHONEY, J.; THELEN, K. (org.) *Explaining Institutional Change.* Cambridge University Press, 2010.

MARCO-SERRANO, F. Monitoring managerial efficiency in the performing arts: A regional theatres network perspective. Ann Oper Res, 145:167–181, 2006.

SEBOVA, M., Economic Efficiency of Cultural Institutions: The Case of Museums in Slovakia. Montenegrin Journal of Economics, 2018.

TAHERI, H., ANSARI, S. Measuring the relative efficiency of cultural-historical museums in Tehran: DEA approach. Journal of Cultural Heritage, 2013.

WANG, S., CHENG, E., ZHU, J., FU, C. E W. "Using DEA Models to Measure the Performance of Public Culture Services in China" International Conference on Computational Science and Computational Intelligence (CSCI), Las Vegas, NV, USA, 2016.

WU, J.; JIANG, K.; YUAN, C. Market-Oriented Reforms, Economic Efficiency and Commercial Performing Arts in China, The Journal of Arts Management, Law, and Society, 2019. DOI: 10.1080/10632921.2019.1664692

FOMENTO À CULTURA EM NITERÓI: COMO ENTENDER SEUS RESULTADOS?

Lia Baron[1]

Danielle Nigromonte[2]

RESUMO: Este trabalho resume os resultados de uma consultoria prestada à Prefeitura de Niterói com o objetivo de aperfeiçoar sua política de fomento direto à cultura. Ele reconstitui alguns ciclos de desenvolvimento da política cultural niteroiense nos últimos 30 anos. Posteriormente, confere foco aos últimos cinco anos desta trajetória, em que houve uma intensificação no lançamento de editais de fomento direto. A ênfase do trabalho recai sobre a tabulação, análise de dados e diagnóstico dos editais lançados nesse período. São comentados os impasses metodológicos encontrados no processo de consultoria, tais como a definição do corpus, o estabelecimento dos tipos de dados a serem analisados, as opções conceituais que conduziram a avaliação. O trabalho compila ainda as principais sugestões e diretrizes para o aprimoramento da política de fomento direto niteroiense.

Palavras-chave: Fomento. Financiamento. Editais. Políticas culturais. Políticas municipais.

1. Contextualização

Nas últimas três décadas, o município de Niterói tem buscado se consolidar como uma das cidades não capitais que mais investem em cultura no Brasil - ou, ao menos, que investem de maneira mais qualificada. Desde o ano de 1989, a cidade vem sendo conduzida por governos de centro-esquerda ou esquerda, que têm se alternado no poder. Em todos eles, a narrativa da valorização da cultura tem sido construída e reiteradamente afirmada nos discursos dos gestores, constituindo-se como um traço político do município.

---

1 Professora do Departamento de Artes e Estudos Culturais da UFF - Puro. Doutora em Literatura, Cultura e Contemporaneidade (PUC - Rio) e Consultora da UNESCO - Prefeitura Municipal de Niterói (RJ). liabaron@gmail.com

2 Bacharel em História pela Universidade Federal Fluminense - UFF, Especialista em História das Relações Internacionais - Universidade Complutense de Madri e Consultora da UNESCO/Prefeitura Municipal de Niterói (RJ), danielle.nigromonte@gmail.com

No artigo "Política cultural em Niterói: um panorama histórico" (BARON, CARNEIRO & NIGROMONTE, 2018), as autoras deste trabalho procuraram historicizar o processo de desenvolvimento cultural na cidade fluminense, estabelecendo os seguintes ciclos: 1) "criação da política cultural" (1989-2002), com ênfase no restauro e recuperação de infraestrutura predial e patrimônio material, além da criação de novos equipamentos culturais; 2) "democratização e descentralização" (2002-2012), com foco na produção de espetáculos públicos e atividades de formação gratuitas, no estabelecimento de instâncias de participação (conselho e conferências de cultura) e no direcionamento das políticas para as áreas periféricas; 3) "institucionalização e fomento" (2013 até o momento atual), com a sanção da Lei Municipal de Cultura, o estabelecimento do Sistema Municipal de Financiamento à cultura e os decorrentes editais de fomento direto e indireto.

Como se vê, as práticas e instrumentos de fomento em Niterói são relativamente recentes. Os editais para financiamento de projetos datam da última década, e foi apenas nos últimos cinco anos que eles se tornaram mais frequentes e mais robustos em termos orçamentários. Embora a política cultural niteroiense venha se desenvolvendo fortemente há 30 anos, fazendo da cidade uma referência nacional, as ações de investimento financeiro em projetos desenvolvidos pela sociedade civil nasceram na cidade de maneira tardia - e vêm se aprimorando com rapidez.

Importante aqui ressaltar que a Prefeitura de Niterói possui duas instâncias administrativas que executam prioritariamente as políticas públicas de cultura: a Secretaria Municipal das Culturas (SMC) e a Fundação de Arte de Niterói (FAN). No entanto, outros órgãos, como a Secretaria de Ações Estratégicas e Economia Criativa - SAE e a Niterói Empresa de Lazer e Turismo - Neltur também destinam orçamentos próprios para ações culturais relevantes. Esse investimento descentralizado, dentro do próprio poder executivo, posiciona a cidade como uma grande investidora em cultura - excedendo, inclusive, o piso de 1% para investimento municipal em cultura pleiteado na PEC 421/2014.[3]

Nesse regime de divisão e compartilhamento de responsabilidades entre órgãos da estrutura municipal, ao longo da segunda década dos anos 2000, as esparsas ações de fomento à cultura encontraram-se sob responsabilidade da FAN. Uma virada de inflexão aconteceu ao longo do período pandêmico. Como uma das estratégias para atenuar o impacto causado pela paralisação das atividades culturais decorrente do Covid-19, em 2020, foi implementada a Lei Federal nº 14.017 (Lei Aldir Blanc). Sua regulamentação em Niterói se deu por meio do Decreto n° 13.714/2020 que, além de normatizá-la, instaurou o Programa Municipal de Retomada Econômica do Setor Cultural. Indo além: atribuiu a responsabilidade pela realização dos editais de fomento direto à SMC.

3 Importante relembrar que, de acordo com pesquisa realizada por RUBIM & PAIVA NETO (2017), os municípios brasileiros foram os entes federativos que, nos anos de 2014 e 2015, mais investiram em cultura, somando 51% de todo o investimento público direto no país. Portanto, seria importante a Prefeitura de Niterói seguir acompanhando a soma dos investimentos em ações culturais de toda a municipalidade e calculando o valor per capta investido, o que certamente seguirá colocando a cidade em um patamar elevado entre os municípios que investem na cadeia produtiva do setor cultural. Para acompanhar o percentual de investimento destinado para a cultura em municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, e também do valor do investimento por habitante, vale acessar a pesquisa Rotas da Cultura: https://www.rotasdacultura.com.br/home. Acesso em: 12 de maio de 2024.

Inaugurou-se aí uma nova fase da pasta, que precisou se remodelar para atender à demanda de ser responsável por toda a carga administrativa inerente à execução de editais e subsídios emergenciais, além de operacionalizar recursos federais de altos valores,[4] posteriormente somados à suplementação orçamentária realizada pelo executivo municipal.[5]

Cabe notar que, embora tenha sido previsto na Lei do Sistema Municipal de Cultura (Lei nº 3182 de 2015), o fomento direto operado com recursos de orçamento municipal (ou, ainda, a partir de recursos federais) nunca foi objeto, em Niterói, de uma normativa específica, exaustiva e complexa, que oriente o seu funcionamento do ponto de vista organizacional, administrativo e jurídico. É de se observar, na mesma medida, que não se verifica no arcabouço jurídico da SMC uma normativa voltada para a prestação de contas dos projetos contemplados nos editais de fomento direto, o que traz insegurança ao processo de financiamento (tanto para a gestão quanto para os proponentes) e vulnerabilidades diante de órgãos de controle externo - como detalharemos mais adiante.

Por outro lado, é importante ressaltar o crescimento do fomento direto nos últimos cinco anos, em termos de pleitos lançados, volume de recursos alcançados e volume de proponentes beneficiados. Tal crescimento demonstra a maturidade institucional do órgão responsável, a confiança alcançada diante das demais instâncias da administração municipal e o desenvolvimento das políticas de investimento financeiro em projetos realizados pela sociedade civil.

Este trabalho resume o processo e os resultados de uma consultoria realizada sobre o tema[6], com foco na **análise dos resultados dos mecanismos de fomento direto lançados nos últimos cinco anos** (2019-2013), em Niterói. Cabe afirmar que, para efeitos deste trabalho, considera-se conceitualmente o fomento direto como as ações que o poder público municipal efetiva utilizando recursos próprios do orçamento, ou mesmo aqueles advindos de parcerias com outros entes, para apoiar projetos culturais selecionados através de editais ou de chamamentos públicos.

2. Diagnóstico dos editais de fomento direto publicados nos últimos cinco anos na cidade de Niterói

2.1 Metodologia da Pesquisa

---

4 Decreto n° 13.714/2020 - Art.1º: "Considerando o repasse previsto na Lei Federal nº 14.017 (de 29 de junho de 2020) por parte da União para o município de Niterói, no valor de R$ 3.120.870,53 (três milhões cento e vinte mil reais e cinquenta e três centavos), e a suplementação de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), prevista no decreto 13.712/2020, o valor para a execução da Lei Aldir Blanc no município de Niterói passa totalizar R$ 4.120.870,53 (quatro milhões cento e vinte mil reais e cinquenta e três centavos), a serem distribuídos conforme determinação própria a ser expedida pela Secretaria Municipal das Culturas."

5 https://culturaeumdireito.niteroi.rj.gov.br/lei-aldir-blanc. Acesso em: 12 de março de 2024.

6 A consultoria foi realizada no âmbito do projeto de cooperação técnica firmado entre a Prefeitura de Niterói e a Unesco (Projeto 914BRZ4025 - Promoção e Desenvolvimento Sustentável e Criativo do Patrimônio Cultural e Natural em Niterói), tendo sido conduzida pela autora Danielle Nigromonte, com acompanhamento técnico da autora Lia Baron. Observa-se ainda que ambas as autoras trabalharam na gestão municipal como Subsecretárias de Cultura, sequencialmente, entre 2017 e 2019.

O processo de realização do diagnóstico dos editais de cultura lançados pela SMC e pela FAN nos últimos cinco anos deparou-se com dificuldades metodológicas que dizem respeito, sobretudo, ao levantamento de documentos e de dados a eles relativos. Inicialmente, demandou-se que os textos dos editais fossem remetidos pela própria municipalidade e, na análise do material recebido, percebeu-se que ele apresentava significativas lacunas - por exemplo, dificuldade de acesso aos anexos dos editais (que, juridicamente, configuram sua parte constitutiva). De forma complementar, então, a consultoria realizou um rastreamento nos sites oficiais das instituições fomentadoras, tendo percebido que, talvez pela recorrente alternância no comando das pastas, houve a mudança de endereços eletrônicos ou lançamento de novos sites. Por vezes, as informações não se encontravam sistematizadas nas seções destinadas às ações de fomento, havendo ainda áreas desativadas ou desatualizadas na disponibilidade sequencial e cronológica dos documentos. Por fim, a consultoria realizou buscas no Diário Oficial do Município para que se alcançasse um universo mais completo de fontes primárias.

Uma pesquisa de documentos públicos, mesmo que tais atos administrativos tenham como princípio a publicidade obrigatória, exige habilidades investigativas e persistência. Como indica a pesquisadora Sofia Mettenheim, mergulhar no universo de editais é dedicar-se a uma "escavação na burocracia digital municipal":

> "Como os editais aparecem, onde aparecem e quando aparecem diz sobre o papel que desempenham nas políticas culturais de fomento e faz pensar sobre como se estrutura, se organiza e se gerencia informação nas gestões municipais de cultura." (METTENHEIM, 2023)

Mesmo considerando a realidade lacunar, com o objetivo sistematizar a análise dos editais, foi elaborada uma planilha em que foram inseridas as informações referentes a determinadas características dos chamamentos mapeados, que se tornaram focos de estudo pormenorizado. São elas: "formatação"; "conteúdo"; "política afirmativa"; "tipo de proponente"; "burocracia"; "pretextos jurídicos"; e "processo de seleção". Algumas destas categorias não puderam ser igualmente verificadas e analisadas em todos os editais. Isto se deve ao fato de que alguns dos chamamentos disponibilizados não possuíam os anexos para verificação e validação das informações, como já comentado.

Mais uma ressalva metodológica se faz aqui relevante: também se verificou um panorama lacunar no que diz respeito aos dados dos proponentes inscritos e selecionados. Em alguns dos editais, aliás, foram disponibilizados somente dados de selecionados, e não de inscritos, o que impede uma leitura mais pormenorizada do quadro de demandas. Para uma análise mais profunda dos perfis dos demandantes e beneficiários dos chamamentos, seria fundamental que os dados fossem solicitados de forma mais homogênea, por meio de formulários padronizados e repetidos ao longo dos anos. A irregularidade na entrada de dados fragiliza tanto o diagnóstico de perfil dos produtores da cidade quanto a tentativa de se estabelecer uma série histórica que aponte para movimentos de inclusão, descentralização e diversificação dos proponentes na política de fomento direto, por exemplo.

2.2 Análise dos dados

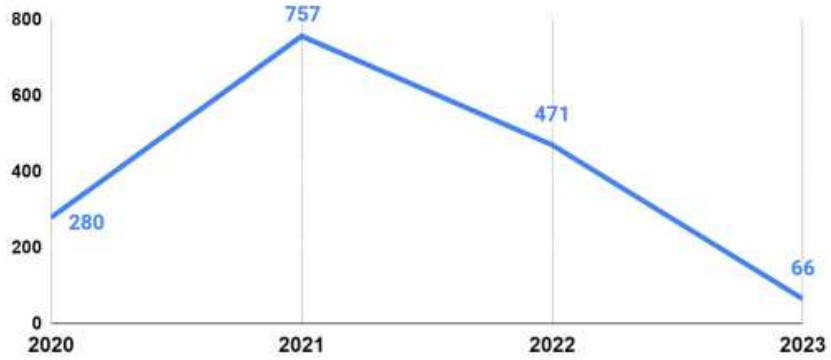
Entre 2019 e 2023, foram lançados 24 editais de cultura em Niterói. Destes, a Prefeitura disponibilizou acesso aos dados de 14 (58% do total de editais realizados no período), que se referem

àqueles gerenciados exclusivamente pela SMC. Foi então iniciado um mapeamento dos bancos de dados disponíveis, a fim de compará-los e tabulá-los em uma base única. De maneira geral, só puderam ser analisados os dados dos proponentes contemplados nos editais lançados de 2020 em diante, pois eram aqueles que permitiam leitura homogênea.

De forma simplificada, dada a quantidade de dados e gráficos gerados no processo de consultoria, pensamos ser importante compartilhar ao menos alguns deles para exemplificar quais tipos de conclusões foram geradas. Seguem as principais delas:

- Houve um aumento de 270% nos projetos contemplados entre 2020 e 2021, seguido por quedas de 27% e 86% nos anos subsequentes. Este aumento inicial tem como hipótese a execução das políticas emergenciais adotadas durante a pandemia.

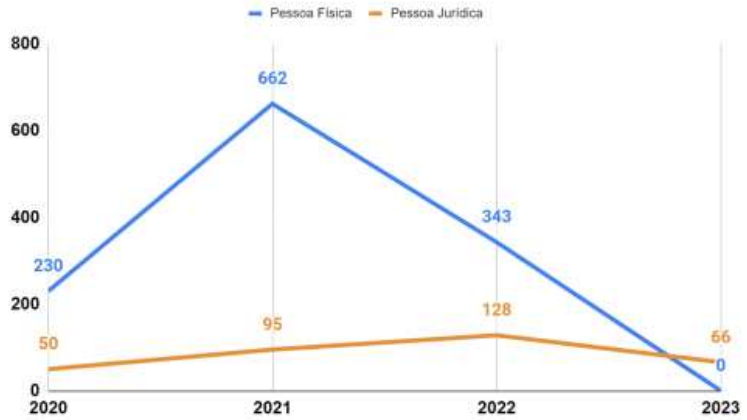
Gráfico - Total de projetos apoiados por ano (2020 - 2023)



Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

- Observou-se que 80% dos projetos contemplados foram propostos por pessoas físicas, apontando também para a relação com as políticas emergenciais da conjuntura pandêmica. Outra hipótese que se soma é o panorama de grande informalização da cena cultural de Niterói.

Gráfico - Total de projetos apoiados pelo tipo de proponente (PF ou PJ) por ano (2020-2023)



Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

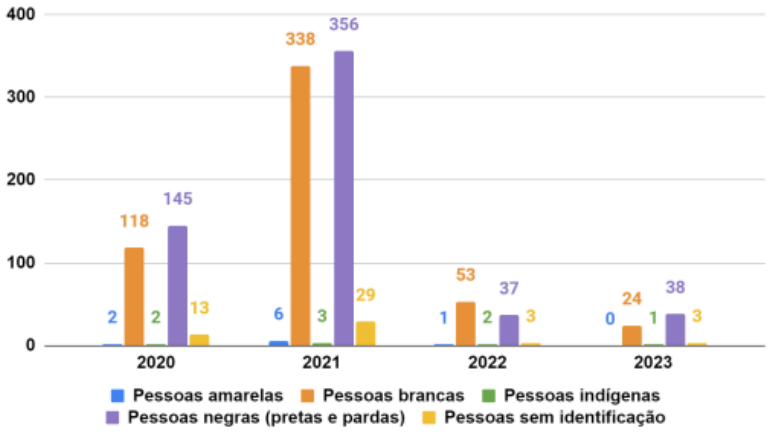
- O valor médio de aporte por projeto para pessoas jurídicas foi significativamente maior do que o destinado para pessoas físicas (9,5 vezes maior).

Gráfico - Valor total apoiado pelo tipo de proponente (PF ou PJ) por ano (2020-2023)

Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

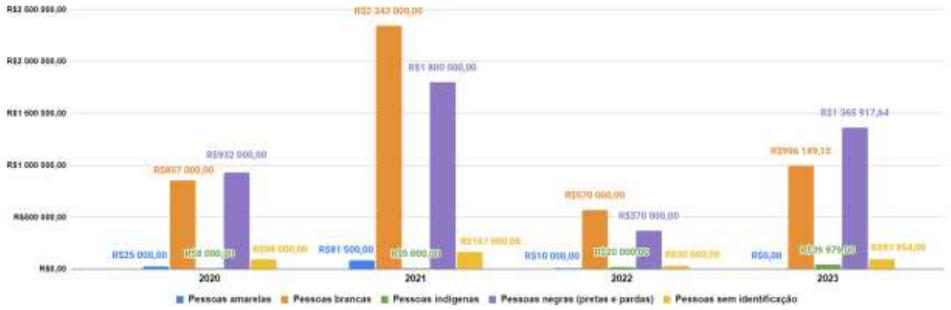
- Em 2020, 2021 e 2023, a quantidade de proponentes autodeclarados negros (pretos e pardos) contemplados foi superior a todos os demais marcadores de raça, embora os valores médios de apoio para esses produtores tenham sido inferiores à média geral.

Gráfico - Total de projetos apoiados de acordo com a raça/cor do proponente por ano (2020-2023)



Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

Gráfico - Valor total apoiado de acordo com a raça/cor do proponente por ano (2020-2023)

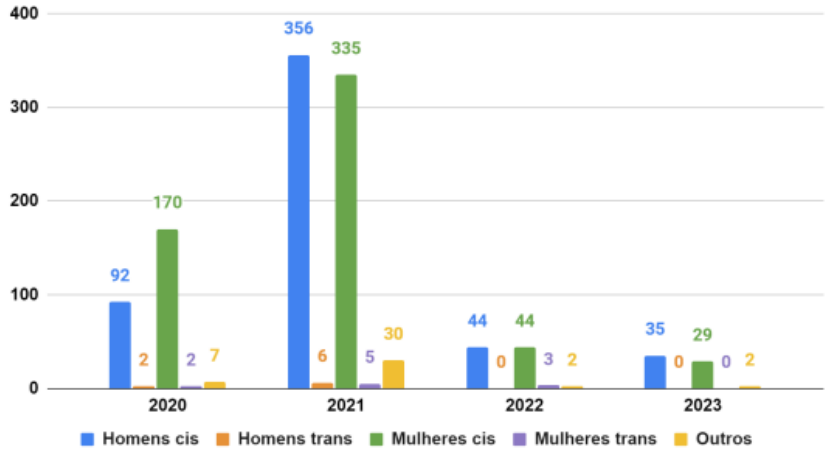


Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

- Observou-se também uma diminuição proporcional no número de projetos apresentados por mulheres cis, de 2020 para os outros anos subsequentes, mesmo em editais com re-

corte de gênero, enquanto o número de propostas apresentadas por homens cis aumentou proporcionalmente.

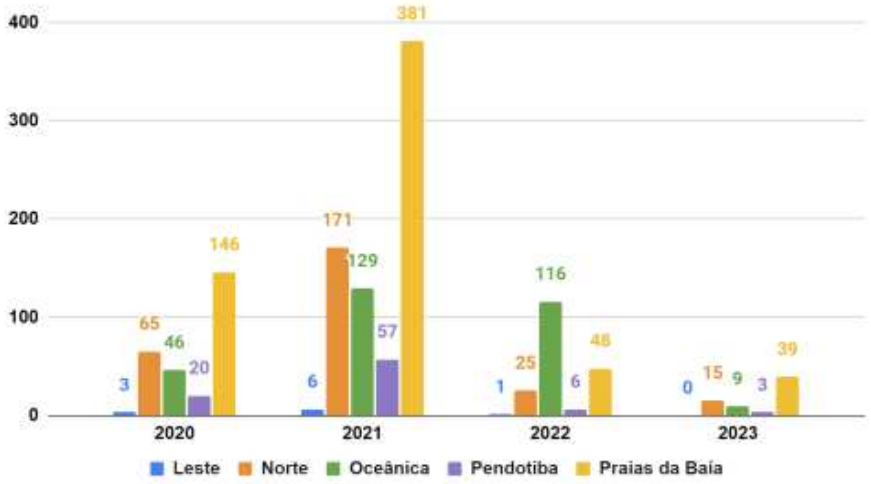
Gráfico - Total de projetos apoiados de acordo com o gênero do proponente por ano (2020-2023)



Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

- A análise geográfica revelou que a região das Praias da Baía concentrou mais da metade dos projetos apoiados e do orçamento investido, com bairros como Icaraí, Fonseca e Santa Rosa se destacando em termos de participação. Cabe observar que a referida região concentra os maiores índices de renda e institucionalização da cidade.

Gráfico - Total de projetos apoiados de acordo com a região do proponente por ano (2020-2023)



Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

- Notou-se ainda que 65,85% dos proponentes aprovados foram contemplados em apenas um edital, sem repetição em outras chamadas, o que aponta para uma desconcentração no cenário de proponentes, favorecendo produtores entrantes.

Tabela - Número de contemplados pelo total de editais contemplados

REPETIÇÃO DE CONTEMPLADOS	PROPONENTES	%
Ganhou 01 edital	646	65,85%
Ganhou 02 editais	198	20,18%
Ganhou 03 editais	88	8,97%
Ganhou 04 editais	28	2,85%
Ganhou 05 editais	13	1,32%
Ganhou 06 editais	05	0,50%
Ganhou 07 editais	02	0,20%
Ganhou 08 editais	0	-
Ganhou 09 editais	01	0,10%
Ganhou 10 editais	0	-
Nº DE CONTEMPLADOS ÚNICOS	**981**	**100%**

Fonte: Desenvolvido a partir dos dados acessados até 12/03/2024

3. Sugestões e diretrizes para aprimoramento dos editais

O trabalho desenvolvido pela consultoria culminou, em sua parte final, no exercício de arrolar uma série de sugestões que possam servir como orientação para a gestão no processo de qualificar a política e os instrumentos de fomento direto em Niterói[7]. Como resultado, foram feitas as seguintes recomendações para aprimorar a gestão do fomento direto no município:

a) Desenvolver formas claras de relação jurídico-administrativa com os proponentes, criando um arcabouço legal e normativo apropriado para o fomento direto.

Após o levantamento do conjunto de leis e decretos que conferem balizamento às práticas de fomento direto em Niterói, constatou-se que o investimento direto em projetos está previsto na Lei 3.182/2015 - sobretudo em sua Seção II -, que cria o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (SIMFIC), constituído pelos braços do fomento direto e indireto (este último relativo a recursos incentivados).

No que diz respeito ao fomento indireto, esta vertente foi normatizada de maneira satisfatória pelo Decreto no 12.747/2017, que regulamenta o SIMFIC. No que diz respeito ao fomento direto, ainda que este braço também seja objeto do mesmo decreto, seus critérios de normatização são insuficientes ou desatualizados, fazendo com que a normativa seja subutilizada nesse aspecto. Nota-se, mais além, que não há um instrumento legal específico que garanta orçamento mínimo destinado ao fomento direto, tampouco que estabeleça a periodicidade de investimento. Tudo isso configura um panorama frágil no que diz respeito à segurança procedimental, administrativa e jurídica conferida a proponentes e gestores.

7 Para a formulação de tais sugestões, além da análise dos documentos e dados, foi realizada ainda uma pesquisa comparativa de políticas de fomento, que se debruçou sobre as experiências dos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, além dos Estados do Ceará e Pernambuco.

Sugeriu-se, nesse sentido, que a municipalidade avançasse no desenvolvimento de tais garantias, por meio de instrumentos legais e normativos, fundamentais para que as ações de fomento se desloquem do regime da pontualidade e da discricionariedade para se constituírem como políticas de estado para a cultura niteroiense. De forma a apresentar subsídios para o desenvolvimento de base legal e normativa favorável ao fomento direto, sugerimos que sua elaboração siga os fundamentos e instrumentos constantes do Decreto do Fomento Federal (Decreto nº 11.453/2023) e da proposta de Marco Regulatório do Fomento (PL nº 3905/21), com claro viés modernizante e desburocratizante.

b) Implementar um sistema digital auditável para inscrição, análise e acompanhamento de projetos culturais apoiados via edital, garantindo transparência e eficiência.

Ao longo do estudo de histórico dos editais, verificou-se que as instâncias de gestão pública de cultura de Niterói ainda não possuem uma plataforma única para inscrição e seleção dos projetos candidatos ao fomento direto. Alguns editais foram operacionalizados por meio de sistema cedido por instituição privada, outros realizados por meio de formulário do Google, e mais tarde foi adotado um sistema utilizado pela própria prefeitura.

Sugeriu-se, nesse sentido, o desenvolvimento ou a contratação de sistema online desenhado especificamente para a operacionalização do fomento em Niterói. É importante que o sistema seja auditável e possua funcionalidades de geração de relatórios. Tal iniciativa traria maior solidez para o processo de inscrição e seleção, reforçaria a transparência do procedimento de escolha dos beneficiados e, mais importante para o objeto deste estudo, proporcionaria uma gestão de dados regular e segura - indispensável para o acompanhamento, avaliação e aprimoramento da política pública[8.]

c) Padronizar os formulários de inscrição e os sistemas de aferição de dados para consolidar análises de resultados e permitir o estabelecimento de séries históricas.

Verificou-se que a irregularidade de métodos de entrada de projetos é somada à aplicação de formulários com itens e categorias que variam a cada vez que se lança um edital. Tem-se, como resultado, um panorama irregular e frágil de dados sobre projetos inscritos e contemplados, o que impede de desenvolver uma análise de série histórica sólida. A consultoria, além de apontar para a importância de aplicação de formulários regulares, recomendou que o município estruture e consolide o funcionamento do Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais, definindo

8 É importante considerar ainda que, no caso de desenvolvimento de sistema próprio para apresentação de projetos culturais, recomenda-se que a implementação dessas tecnologias acompanhe a composição de equipe(s) com funcionários preocupados/ocupados com a inovação digital e atuantes no desenvolvimento das políticas públicas de cultura. Isto porque análises sobre as experiências destas ferramentas, como a realizada por Penteado et al. (2020) no modelo de Mapa Cultural, demonstram que mesmo a utilização de softwares adequados ainda apresentam barreiras para os usuários, pela dificuldade de compreensão e de utilização, e para os gestores, pela ausência de pessoal técnico para realizar adaptações e melhorias.

ferramentas estáveis e contínuas de coleta e sistematização de dados para o fomento direto, com vistas a permitir uma avaliação robusta das políticas públicas de cultura executadas no município.

d) Publicar normativas específicas para a prestação de contas, focadas na execução dos objetos dos projetos.

No ano de 2017, por ocasião da regulamentação da Lei do Sistema Municipal de Cultura de Niterói, a FAN publicou uma portaria dispondo sobre as normas de prestação de contas de projetos culturais beneficiários de fomento direto ou indireto (Portaria FAN nº 177, de 20 de setembro de 2017). Tal portaria foi republicada e aprimorada em um espaço de dois anos, na forma da Portaria FAN nº 031, de 06 de junho de 2019. Percebe-se que a normativa já apresenta alguns termos de modernização e desburocratização da prestação de contas, como: a possibilidade de que projetos de pequeno porte apresentem contas por meio de comprovação financeira simplificada; uma margem para que recursos possam ser remanejados sem autorização da administração, desde que restritos a determinado percentual; a possibilidade de custeio de despesas com concessionárias e outras ações de manutenção de equipamentos e projetos.

Verifica-se, no entanto, que a SMC não publicou normativa para formalização e instrução dos termos de prestação de contas dos editais por ela lançados. Como a consultoria não teve acesso ao anexo dos editais, não se pode afirmar que as instruções estejam ali contidas. Nesse sentido, recomendou-se a publicação de uma normativa única, trazendo segurança para a prestação de contas por parte do proponente e para análise por parte do gestor. Seria importante que a normativa seguisse as tendências verificadas nas portarias FAN e em âmbito nacional - por exemplo, a de se priorizar a prestação de contas por execução do objeto e de se admitir despesas com manutenção de equipamentos e atividades, aquisição de material, obras e demais custos com infraestrutura indispensáveis para o desenvolvimento do setor cultural.

e) Instituir um calendário anual de editais para proporcionar previsibilidade e organização ao processo de fomento

A ausência de previsibilidade no lançamento dos editais prejudica a capacidade de planejamento das políticas públicas e, mais além, a organização da cena cultural e a subsistência dos profissionais da cultura interessados no fomento direto. Para mitigar esses obstáculos, recomendou-se o estabelecimento de um calendário periódico, regular e de "longo prazo" para a publicação dos pleitos. Aqui, "longo prazo" refere-se à divulgação de um cronograma com períodos amplos para cada etapa prevista, confortável tanto para a gestão pública quanto para os profissionais da cultura, de forma a uniformizar as fases de planejamento, inscrição, avaliação, seleção e execução de projetos culturais.

Da mesma forma, orientou-se que a gestão pública dê preferência pela manutenção dos títulos e modelos dos editais lançados entre uma edição e outra. A redução da variação facilita a comunicação, a compreensão do pleito e o acesso e a adaptabilidade dos projetos aos seus objetivos.

4. Conclusão

A análise dos documentos e dados relativos ao fomento direto em Niterói aponta para um cenário promissor, dado o crescimento do investimento, da quantidade de editais lançados e dos proponentes beneficiados. Além disso, do ponto de vista institucional, a alocação do fomento direto em uma única instância de gestão (a SMC), realizada por decreto, representa um avanço na governança que pode levar a um salto na direção do desenvolvimento de uma política mais estável e perene. A realização da consultoria que originou este trabalho se deu no sentido de contribuir para a aceleração deste processo, apontando para conveniência de aprimoramentos técnicos, que podem colaborar para a eficiência das seleções, para a segurança das informações, para a qualificação da tabulação de dados e para a constituição da memória dos pleitos. Tudo isso favorece os processos de monitoramento, acompanhamento e reflexão sobre os resultados, imprescindível para o permanente refinamento desta política. Além disso, a consultoria apontou para uma indispensável atualização da gestão niteroiense com relação ao panorama legal e normativo que se descortina no cenário nacional a respeito do fomento direto. O momento é oportuno para que se realize uma modernização do arcabouço local - processo este que pode reposicionar a cidade de maneira muito favorável em um cenário mais amplo de inovação na gestão cultural pública.

4. Referências:

ALMEIDA, Armando & PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. “Fomento à cultura no Brasil: Desafios e oportunidades". In: Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 10, n. 2, p. 35-58, jul./dez, 2017.

ALMEIDA, Custódio, BARBALHO, Alexandre & AZEVEDO Jr., Ivânio. *Cultura, inovação e inclusão social: estudos de políticas culturais no Ceará.* Fortaleza: Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE, 2023.

BARBOSA, Frederico & FILHO, Roberto Freitas. “Financiamento Cultural: uma visão de princípios". Texto para Discussão 2083. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília Rio de Janeiro, 2015.

BARON, Lia, CARNEIRO, Juliana & NIGROMONTE, Danielle. “Política Cultural em Niterói: um panorama histórico". In: BARON, Lia & CARNEIRO, Juliana (Orgs). *Gestão Cultural*. Niterói: Niterói Livros, 2018.

CALIXTO, Clarice. “Novo regime jurídico de fomento à cultura". Apresentação de Powerpoint. “Seminário Direito e Cultura - Novo regime jurídico de fomento à cultura no Brasil". ENAP, Brasília, DF. 28 de novembro de 2023.

CORREA PACHECO, Julia, NIGROMONTE, Danielle Barreto & BARON, Lia Cabral. “Niterói Cidade Do Audiovisual: análise da implementação do programa e seus desafios." In: LexCult:¨ revista eletrônica de direito e humanidades, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 99-114, maio 2019. ISSN 2594-8261. Disponível em: http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/132 - Acesso em: 22 de março de 2024.

D'ICARAHY, Ericka Gavinho. *Fomento à cultura no Brasil: perspectivas para a prestação de contas pelo objeto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

GUIMARÃES, Fabiana & SILVA, Raiany. “Estudos sobre financiamento e fomento à cultura nos es-

tados e Distrito Federal". In: RUBIM, Albino & VASCONCELOS, Fernanda (Orgs.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017.

METTENHEIM, Sofia Leonor von. "É de tal? para democratizar o fomento à cultura: possibilidades e desafios a partir dos editais municipais das capitais brasileiras (2013-2018)". Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2023.

PENTEADO, Claudio Luis Camargo, HOMMA, Luana Hanae Gabriel, TORI, Lucca Amaral & HOMMA, Jana Tiemi Gabriel. "Softwares livres e políticas culturais no Brasil: o caso dos Mapa Cultural". In: Políticas Culturais em Revista. v. 13, n. 1, jan/jun, Salvador, 2020. p. 89-111.

PRAGMÁCIO, Mário. "O novo decreto de Fomento à Cultura". Blog Opinião, 09 de abril de 2023. Disponível em: https://www.ibdcult.org/post/o-novo-decreto-de-fomento-%C3%A0-cultura - Acesso em: 01 de abril de 2024.

RUBIM, Antonio Albino Canelas & PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. "Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal". In: RUBIM, Antonio & VASCONCELOS, Fernanda Pimenta. *Financiamento e Fomento à Cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017.

INDICADORES CULTURAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: QUANTO OS MUNICÍPIOS BAIANOS INVESTIRAM EM CULTURA NO ANO DE 2022?

Layno Sampaio Pedra[1]

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo apresentar indicadores sobre os investimentos culturais nos municípios baianos no ano de 2022. Preliminarmente, de forma breve, são apresentados os principais marcos da produção de indicadores culturais no país e apontada a relação entre cultura e orçamento público. Os dados analisados foram coletados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi e a sua análise busca traçar uma relação entre o nível de investimento na função cultura e o porte dos municípios. Os dados demonstram que essa relação é real e que grande parte dos recursos são direcionados à difusão cultural.

Palavras-chave: Orçamento público. Municípios baianos. Função cultura.

A produção de indicadores no campo da cultura é uma atividade relativamente recente e ainda pouco explorada no Brasil. Com o objetivo de contribuir com a produção de dados sobre os investimentos culturais dos municípios baianos, este trabalho busca responder às seguintes questões: quanto os municípios destinaram à função cultura no ano de 2022? Quais municípios aportaram os maiores e os menores valores? Qual a relação entre o porte do município e as quantias investidas? Como se deu a distribuição dos recursos por subfunção?

As pesquisas acadêmicas sobre recursos financeiros destinados à cultura normalmente têm como objeto de análise as leis de incentivo, os fundos de cultura e os editais de fomento. No entanto, pouco se discute acerca dos orçamentos públicos da cultura, especialmente no âmbito municipal. Muito pouco se sabe sobre os investimentos que cada um dos 417 municípios baianos realiza na área da cultura. Cerca de 90% deles possuem menos de 50 mil habitantes.

---

1 Doutorando em Cultura e Sociedade (UFBA), produtor cultural do Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas da UFRB, integrante do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – CULT, do Observatório da Economia Criativa da Bahia – OBEC e do Coletivo Gestão Cultural. E-mail: layno@ufrb.edu.br.

A metodologia deste trabalho constitui-se basicamente de pesquisa bibliográfica e documental. A primeira para compreender os principais conjuntos de indicadores culturais já produzidos no país e a importância dos orçamentos públicos para a cultura. E a segunda, para acessar os dados do Siconfi e produzir indicadores sobre os investimentos municipais.

O artigo está dividido em três partes, além da introdução e conclusão: a primeira apresenta os marcos da produção de indicadores culturais no país; a segunda aborda a relação entre cultura e orçamento público; e, na última, são apresentados os resultados da análise dos investimentos realizados pelos municípios.

Indicadores culturais: principais marcos no Brasil

A existência de indicadores é condição fundamental para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Segundo Jannuzzi (*apud* CALABRE, 2011), as estatísticas públicas são a matéria-prima para a construção dos indicadores sociais. O que diferencia a estatística do indicador é o conteúdo informacional, isto é, o valor contextual da informação disponível nos indicadores.

Os indicadores culturais devem ter por objetivo subsidiar as atividades da gestão pública de cultura, tendo como princípio básico o entendimento de que a cultura é um direito constitucional garantido a todos os cidadãos (CALABRE, 2011).

> Podemos decir que un indicador es una estadística que ha sido procesada con el fin de entregar información específica. Por ende, un indicador cultural se diseña especialmente con el fin de entregar información pertinente a las políticas culturales. Un indicador es más que un dato: es una herramienta diseñada a partir de datos que le dan sentido y facilitan la comprensión de la información. Un indicador debe ser una información sintética que oriente sobre dónde se está respecto a cierta política y que ayude a los responsables políticas en la toma de decisiones (PFENNIGER, 2004, p. 70).

Segundo Pfenniger (2004), um indicador cultural deve ter, pelo menos, as seguintes características: ser confiável, periodicamente atualizado, claro, comparável no tempo e no espaço, acessível e relevante para a política cultural. Calabre (2011) classifica os indicadores culturais em dois tipos: indicadores de caráter setorial (música, teatro, museus, dança, circo, livro e leitura etc.) e indicadores de caráter transversal (emprego, empresas, gastos culturais, propriedade intelectual, comércio exterior de bens culturais etc.). Considerando essa tipologia, os indicadores apresentados neste trabalho podem ser classificados como de caráter transversal.

A partir de trabalhos de Paula Ziviani (2008), Daniela Ghezzi e Rosana Catelli (2013) e de consultas ao *site* do IBGE, este trabalho destaca quatro dos principais conjuntos de indicadores culturais do país. O primeiro deles é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE com dados de todos os municípios brasileiros. Os blocos de cultura da MUNIC foram publicados nos anos de 1999, 2001, 2005, 2012, 2018 e 2021. Já os Suplementos de cultura, com informações mais detalhadas, foram

publicados em 2006 e 2014. A pesquisa apresenta informações sobre o órgão gestor da cultura; infraestrutura; recursos humanos e orçamentários; instrumentos de gestão; legislação; existência e funcionamento de Conselhos, Fundos e Fundações Municipais de Cultura; atividades artísticas e artesanais; meios de comunicação; e equipamentos culturais (IBGE, 2006).

O segundo marco é a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC, também realizada pelo IBGE. O suplemento de cultura da ESTADIC aborda a temática nas 27 unidades da federação e foi publicado em 2014. Nos anos de 2018 e 2021 foram publicados blocos sobre cultura. As pesquisas apresentam informações sobre a existência de equipamentos culturais, meios de comunicação, atividades artísticas e artesanais e pontos de cultura; gestão da Política de Cultura; infraestrutura e capacitação de servidores; legislação; instâncias de participação; além da existência e funcionamento de Fundos de Cultura, entre outros aspectos (IBGE, 2014).

O terceiro marco é o Sistema de Informações e Indicadores Culturais - SIIC. Também produzido pelo IBGE, o SIIC foi publicado pela primeira vez em 2006 e já teve outras cinco edições: 2007, 2013, 2019, 2021 e 2023. O sistema apresenta dados sobre a oferta e demanda de bens e serviços culturais, os gastos das famílias e os gastos públicos com cultura, além do perfil socioeconômico da mão-de-obra ocupada em atividades culturais. Para a sua produção, o IBGE utiliza bases de dados já existentes.

Por fim, o último marco é a publicação *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009,* produzida pelo Ministério da Cultura. O anuário tem como proposta:

> [...] reunir informações sobre as diversas expressões culturais por meio de indicadores quantitativos. [...], abrange diversos segmentos do setor cultural, tais como cultura popular, teatro, biblioteca pública, museu, artes plásticas, fotografia, moda, design, cultura digital e cinema, entre outros (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009, p. 27).

Todas essas pesquisas são de grande importância para a avaliação das políticas culturais e fontes para muitos pesquisadores da área.

Políticas culturais e orçamento municipal

A produção de indicadores sobre orçamentos públicos de cultura é um campo ainda pouco explorado. No entanto, o orçamento é uma peça fundamental na execução de qualquer política pública. Sobre isso Barbalho afirma que:

> A questão orçamentária é um elemento decisivo na implantação da cidadania e da democracia culturais. Não apenas porque, se o setor cultural não obtiver recursos suficientes, suas políticas não poderão ser realizadas, mas também porque o parco orçamento acaba por ser negociado a partir de ações pontuais, mantendo a "política de balcão" – uma das "tristes tradições" das políticas culturais brasileiras (BARBALHO, 2012, p. 163).

Em 2003, no primeiro mandato do presidente Lula (PT), deputados do Partido dos Trabalhadores apresentaram um Projeto de Emenda à Constituição com o objetivo de estabelecer que

a União aplicasse anualmente na cultura pelo menos dois por cento da receita resultante dos impostos; os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento; e os Municípios, um por cento. A aprovação desse projeto acarretaria em um aumento substancial dos recursos destinados à cultura, no entanto, continua em tramitação no Congresso Nacional. Sobre os empecilhos para a sua aprovação, Juca Ferreira, ex-ministro da Cultura, afirmou que no Brasil "[...] a cultura ainda não é entendida como necessidade. A elite política e econômica e a opinião pública ainda veem a cultura como algo supérfluo [...]" (FERREIRA, 2013, p. 187).

No Brasil, os municípios são responsáveis por mais da metade dos gastos públicos em cultura, de acordo com reportagem da Folha de São Paulo. "Em 2018, a despesa dos municípios classificada na 'função cultura' foi de R$ 4,83 bilhões, 51,8% do total. Os estados fizeram 26,8% dos dispêndios, e o governo federal, 21,4%". No mesmo ano, o setor público destinou à cultura R$ 9,1 bilhões, o correspondente a 0,21% do total de recursos da administração pública. A reportagem afirma que, entre 2011 e 2018, todas as esferas de governo reduziram seus investimentos no setor cultural, passando de 0,28% para 0,21%. No governo federal, no mesmo período, a participação dos gastos do setor cultural em relação ao orçamento total caiu de 0,08% para 0,07%, nos governos estaduais a redução foi de 0,42% para 0,28% e nos governos municipais, de 1,12% para 0,79% (FREIRE, 2019).

> Algumas áreas, como saúde, educação e assistência social, por possuírem patamares mínimos de gastos constitucionalmente definidos e/ou sistemas nacionais de políticas públicas, estão um pouco mais "protegidas". Já outras áreas, como a cultura e o esporte, tornam-se ainda mais vulneráveis nesse momento, dado que, em um eventual conflito distributivo, acabam sendo frequentemente preteridas. A situação financeira dos municípios brasileiros agrava ainda mais esse quadro" (SILVA; SANTOS; MEDEIROS, 2018, p. 393).

Além de não possuir um investimento mínimo obrigatório e de não ser entendida como necessidade, o campo das políticas culturais sofreu uma série de retrocessos nos últimos anos. No governo federal houve a extinção do Ministério da Cultura (recriado em 2023), a atuação de gestores pouco afeitos à democracia, a interrupção de programas, corte de investimentos, tentativa de criminalização de artistas e produtores, censura a exposições, discursos preconceituosos, ataques a comunidades indígenas e tradicionais etc. No governo da Bahia, apesar do retrocesso não ser tão ostensivo, ele também aconteceu nos últimos anos. A interrupção na realização das conferências de cultura, a redução de recursos, a não regularidade no lançamento de editais de fomento, o enfraquecimento da política de territorialização e a interrupção de projetos são alguns dos exemplos do enfraquecimento das políticas culturais no estado.

Os dados municipais analisados neste artigo estão imersos nesse ambiente de retrocessos e podem ter sofrido sua influência, mesmo que de forma indireta. O período analisado corresponde aos últimos anos dos governos do presidente Jair Bolsonaro (PL) e do governador Rui Costa (PT) e o segundo ano das gestões municipais.

Investimento dos municípios baianos na função cultura

Os municípios, estados e união elaboram anualmente suas Leis Orçamentárias Anuais - LOA com a estimativa de receita e despesa para o exercício seguinte. A LOA integra o sistema de planejamento orçamentário que também é composto pelo Plano Plurianual - PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Ao elaborar seus orçamentos, eles classificam os recursos em funções e subfunções. São 28 funções e 109 subfunções possíveis para a classificação dos recursos orçamentários dos entes. "A função refere-se à principal área de atuação do órgão e deve refletir a sua missão institucional, já a subfunção é relacionada à área da despesa na qual a ação será executada" (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022). Os recursos da função cultura normalmente são geridos pelo órgão gestor da área e possui duas subfunções diretamente vinculadas a ela: patrimônio histórico, artístico e arqueológico; e difusão cultural.

No ano de 2022 o Governo Federal empenhou cerca de R$ 1,2 bilhão em investimentos na função cultura, o que corresponde a 0,04% do total de despesas realizadas (Portal da Transparência). O Estado da Bahia, por sua vez, empenhou pouco mais de R$ 200 milhões, o equivalente a 0,28% do total (Finbra/Siconfi).

Para analisar os investimentos dos municípios baianos utilizou-se a base de dados do Finbra/Siconfi. Essa base de dados contém as informações orçamentárias (execução de receitas orçamentárias, despesas orçamentárias, despesas por função e execução de restos a pagar) de todos os entes. A consulta ao Finbra foi feita através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO referente ao último bimestre do ano. Neste trabalho optou-se por analisar os dados orçamentários a partir das despesas empenhadas. O empenho é a primeira etapa no processo de execução das despesas públicas.

> O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído [...]. Já a liquidação é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado. Por fim, se estiver tudo certo com as fases anteriores, o governo pode fazer o pagamento, repassando o valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, sd).

Do total de 417 municípios, cinco não estão com as informações disponibilizadas no banco de dados do Finbra/Siconfi. Provavelmente, essa ausência se deve ao não envio, por parte dos municípios, dos relatórios de execução financeira relativos ao ano de 2022. Dessa forma, os dados desses municípios não são analisados neste artigo. São eles: Caatiba, Jaborandi, Maiquinique, Milagres e Rio do Antônio.

Dos 412 municípios que enviaram seus relatórios, dezesseis não destinaram recursos à função cultura: Antônio Gonçalves, Aratuípe, Barro Alto, Botuporã, Buerarema, Cordeiros, Cotegipe, Floresta Azul, Guaratinga, Itagibá, Itamari, Itanagra, Manoel Vitorino, Pau Brasil, Rafael Jambeiro, Ribeirão do Largo. Os 396 municípios que destinaram recursos à função cultura foram responsáveis pelo investimento de aproximadamente R$ 703,7 milhões.

Para permitir a comparação entre os municípios decidiu-se classificá-los por porte, levando em conta o nº de habitantes.

Tabela 1: Porte dos municípios

Porte dos municípios (nº de hab.)	Total de municípios	Municípios analisados	Investiram na Função Cultura
Até 10.000	79	77	71
10.001 a 20.000	166	163	155
20.001 a 50.000	125	125	123
50.001 a 100.000	30	30	30
100.001 a 500.000	15	15	15
Mais de 500.000	2	2	2
Total	**417**	**412**	**396**

Fonte: Finbra. Elaborado pelo autor.

Comparando os investimentos em cultura com o orçamento geral dos municípios, chegou-se à média de 1,54% de recursos destinados à função cultura. O valor per capita ficou com a média de R$ 72,00. Quando observados os portes dos municípios, nota-se uma grande variação nesses valores. Aqueles que possuem a maior média de investimentos são os que possuem até 10 mil habitantes, onde a média de investimento foi de 1,78% e a média per capita de R$ 104,37.

Embora se refiram a valores médios, os dados identificados permitem afirmar que quanto maior o porte do município menor o investimento per capita em cultura. A média geral de 1,54% de investimento e de R$ 72,00 de valor per capita devem-se, essencialmente, à grande quantidade de municípios de pequeno porte no estado.

Tabela 2: Média de investimento e de valor per capita (2022)

Porte dos municípios (nº de hab.)	Investimento na função cultura	Valor per capita
Até 10.000	1,78%	R$ 104,37
10.001 a 20.000	1,49%	R$ 68,51
20.001 a 50.000	1,54%	R$ 65,90
50.001 a 100.000	1,54%	R$ 55,65
100.001 a 500.000	0,91%	R$ 36,32
Mais de 500.000	0,24%	R$ 7,09
Média Geral	**1,54%**	**R$ 72,00**

Fonte: Finbra. Elaborado pelo autor.

Os municípios que tiveram os maiores índices de investimento foram: Salinas da Margarida (7,61%), São Gonçalo dos Campos (7,33%), Araças (6,68%), Riachão das Neves (5,44%) e Mucugê (5,12%). Na outra ponta, com os menores índices estão: Serra do Ramalho, Mundo Novo, Ilhéus,

Cristópolis, Jandaíra e Sítio do Mato, todos com menos de 0,1%.

Analisando o investimento per capita, os municípios que mais investiram foram: Mucugê (R$ 397,14), Salinas da Margarida (R$ 391,86), Araçás (R$ 372,10), Aiquara (R$ 361,69) e Potiraguá (R$ 300,38). Os menores investimentos per capita foram feitos por: Serra do Ramalho (R$ 0,01), Mundo Novo (R$ 0,03), Ilhéus (R$ 0,07), Cristópolis (R$ 0,45) e Sítio do Mato (R$ 1,21). Nesta listagem observa-se que, tanto os municípios que realizaram os maiores investimentos quanto os menores, são de pequeno porte. Ou seja, mesmo sendo os que mais investem em cultura, em média, os municípios pequenos também estão entre os que menos investem. A única exceção é Ilhéus, município com mais de 150 mil hab. que, apesar da sua importância histórica, cultural e econômica, está entre as cidades que menos destinaram recursos à cultura.

Analisando os percentuais de investimento, nota-se que 63,83% investiram mais de 1% dos recursos na função cultura. Essa informação é muito relevante e confirma a grande contribuição dos investimentos municipais para o desenvolvimento cultural. Os níveis de investimentos para cada grupo de municípios podem ser conferidos na tabela abaixo.

Tabela 3: Quant. de municípios por nível de investimento

Investimento	Quant. de munic.	Percentual
Sem investimento	16	3,88%
Até 1%	133	32,28%
de 1,01% a 2 %	160	38,83%
de 2,01% a 3%	64	15,53%
de 3,01% a 4%	24	5,83%
de 4,01% a 5%	10	2,43%
mais de 5%	5	1,22%
Total	**412**	**100%**

Fonte: Finbra. Elaborado pelo autor.

Os municípios distribuíram os investimentos em diversas subfunções, as principais são: patrimônio histórico, artístico e arqueológico; difusão cultural; e administração geral. Do montante geral empenhado, 83,43% foi destinado à subfunção difusão cultural, 11,35% à administração geral e 2,01% à "patrimônio histórico, artístico e arqueológico". O detalhamento da distribuição entre as subfunções pode ser conferido na próxima tabela.

Observando o porte dos municípios, a subfunção "difusão cultural" foi a que concentrou o maior volume de recursos, com exceção dos municípios com mais de 500 mil habitantes, que destinaram a maior parte dos recursos para "administração geral". Nesses dados destaca-se o baixo percentual destinado ao patrimônio. Uma possível explicação para isso é que, embora a Bahia detenha muitos bens patrimonializados, muitos deles são tutelados pelo Governo do Estado, através do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia - IPAC, ou pela União, através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. A quantidade de municípios com bens tombados ou registrados a nível municipal ainda é reduzida. Dessa forma, os municípios destinam

menos recursos para esta subfunção, embora a Constituição Federal determine que a preservação desses bens seja de competência dos três entes.

Tabela 4: Investimento por subfunção (%)

Porte dos municípios (nº de hab.)	Patrimônio Hist., Artíst. e Arqueol.	Difusão Cultural	Administração Geral	Demais Subfunções
Até 10.000	1,56%	89,40%	7,16%	1,88%
10.001 a 20.000	3,28%	87,81%	4,79%	4,12%
20.001 a 50.000	1,18%	85,91%	10,76%	2,15%
50.001 a 100.000	4,12%	85,41%	10,41%	0,05%
100.001 a 500.000	0,33%	79,57%	14,68%	5,42%
Mais de 500.000	0,13%	34,55%	51,47%	14,30%
Geral	**2,01%**	**83,43%**	**11,35%**	**3,21%**

Fonte: Finbra. Elaborado pelo autor.

Analisando a quantidade de municípios que destinaram recursos a cada uma das subfunções, observa-se que, dos 396 municípios que destinaram recursos à função cultura, 378 investiram em difusão cultural; 132, em administração geral; 17, em patrimônio histórico, artístico e arqueológico; e 24 nas demais subfunções. Aqui também destaca-se a pequena quantidade de municípios que investiram em patrimônio. Cidades como Morro do Chapéu, com importantes sítios arqueológicos, e Salvador e Cachoeira, com inúmeros imóveis tombados, não aportaram nenhum investimento nesta subfunção.

Tabela 5: Quantidade de municípios que investiram em cada subfunção

Porte dos municípios (nº de hab.)	Patrimônio Hist., Artíst. e Arqueol.	Difusão Cultural	Administração Geral	Demais Subfunções
Até 10.000 (71)	1	66	24	3
10.001 a 20.000 (155)	5	149	39	10
20.001 a 50.000 (123)	2	118	45	5
50.001 a 100.000 (30)	4	28	16	3
100.001 a 500.000 (15)	4	15	6	2
Mais de 500.000 (2)	1	2	2	1
Total (396)	**17**	**378**	**132**	**24**

Fonte: Finbra. Elaborado pelo autor.

Dos municípios que empenharam recursos na função cultura, 261 (63,8%) destinaram a totalidade do valor a apenas uma subfunção: 245 (61,87%) destinaram à "difusão cultural"; dez (2,52%), à administração geral; um (0,25%) ao patrimônio histórico, artístico e arqueológico; e cinco (1,26%), às demais subfunções. Apenas nove municípios (2,27%) compartilharam os recursos entre as três principais subfunções.

Considerações finais

Conhecer quanto os municípios investem em cultura e como esses recursos são distribuídos é fundamental para a compreensão da importância que o setor cultural tem para a gestão pública municipal. Os dados apresentados comprovam que os municípios são os entes que mais investem em cultura. Ressalta-se que a ausência de investimentos, no entanto, não significa, necessariamente, que o município não tenha feito outro tipo de investimento ou realizado qualquer atividade na área cultural. Entretanto, a ausência deles já diz bastante sobre a importância dada ao setor cultural.

Os dados demonstram que a maioria dos municípios investiram mais de 1% na função cultura e que a média geral foi de 1,54%, percentual relativamente alto dentro do escopo analisado. No governo federal esse percentual foi de 0,04% e no estadual, de 0,28%, confirmando a relevância dos investimentos municipais. As análises mostraram ainda que os municípios que mais investiram foram aqueles de até 10 mil habitantes, enquanto os municípios de grande porte foram os que menos investiram. Quando analisada a distribuição dos recursos por subfunção verifica-se a grande concentração em difusão cultural e o baixo investimento em patrimônio histórico, artístico e arqueológico.

Os indicadores apresentados são bastante relevantes e apontam para a necessidade de pesquisas mais aprofundadas sobre os investimentos realizados. Uma investigação sobre o volume de recursos destinado a cada uma das atividades (realização de eventos, aquisição de equipamentos, construção de espaços, restauro de bens patrimoniais, atividades formativas, premiações, pagamento de servidores, manutenção de grupos, realização de espetáculos etc) e por um período mais prolongado poderá ajudar a compreender melhor a participação dos municípios no desenvolvimento cultural.

Referências

BARBALHO, Alexandre. Política Cultural e Orçamento Participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. *In*: **Políticas Culturais em Revista**, 5(1), 156–169, 2012. Disponível em:

https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/6496/4543. Acesso em: ago. 2021.

GHEZZI, Daniela R.; CATELLI, Rosana E. Indicadores quantitativos, pesquisas sobre hábitos culturais e políticas públicas de cultura. *In*: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS. 2013, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro. Disponível em: https://issuu.com/centrodepesquisaeformacao/docs/indicadores_quantitativos__pesquisa. Acesso em: jul. 2023.

FERREIRA, Juca. Os novos rumos da cultura no Brasil. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). **Cultura pela Palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010**. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

FREIRE, Vinicius T. **Cidades respondem por 52% de toda a despesa pública com a cultura.** Disponível em:

https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2019/08/cidades-respondem-por-52-de-toda--a-despesa-publica-com-a-cultura.shtml. Acesso em: ago. 2021.

CALABRE, Lia. Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. *In*: BARBALHO, Alexandre *et al* (org). **Cultura & Desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas.** Salvador: Edufba, 2011. 287 p. (Coleção cult).

PFENNIGER, Mariana. Indicadores y estadísticas culturales: un breve repaso conceptual. In: **Boletín GC: Gestión Cultural nº7: Indicadores y Estadísticas Culturales**, abril de 2004. ISSN: 1697-073X. Disponível em:

https://www.uv.mx/opc/files/2018/04/Indicadores-y-estadisticas-culturales-Un-breve-repaso--conceptual-Mariana-Pfenniger.pdf. Acesso em: jun. 2023.

SILVA, L. A. M.; SANTOS, F. B. P. D.; MEDEIROS, A. K. Orçamento Público Municipal da Cultura: Função, Subfunção ou Sem-Função? In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 376-396, 2018. Disponível em:

http://www.spell.org.br/documentos/ver/52030/orcamento-publico-municipal-da-cultura--funcao--subfuncao-ou-sem-funcao-/i/pt-br. Acesso em: ago. 2021.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009**. Brasília: Minc, 2009. Disponível em:

https://www.ufjf.br/ladem/files/2009/10/cultura_em_numeros_2009.pdf. Acesso em: jul. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2022**. Brasília, 2ª ed., 2022. Dis-

ponível em:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf. Acesso em: jul. 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **O que significa executar a despesa pública?** Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica. Acesso em: jul. 2022.

ZIVIANI, Paula. **A consolidação dos indicadores culturais no Brasil: uma abordagem informacional.** Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) –Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ECID-7NSHV9/1/disserta__o___paula_ziviani.pdf. Acesso em: jun. 2023.

IBGE. **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2006. Disponível em:

https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19879-suplementos-munic2.html?edicao=10637. Acesso em: jul. 2023.

IBGE. **ESTADIC - Pesquisa de Informações Básicas Estaduais**. 2014. Disponível em:

https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/19880-suplementos-estadic2.html?edicao=22853. Acesso em: jul. 2023.

ÍNDICE CULTURAL DOS ESTADOS V1.0: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA OS ESTADOS BRASILEIROS

Thamara Marcos dos Santos[1]

José Carlos Lázaro[2]

Francisco Wellington Ribeiro[3]

RESUMO: A diversidade cultural presente nas regiões funciona como um viveiro de perspectivas únicas, estimulando a criatividade e a abertura a diferentes formas de pensar. Portanto, a necessidade de organização de informações e fonte de dados é realidade para as políticas públicas de qualquer natureza. Contudo, a cultura carrega especificidades que fazem aumentar a premência da revisão e construção de indicadores culturais mais consistentes. Este artigo contribui ao propor um índice para mensurar o desempenho cultural dos Estados Brasileiros, baseados em dados disponíveis e proposições estatísticas, com a simplificação de alguns indicadores visto a sua correlação com outros, através da análise de componentes principais.

Palavras-chave: Índice cultural. Indicadores. Estados brasileiros. Cultural Estadual

Durante muito tempo, a arte e a cultura foram tratadas de maneira superficial pela maioria dos economistas. Os autores clássicos, por exemplo, estavam principalmente preocupados com a escassez e a produção de riqueza e, portanto, esses autores não a consideravam um elemento relevante para a expansão do produto nacional. No entanto, o mercado cultural se desenvolveu e passou a ganhar espaço, inclusive no meio acadêmico. Baseada na perspectiva do consumo, Markusen (2007) demonstra que os investimentos culturais podem promover o crescimento e o desenvolvimento econômico. Portanto, na economia moderna, surgiu um campo distinto que analisa os efeitos dos fatores culturais, como um conjunto de atitudes e metas, sobre os resultados econômicos (Frey & Briviba, 2022).

1 Graduada PPAC/UFC Mestranda thamaramarcos@alu.ufc.br

2 Dr. PPAC/ UFC e Pesquisador do Cientista Chefe da Cultura -CE, lazaro.ufc@gmail.com

3 Mestre PPAC/UFC Doutorando, fwribeiro@hotmail.com

Na economia, o "setor cultural" engloba os setores industrial e não industrial (Emília et al., 2008). A cultura constitui um produto final de consumo, sendo ou não reproduzível e destinada a ser consumida no local (um concerto, uma feira de arte, uma exposição) ou voltada para reprodução em massa, disseminação em massa e exportação (um livro, um filme, uma gravação sonora). Os setores culturais incluem edição (livros, jornais, revistas, gravação sonora etc.), cinema, vídeo, rádio e atividades de televisão, artes cênicas, imprensa, museus, arquivos, bibliotecas, atacado e varejo de bens culturais, e atividades arquitetônicas (Ngo et al., 2019).

O setor cultural, compreendendo as artes, tradições, patrimônio e expressões criativas de uma sociedade, serve como catalisador para a imaginação e o pensamento original. Quando as regiões investem na preservação e promoção de sua cultura, estão, na verdade, criando um terreno fértil para a inovação (Jun & Jian, 2021). A diversidade cultural presente nas regiões funciona como um viveiro de perspectivas únicas, estimulando a criatividade e a abertura a diferentes formas de pensar.

O vínculo entre cultura e desenvolvimento socioeconômico foi estabelecido pela Unesco por meio de uma série de diagnósticos, estudos e conferências internacionais. Um dos principais objetivos dessas ações foi, em primeiro lugar, demonstrar que as diferenças culturais não constituem um obstáculo para o desenvolvimento socioeconômico e, em segundo lugar, que a cultura e as artes podem contribuir diretamente para a melhoria dos índices econômicos, o bem-estar, a educação e a promoção dos valores culturais nacionais (Reis, 2011).

A construção de indicadores culturais é o primeiro passo para começar a pensar em uma forma de acompanhamento e avaliação das ações da área de cultura. Indicadores são ferramentas essenciais para avaliar políticas públicas, fornecendo dados numéricos para medir, comparar e aprimorar o desempenho, orientando decisões racionais (Jannuzzi, 2006).

A necessidade de organização de informações e fonte de dados é realidade para as políticas públicas de qualquer natureza. Contudo, a cultura carrega especificidades que fazem aumentar a premência da revisão e construção de indicadores culturais mais consistentes, a partir das bases de dados existentes, mas não só, tendo em vista que as bases de dados existentes carecem de adaptações que melhor contemplem as particularidades do campo (Ziviani & Silva, 2022).

Há necessidade de desenvolver diagnósticos, coletar dados estatísticos e formular indicadores sobre o setor cultural está aumentando nos últimos tempos, dada a importância atribuída à cultura como alvo de políticas públicas no cenário mundial (Throsby, 1999). Isso visa subsidiar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas.

Estudos sobre a construção de índices nos campos da inovação e da competitividade (Bielińska-Dusza & Hamerska, 2021, Makkonen & van der Have, 2012), do desenvolvimento humano e social (Dörffel & Schuhmann, 2022, Lima et al., 2022) e da sustentabilidade ou do meio ambiente (Doukas et al., 2012 e Senna et al., 2019) são bastante comuns. Pesquisadores ou organizações são responsáveis por muitos desses estudos. No entanto, os estudos que tratam da construção de um índice de cultura são mais escassos, mas havendo algumas contribuições recentes, como Yu e Yu (2023) e Zhou et al. (2020). Contudo, é fundamental que as políticas públicas reconheçam a importância do setor cultural no estímulo à inovação. Investimentos em infraestrutura cultural, programas educacionais e apoio a iniciativas criativas são essenciais para garantir que as regiões

colham os benefícios plenos desse relacionamento simbiótico entre cultura e inovação.

Assim, este artigo contribui ao propor um índice para mensurar o desempenho cultural, usando como base vários dados referentes aos estados brasileiros.

Revendo o Setor Cultural

O setor cultural, abrangendo o patrimônio construído, cinema, bibliotecas, literatura, museus e galerias, artes cênicas, radiodifusão e artes visuais, tem sido reconhecido de forma ampla (Selwood, 2021). Nas políticas culturais, observa-se uma crescente importância em vários países, ultrapassando a esfera das artes e do patrimônio cultural para englobar questões mais abrangentes de desenvolvimento cultural e o papel da cultura nas agendas nacional e internacional. Frequentemente, os formuladores de políticas referem-se a conceitos como o valor cultural, sem, contudo, especificar sua concepção ou sua relação com o valor econômico (Throsby, 1999). Assim, torna-se imperativo incorporar aspectos econômicos e culturais aos estudos de desenvolvimento regional (Scott, 2004).

Além disso, as atividades culturais oferecem "benefícios para não usuários," que se estendem a toda a sociedade, mesmo àqueles que não as consomem diretamente (Angelini & Castellani, 2018). A produção de entidades culturais, como museus ou festivais, vai além do simples número de visitantes e participantes, pois seus efeitos têm impactos mais amplos. Por exemplo, um museu pode estimular a criatividade dos visitantes, gerando impactos indiretos não apenas no setor cultural, mas também em áreas como moda, design e arquitetura, além de influenciar as apresentações em teatros e casas de ópera (Frey & Briviba, 2022).

Throsby (2000) identifica três características principais que um bem cultural deve possuir para ser classificado como tal: a necessidade de que as atividades relacionadas à sua criação envolvam criatividade, estejam voltadas para a geração e comunicação de significado simbólico, e que sua produção incorpore, pelo menos potencialmente, alguma forma de propriedade intelectual.

A proporção de trabalhadores envolvidos em atividades culturais ou artísticas pode ser indicativa do nível de criatividade de uma região, conforme sugere Lee et al. (2004). A intuição aqui gira em torno da ideia de que uma região mais criativa atrai pessoas igualmente criativas, cultivando e acelerando o fluxo de novas ideias essenciais para a criação de novos empreendimentos (Lee et al., 2004).

Propondo um "desenho" para um "Índice Estadual da Cultura"

O Índice de Cultura (ICult) proposto busca mensurar o desempenho do setor cultural no Brasil, considerando o nível estadual. Os dados foram obtidos a partir da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC), ambos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Portanto, pretende-se calcular um Índice de Cultura para cada estado brasileiro. O índice

é dividido em quatro dimensões/eixos que pretendem refletir o instrumento político, o financiamento público, o mercado cultural e a infraestrutura de cultura. Dados sobre cultura são bastante escassos no Brasil, apesar do país contar com instituições com o IBGE que conseguem abranger um conjunto diversos de assuntos (economia, meio ambiente, política e assuntos setoriais, dentre outros), tanto em nível nacional como desagregado ao nível de estados e municípios. A pesquisa identificou inicialmente um conjunto de quatorze indicadores, mas cinco foram excluídos por ter altíssima correlação com outros indicadores ou por contribuir com peso negativo a partir de análise estatística de componentes principais). Dito isso, o índice proposto é formado por nove indicadores que formam as quatro dimensões citadas.

O quadro 1 ilustra o sistema de indicadores proposto para o Índice de Cultura, basedo nos dados disponíveis nas fontes citadas, partindo-se de dimensões colocada neste quadro.

Quadro 1 *Sistema de indicadores do Índice de Cultura*

Nível composto	Dimensão	Indicador
Índice de cultura	Instrumento político	Legislação patrimonial Conselho patrimonial
	Financiamento público	Despesa pública Apoio à atividade cultural Fomento cultural
	Mercado cultural	Consumo de cultura Ocupação no setor
	Infraestrutura de cultura	Recursos culturais Entretenimento cultural

Já a Tabela 1 apresenta a definição de cada indicador que compõe o Índice de Cultura proposto.

Tabela 1 *Proposta de definição dos indicadores do ICult*

Indicador	Métrica	Mensuração	Cálculo
Legislação patrimônio Cultural	Legislação de patrimônio (m1)	0 = se não existe; 1 = se existe	(m1) x (m2)
	Tempo de existência da legislação (m2)	1 = para cada cinco anos incompletos	
Conselho patrimonial Cultural	Conselho de preservação patrimonial (m3)	0 = se não existe; 1 = se existe	(m3) x (m4) x (m5)
	Tempo de existência do conselho (m4)	1 = para cada cinco anos incompletos	
	Caráter do conselho[1] (m5)	1 = para cada caráter	
Despesa pública despesa Públcia	Despesa com cultura (m6)	Valor em milhões de reais	(m6) / (m7)
	Despesa total (m7)	Valor em milhões de reais	
Apoio à atividade cultural	Apoio financeiro (m8)	1 = para cada atividade apoiada	[(m8) + (m9)] / 2
	Apoio não financeiro (m9)	1 = para cada atividade apoiada	
Fomento cultural	Projetos apoiados (m10)	Quantidade unitária	[(m10) x (m11)] / (m12)
	Valor captado (m11)	Valor em reais	
	População (m12)	Em 1.000.000 de pessoas	
Consumo de cultura	Despesa com cultura (m13)	Valor em reais	(m13) / (m14)
	População (m14)	Em 1.000.000 de pessoas	
Ocupação no setor	Ocupação no setor cultura (m15)	Quantidade unitária	(m15) / (m16)
	Ocupação total (m16)	Quantidade unitária	
Recursos culturais	Equipamentos literários[2] (m17)	Quantidade unitária	(m17) / (m18)
	População (m18)	Em 1.000.000 de pessoas	
Entretenimento cultural	Equipamentos de entretenimento[3] (m19)	Quantidade unitária	(m19) / (m20)
	População (m20)	Em 1.000.000 de pessoas	

Nota. [1] Caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo. [2] Bibliotecas e arquivos. [3] Museus, teatros, estádios ou ginásios, centro cultural e centro de artesanato. Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Proposta de Cálculo do Índice de Cultura

O Índice de Cultura é composto por um conjunto de indicadores. Originalmente, esses indicadores têm diferentes dimensões, sendo necessário que sejam padronizados. O método min-max foi escolhido para a padronização de modo a eliminar as influências com relação às unidades de medidas e suas magnitudes e orientações dos dados.

i. Se indicador positivo: $I_{ij} = \frac{(X_{ij} - X_{min})}{(X_{max} - X_{min})}$

ii. Se indicador negativo: $I_{ij} = \frac{(X_{max} - X_{ij})}{(X_{max} - X_{min})}$

Onde: I_{ij} representa o valor padrão do indicador i para o estado j; X_{ij} representa o valor do indicador i para o estado j; X_{min} e X_{max} representam o menor e o maior valor do indicador i. No caso, nenhum indicador tinha uma orientação negativa com o índice.

Definição dos Pesos conforme Análise de Componentes Principais (ACP)

Com os indicadores padronizados, foi realizada uma análise de componentes principais (ACP) para obtenção dos autovalores dos componentes latentes e dos coeficientes da matriz de componentes principais. Os pesos de indicadores na construção de índices compostos são calculados das mais variadas formas, tendo em geral a definição de pesos iguais (ver Bielińska-Dusza & Hamerska, 2021) ou pesos ponderados (ver Doukas *et al*., 2012 e Senna *et al*., 2019).

Optou-se, portanto, pelo cálculo de pesos ponderados com base na variância dos indicadores, por meio de ACP. Com base em outros trabalhos, como Doukas *et al* (2012) e Senna *et al*. (2019), os pesos (w_i) de cada um dos indicadores foram calculados a partir da seguinte expressão:

$$w_i = \alpha_{i,k} \cdot \frac{\lambda_k}{\sum_{k=1}^{m} \lambda_k}$$

(1)

Onde: w_i é o peso do indicador i, $\alpha_{i,k}$ é o coeficiente da matriz de componentes principais correspondente ao indicador i e ao componente k retido, e, por fim, λ_k é o autovalor do componente k retido. Os componentes retidos variam em 1, 2,..., m. Para que o somatório de w_i ficasse igual a 1 (soma de todos os pesos associados aos indicadores), foi realizada uma reorganização dos valores de w_i, sendo considerado seu valor relativo em função do somatório de todos os w_i.

Na ACP foram retidos quatro componente latentes, com base no critério do autovalor maior que 1. Com isso buscamos garantir que cada componente retido explique pelo menos tanta variância do conjunto de dados quanto cada um dos indicadores que entraram na ACP (Fávero & Belfiore, 2017; Maroco, 2007).

Após a definição dos pesos dos indicadores, o ICult é obtido como a soma ponderada de cada indicador, ou seja, o somatório do produto entre indicador e peso. Desse modo, é feita uma agregação dos indicadores, conforme segue:

$$IC_j = \sum_{i=1}^{p} (I_{ij} \cdot w_i)$$

(2)

Onde IC_j é o índice de cultura do estado j, I_{ij} representa o indicador i do estado j, e, w_i é o peso do indicador i. Os indicadores variam em 1, 2,..., p, sendo p o número de indicadores.

Cálculo e Apresentação do Índice de Cultura

O cálculo das correlações entres os indicadores demonstra uma adequação desses para compor o Índice de Cultura, tendo em vista as baixas correlações. Apenas os indicadores Fomento Cultural, Consumo das Famílias e Ocupação na Cultura apresentam coeficiente de correlação mais elevados, mas ainda assim, menor que 0,700 ou 0,800. A Tabela 2 mostra a análise de correlação entre os indicadores.

Tabela 2 *Matriz de correlação dos indicadores do Índice de Cultura*

Indicadores	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
LEG_PAT (1)	1,000								
CONS_PAT (2)	0,474	1,000							
DESP_PUB (3)	-0,159	0,083	1,000						
AP_ATIV_CULT (4)	-0,064	0,035	0,313	1,000					
FOM_CULT (5)	0,255	0,249	-0,077	0,088	1,000				
CONS_FAM (6)	-0,021	0,012	0,024	0,210	0,603	1,000			
OCUP_CULT (7)	0,171	0,230	0,222	0,298	0,722	0,652	1,000		
RECUR_CULT (8)	-0,183	-0,056	-0,007	0,043	-0,315	0,132	-0,162	1,000	
COMUN_CULT (9)	0,050	0,023	-0,160	0,237	-0,138	0,085	-0,066	0,364	1,000

Nota. [1] Legislação patrimonial. [2] Conselho patrimonial. [3] Despesa pública. [4] Apoio às atividades culturais. [5] Fomento cultural. [6] Consumo familiar. [7] Ocupação cultural. [8] Recursos culturais. [9] Comunicação cultural. Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A Tabela 3 a seguir apresenta a distribuição dos pesos dos indicadores com base no **método ACP,** fornecendo informações sobre a contribuição relativa de cada indicador para as dimensões que compõem o Índice de Cultura.

Tabela 3 *Pesos dos indicadores*

Dimensão	Peso	Indicador	Peso
Instrumento político	18,4%	Legislação patrimonial	7,0%
		Conselho patrimonial	11,4%
Financiamento público	34,5%	Despesa pública	7,6%
		Apoio à atividade cultural	15,8%
		Fomento cultural	11,2%
Mercado cultural	30,9%	Consumo de cultura	14,4%
		Ocupação no setor	16,5%
Infraestrutura de cultura	16,2%	Recursos culturais	5,5%
		Entretenimento cultural	10,7%
Soma	100,0%	Soma	100,0%

Nota. Fonte: Dados da pesquisa (2023).

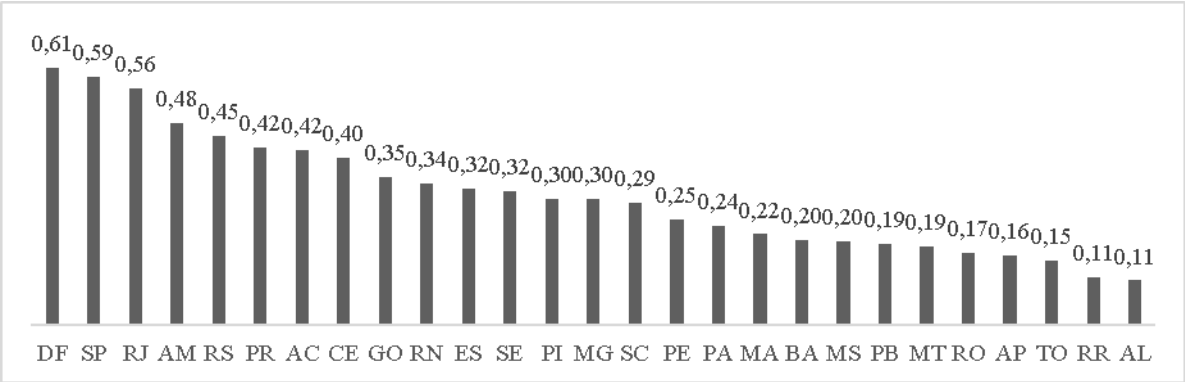
Na dimensão do Instrumento Político (18,4%), observa-se que a Legislação Patrimonial (7,0%) desempenha um papel importante, mas é superada pelo impacto mais significativo do Conselho Patrimonial (11,4%). Essa distribuição parece relevante, pois a existência da legislação, por si só, mesmo que reconhecendo sua importância, não deveria suplantar o tipo de governança estabelecido no conselho.

No que diz respeito ao Financiamento Público (34,5%), a Despesa Pública (7,6%) contribui, porém, em uma escala menor. Destaca-se o peso mais substancial do Apoio à Atividade Cultural (15,8%) e do Fomento Cultural (11,2%), indicando que esses fatores desempenham papéis cruciais nessa dimensão. Isso pode ser justificado pelo aspecto da descentralização do recurso orçamentário público, pois os indicadores que ficaram com pesos mais elevados são caracterizados por fazer os recursos chegarem mais "na ponta", ao contrário da despesa pública que é majoritariamente ligada à administração pública direta e indireta.

A Dimensão de Mercado Cultural (30,9%) evidencia que o Consumo de Cultura (14,4%) está razoavelmente equilibrado com a Ocupação no Setor (16,5%). Isso sugere algum grau de compatibilidade entre esses indicadores em ambos os lados – demanda e oferta – responsáveis pela dinâmica do mercado cultural.

Na Infraestrutura de Cultura (16,2%), observa-se que Recursos Culturais (5,5%) contribui, mas em uma escala menor. Em contraste, Entretenimento Cultural (10,7%) apresenta um peso mais elevado, indicando sua importância significativa na infraestrutura de equipamentos culturais. Essa distribuição confirma a maior dinâmica para o setor da cultura proporcionada pelo entretenimento. Na Figura 1 são apresentados os resultados do Índice de Cultura por unidade federativa.

Figura 1 *Índice de Cultura por unidade federativa*



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A análise dos resultados do Índice de Cultura para os estados brasileiros oferece uma visão da diversidade cultural que permeia o país. Com uma escala que varia de 0 a 1, refletindo a intensidade do ambiente cultural, os dados indicam nuances significativas nos níveis de expressividade cultural em cada estado.

No topo da lista, o Distrito Federal (0,61) se destaca como líder, indicando um ambiente cultural excepcionalmente rico e criativo. São Paulo (0,59) e Rio de Janeiro (0,56) também figuram proeminentemente, evidenciando ambientes culturais vibrantes e diversificados. Amazonas (0,48), Rio Grande do Sul (0,45), Acre (0,42) e Paraná (0,42) complementam essa categoria, apresentando índices notáveis e uma forte cena cultural.

O Ceará (0,40), Goiás (0,35) e Rio Grande do Norte (0,34) posicionam-se entre os estados com índices intermediários, demonstrando presença cultural considerável. Espírito Santo (0,32), Sergipe (0,32), Piauí (0,30), Minas Gerais (0,30) e Santa Catarina (0,29), embora não atinjam os níveis dos líderes, ainda exibem ambientes culturais significativos.

Em contrapartida, Alagoas (0,11) e Roraima (0,11) apresentam índices mais baixos, indicando desafios na promoção de atividades culturais e expressões criativas. Tocantins (0,15) e Amapá (0,16) também registram índices menores, apontando áreas onde há espaço para o desenvolvimento e investimento em atividades culturais.

Figura 2 *Mapeamento do Índice de Cultura por unidade federativa*

O mapa (Figura 2) exibe uma representação visual do Índice Cultural por estado brasileiro, usando cores para indicar a intensidade do índice, sendo cores mais fortes associadas a índices mais elevados.

Ao analisar o mapa nota-se variações significativas nas intensidades de índice cultural entre diferentes regiões do Brasil. A observação das nuances de cor permite identificar contrastes entre estados. Alguns podem apresentar índices culturais mais elevados, enquanto outros exibem índices mais modestos, criando uma diversidade de expressões culturais em todo o país.

Identifica-se claramente estados com cores mais intensas, representando índices culturais mais fortes. Esses estados incluem São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Amazonas.

Na região Sudeste, destacam-se Rio de Janeiro e São Paulo. Na região Sul, destaca-se Rio Grande do Sul. Na região Nordeste, ressalta-se Ceará. Na região Norte encontram-se em evidência Amazonas e Acre. E na região Centro-oeste o Distrito Federal se sobressai de maneira notável.

A Figura 4 apresenta os valores das quatro dimensões que compõem o ICult (Instrumento Político, Infraestrutura, Financiamento e Mercado) e o Índice de Cultura associado a cada estado brasileiro.

Figura 4 *Estados em ranking para o Índice de Cultura e suas Dimensões*

Estados	Instrumento Político	Financiamento público	Mercado cultural	Infraestrutura de cultura	Índice de Cultura
Distrito Federal	0.007	0.235	0.279	0.092	0.613
São Paulo	0.159	0.179	0.251	0.003	0.592
Rio de Janeiro	0.057	0.241	0.221	0.046	0.564
Amazonas	0.114	0.196	0.129	0.043	0.481
Rio Grande do Sul	0.043	0.215	0.186	0.006	0.450
Paraná	0.170	0.114	0.136	0.002	0.423
Acre	0.091	0.168	0.017	0.141	0.416
Ceará	0.028	0.215	0.147	0.008	0.398
Goiás	0.021	0.154	0.102	0.075	0.352
Rio Grande do Norte	0.043	0.148	0.104	0.042	0.337
Espírito Santo	0.048	0.168	0.097	0.010	0.324
Sergipe	0.043	0.142	0.105	0.030	0.320
Piauí	0.141	0.116	0.003	0.040	0.300
Minas Gerais	0.025	0.160	0.114	0.001	0.300
Santa Catarina	0.000	0.124	0.159	0.007	0.290
Pernambuco	0.057	0.109	0.079	0.005	0.250
Pará	0.032	0.169	0.030	0.006	0.236
Maranhão	0.000	0.188	0.008	0.020	0.216
Bahia	0.016	0.098	0.072	0.015	0.201
Mato Grosso do Sul	0.011	0.073	0.100	0.015	0.199
Paraíba	0.072	0.040	0.053	0.028	0.192
Mato Grosso	0.000	0.121	0.058	0.007	0.186
Rondônia	0.038	0.081	0.026	0.027	0.171
Amapá	0.000	0.049	0.037	0.078	0.164
Tocantins	0.027	0.002	0.011	0.114	0.154
Roraima	0.011	0.040	0.037	0.024	0.112
Alagoas	0.038	0.055	0.004	0.009	0.105

Nota. Fonte: Dados da pesquisa (2023).

O Distrito Federal destaca-se como o estado com o Índice de Cultura mais alto (0,613), liderando principalmente devido às suas pontuações significativas em Financiamento e Mercado. Como já analisado previamente, São Paulo e Rio de Janeiro seguem o Distrito Federal nas primeiras posições do índice.

Na dimensão de Instrumento Político Paraná se destacou. Em relação à dimensão de Infraestrutura o estado de Acre ficou em vantagem, esse resultado pode ser fruto da divisão *per capita* que foi feita para calcular esse indicador. Na dimensão Financiamento Rio de Janeiro obteve maior indicador. Por fim, o Distrito Federal apresentou maior indicador na dimensão de Mercado.

Além disso, nota-se que Minas Gerais e Piauí apresentam índices culturais semelhantes, ambos registrando 0,300. No entanto, é importante ressaltar que a composição desses índices di-

fere substancialmente. Enquanto o Piauí se destaca notadamente nas dimensões de Instrumento Político e Financiamento, Minas Gerais demonstra pontos fortes em Financiamento e Mercado.

Essa análise destaca diferenças significativas nas performances culturais regionais, com alguns estados destacando-se em áreas específicas, enquanto outros mostram potencial para crescimento e investimento. Portanto, esta análise pode orientar políticas culturais específicas para cada estado, enfatizando as dimensões em que têm um desempenho mais forte ou áreas de melhoria potencial.

Reflexões sobre o Índice da Cultura V1.0

Sabemos das limitações de criarmos "índices" agregando informações, e misturando conceitos. Neste sentido uma proposta de qualquer índice, é o início de uma discussão. Uma "foto" possível. A motivação inicial seria analisar acoplamento deste índices com outros índice socio econômicos estaduais disponíveis, como IDH, PIB e o Indice de Inovação.

Além das escolhas das variáveis, no caso entre as disponíveis nas bases procuradas. Como primeiro exercício usamos uma modelagem de pesos baseado em uma proposta "matemática", a **Análise de Componentes Principais (ACP),** mas entendemos que esta pesquisa (proposta) tem caminhos a seguir, iniciando um teste com especialistas sobre validade conceitual das dimensões propostas e do índice em si (Com método como Delphi, ou similar);

Uma reflexão inicial já aponta algo como: a diversidade nos resultados sugere que a promoção da cultura é um fenômeno regionalizado, com diferentes níveis de engajamento e investimento cultural em todo o país. A visão de cada estado proporciona uma compreensão mais holística do cenário cultural no Brasil, os resultados podem fornecer *insights* para orientar políticas específicas e estratégias de desenvolvimento cultural em todo o país. A diversidade cultural, conforme evidenciada pelos índices variados, destaca a necessidade de abordagens personalizadas para fortalecer e enriquecer as expressões culturais em cada unidade federativa.

REFERÊNCIAS

ANGELINI, F., & CASTELLANI, M. (2018). Cultural and economic value: a critical review. *Journal of Cultural Economics*. https://doi.org/10.1007/s10824-018-9334-4

BIELIŃSKA-DUSZA, E., & HAMERSKA, M. (2021). Methodology for Calculating the European Innovation Scoreboard—Proposition for Modification. *Sustainability, 13*(4), 2199. https://doi.org/10.3390/su13042199

DÖRFFEL, C., & SCHUHMANN, S. (2022). What is Inclusive Development? Introducing the Multidimensional Inclusiveness Index. *Social Indicators Research*. https://doi.org/10.1007/s11205-021-02860-y

DOUKAS, H., Papadopoulou, A., Savvakis, N., Tsoutsos, T., & Psarras, J. (2012). Assessing energy sustainability of rural communities using Principal Component Analysis. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, *16*(4), 1949–1957. https://doi.org/10.1016/j.rser.2012.01.018

EMILIA, T., VERGIL, V., & MONICA, T. (2008). The Impact Of Cultural-Creative Industries On The Economic Growth - A Quantitative Approach. *Annals of Faculty of Economics*, *2*(1), 930–935. https://ideas.repec.org/a/ora/journl/v2y2008i1p930-935.html

FÁVERO, L.P., BELFIORE, P. 2017. *Manual de análise de dados*: estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata. Rio de Janeiro: Elsevier.

FREY, B. S., & BRIVIBA, A. (2022). Two types of cultural economics. *International Review of Economics*. https://doi.org/10.1007/s12232-022-00410-7

JANNUZZI, P. M. (2006). *Indicadores Sociais no Brasil – Conceito, Fonte de Dados e Aplicação*. 3. ed. Campinas/SP. Editora Alínea.

JUN, Y., & Jian, Z. (2021). Theoretical Framework, Case Study and Policy Implication of Cultural Capital Prompting Regional Innovation. *Advances in Economics, Business and Management Research*. https://doi.org/10.2991/assehr.k.211209.059

MAKKONEN, T., & van der Have, R. P. (2012). Benchmarking regional innovative performance: composite measures and direct innovation counts. *Scientometrics*, *94*(1), 247–262. https://doi.org/10.1007/s11192-012-0753-2

MARKUSEN, A. (2007). A Consumption Base Theory of Development: An Application to the Rural Cultural Economy. *Agricultural and Resource Economics Review*, *36*(1), 9–23. https://doi.org/10.1017/s1068280500009412

MAROCO, J. 2007. *Análise estatística com utilização do SPSS*. 3. ed. Lisboa: Edições Sílabo.

NGO, T. L., TRAN, T. V. H., TRAN, M. D., NGUYEN, Q. H., & HOANG, V. H. (2019). A study on relationship between cultural industry and economic growth in Vietnam. *Management Science Letters*, 787–794. https://doi.org/10.5267/j.msl.2019.3.009

REIS, A. C. F. (2011). CIDADES CRIATIVAS - BURILANDO UM CONCEITO EM FORMAÇÃO. *Revista de Moda, Cultura E Arte*.

SELWOOD, S. (2021). Social Sciences and the Cultural Sector in England. *Museum Worlds, 9*(1), 33–52. https://doi.org/10.3167/armw.2021.090104

SENNA, L. D. DE, MAIA, A. G., & MEDEIROS, J. D. F. DE. (2019). The use of principal component analysis for the construction of the Water Poverty Index. *RBRH*, *24*. https://doi.org/10.1590/2318-0331.241920180084

THROSBY, D. (1999). Cultural Capital. *Journal Of Cultural Economics*, *23*(1/2), 3–12. https://doi.org/10.1023/a:1007543313370

THROSBY, D. (2000). Economics and Culture. *Cambridge University Press*. https://doi.org/10.1017/cbo9781107590106

YU, Z., & YU, J. (2023). Evaluation of the coordinated development between Chinese cultural industry and scientific & technological innovation. *PLOS ONE, 18*(7), e0284213–e0284213. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0284213

ZHOU, Z., YANG, Q., & KIM, D.-J. (2020). An Empirical Study on Coupling Coordination between the Cultural Industry and Tourism Industry in Ethnic Minority Areas. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, *6*(3), 65. https://doi.org/10.3390/joitmc6030065

ZIVIANI, P., & SILVA, F. A. B. da. (2022). Indicadores de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas de cultura. *Revista Trilhos, 3*(1), 77–90. https://revistatrilhos.com/home/index.php/trilhos/article/view/65

INTERSECÇÕES NO AUDIOVISUAL PERNAMBUCANO: ESTUDO DE IMPACTO SOBRE INDUTORES DE GÊNERO E RAÇA NUMA DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DO AUDIOVISUAL, O FUNCULTURA

Amanda Barros Gomes[1]

Mannuela Ramos da Costa[2]

RESUMO: A pesquisa trata-se de um estudo de impacto no mercado pernambucano após a implantação das cotas e indutores para pessoas negras, indígenas e mulheres (cis ou trans) na 9° Edição do Funcultura Audiovisual em 2015, trançando comparativos entre os períodos de 2010 a 2014 e 2015 a 2019. O foco do levantamento de dados está nos longas-metragem e Produtos para TV por possuírem maior parque exibidor e rotatividade de mercado; já a contextualização do estudo tem como base as teorias da interseccionalidade e Economia da cultura. Dessa maneira, as informações da pesquisa poderão contribuir de forma efetiva com os entes públicos e sociedade civil organizada, para formulação e manutenção de políticas públicas do audiovisual e suas medidas reparatórias destinadas às populações minoritárias, assim como expandir o conhecimento sobre a relação entre cinema, raça, gênero e classe no país.

Palavras-chave: políticas públicas do audiovisual, Funcultura, gênero e raça, cota e indutor.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS.

As políticas públicas culturais, como campo de estudo e pesquisa, tem uma história recen-

1 Estudante no Curso de Cinema e Audiovisual da UFPE. bg7amanda@gmail.com

2 Doutorado pelo programa de Pós-Graduação em Comunicação (Meios e Mediações) na UFRJ, com estágio sanduíche na Sorbone Nouvelle - PARIS 3. Professora no Curso de Cinema e Audiovisual da UFPE. mannuela.costa@ufpe.br

te no Brasil. Um dos notáveis avanços nesta área ocorreu na gestão de Gilberto Gil como Ministro da Cultura (2003-2008). Ele implantou políticas públicas de cultura por entender que, quando articuladas e democráticas são instrumentos que viabilizam a inclusão social, o desenvolvimento econômico, a pluralidade em relação a outras nações e a singularização de nossas comunidades (GIL, 2005).

A implementação dessas políticas, viabilizada pelos esforços do MinC durante a gestão de Gilberto Gil e efetivada pelos governos estaduais, foi fundamental para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro. Elas proporcionaram recursos para que os estados pudessem produzir novas narrativas, distintas da hegemonia, e coexistir com o sistema dominante (GATTI, 2007, pp. 99-142, apud COSTA, 2013, p. 133). A dimensão cidadã da cultura, evidenciada no Plano Nacional da Cultura, ainda em vigor, ressalta a importância da efetiva participação dos diversos grupos sociais na formulação e decisão de políticas públicas, bem como na fruição da oferta cultural.

No entanto, os grupos historicamente postos à margem do processo de formação social e econômica brasileira -pessoas negras e indígenas- reprimidos e limitados da oportunidade de reconhecerem suas próprias identidades, origens e culturas, foram pouco contemplados por essas políticas. Com esta pesquisa quantitativa e qualitativa, com base nas teorias interseccional e política de diversidade cultural (um dos protocolos da Economia da Cultura) buscamos apontar discrepâncias de gênero e raça no segmento audiovisual, no qual mulheres negras representam o grupo de menor presença na escrita e direção de obras de cinema e TV. Os dados contextuais estão sendo levantados a partir de fontes primárias, através de pesquisa de campo com produtoras cinematográficas de Pernambuco (https://forms.gle/Q4h618kSVGkW7SZV7).

Os dados da Ancine (2016) coletados por meio dos CPBs emitidos, expõem que apenas 5,3% (70 de 1.326) dos trabalhadores que ocuparam cargos na direção, produção e/ou atuação em longas lançados comercialmente, eram pessoas pretas ou pardas autodeclaradas e nenhum era indígena. Esse dado torna evidente o déficit de pessoas negras nas equipes, pois 50% da população brasileira se declara preta ou parda (IBGE). A escassez de pessoas negras se agrava quando analisamos a ocupação da direção nesses filmes, a exemplo de 2016: apenas 3 homens (2,1% do total) eram pretos, e nenhuma mulher era negra.

O déficit dos olhares e narrativa de pessoas racializadas em longas e na TV, principalmente de mulheres negras, é reflexo da formação racista do Brasil, como relata Clóvis Moura.

> Desde o início da formação da nação brasileira essa contradição é permanente, visível e se aguça progressivamente. Por isto fizemos a Independência conservando a escravidão e fizemos a Abolição conservando o latifúndio. Nessas duas fases de mudança não se desarticulou aquilo que era fundamental. Conservou-se aquelas estruturas arcaicas que impediam um avanço institucional maior. E com isto, ficamos com uma lacuna, um vácuo social, político, econômico e cultural que não foi preenchido até hoje. Por isto temos ainda atrasos seculares relevantes que continuam influindo em grandes camadas de nossa população (MOURA, 1988, p. 24).

O reconhecimento e fomento de direções, roteiros, produções de pessoas negras e indígenas recai em diversos aspectos sócio-econômicos e também no histórico, subjetivo e estético ao finalmente dar início a uma longa estrada de reparação do impacto do branqueamento da história sobre o imaginário das pessoas racializadas que abrange impedimentos e silenciamentos de di-

fundirem sua língua, escrita, narrativas, memórias, crenças e, em suma, sua cultura como um todo.

Em meio ao cenário de crescente debate e práticas de medidas reparatórias de gênero e raça por meio de políticas públicas (cotas raciais nas universidades - 2013, lançamento da pesquisa do GEEMA[3] sobre desigualdades no cinema brasisleiro - 2014, etc) o Estado de Pernambuco implantou os indutores e cotas de raça e gênero no Funcultura. Tomada como exemplo para outras regiões, a política realizada em Pernambuco é fruto de um trabalho intenso das entidades e sociedade civil[4] que representam a categoria ao se debruçar em pesquisas, consultas e reuniões no Conselho Consultivo do Audiovisual de Pernambuco (CCAUPE)[5] que levam suas análises e estudos para o Governo Estadual. Segundo o IBGE (2010), conselho consultivo é "aquele em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação". Tais órgãos, através de estudos e avaliações, ajudam na tomada de decisões para diferentes áreas de governo (RUBIM, 2007,p.138)

O Edital Funcultura Audiovisual é lançado anualmente, com valores que variam entre R$ 9 e R$ 22 milhões, a depender da participação ou da ausência do fomento nacional (FSA). A partir de 2014, foram implementadas pontuação extra para projetos que tivessem, em sua equipe principal[6], pessoas negras, indígenas e para mulheres. Acrescentou-se também a categoria de "estreante", a fim de garantir maior acesso a diretores e diretoras fazendo suas primeiras obras, nas diferentes categorias (curta, média, telefilme, série, etc.). Ao longo dos anos, os formatos dessas intervenções foram se aperfeiçoando e a partir de incluem a opção de declaração de corpos dissidentes, com identidade de gênero variada da binariedade (identificando-se pessoas cis e trans; não binárias e outras).

Para além da questão da representatividade, que encerram questões sociais e subjetivas, do ponto de vista econômico há um evidente impacto direto para esses grupos, através da geração de trabalho e formação: embora possamos contar com o talento e a acuidade dos profissionais, é preciso criar condições para que o empreendedor implemente inovações de forma contínua, criando sua diferenciação de mercado (COSTA, 2013, p.139). Na última década, em resposta à crescente conscientização e combate às desigualdades, foram introduzidas cotas e indutores nas políticas cinematográficas, buscando corrigir as assimetrias decorrentes dessas desigualdades. No entanto, persiste um significativo déficit na inserção desses profissionais, destacando a necessidade de investimentos em pesquisas para monitorar e avaliar a eficácia das políticas públicas no campo audiovisual e cultural em geral.

---

3 Grupo de estudos multidisciplinar da ação afirmativa.

4 Negritude do Audiovisual de PE, Mulheres no Audiovisual PE (MAPE), Associação Brasileira de Documentaristas e Curta Metragistas de PE / Associação Pernambucana de Cineastas (ABD/Apeci), Federação Pernambucana de Cineclubes (FEPEC), Sindicato Interestadual dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica e do Audiovisual (STIC) e Audiovisual Independente (BRAVI).

5 O CCAUPE foi criado através da homologação da lei Nº 15.307, DE 4 DE JUNHO DE 2014. Tal lei também trouxe disciplina à promoção, ao fomento e ao incentivo do audiovisual no âmbito do Estado de Pernambuco.

6 Segundo o regulamento do edital, as funções que compõem a equipe principal de longas e produtos para TV são direção, roteiro e produção.

Percebendo a importância do tema e da ação, este trabalho é um aprofundamento do Projeto de Iniciação Científica (PIBIC) orientado pela Dra. Mannuela Costa e iniciado em 2022. A pesquisa apresenta uma nálise quantitativa realizada no âmbito do PIBIC, que examina a participação de mulheres, pessoas negras e indígenas nas equipes principais de longas-metragens e produtos para TV financiados pelo Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura) entre 2010 e 2019, com comparações entre o número de obras e o financiamento obtido.

O objetivo da pesquisa é compreender o impacto da implementação de cotas e incentivos no Funcultura Audiovisual, bem como os desafios enfrentados e o desempenho das produções que contam com membros racializados e mulheres em cargos de direção e roteiro. Além disso, pretende-se analisar as externalidades e os efeitos multiplicadores que essas políticas têm sobre o próprio segmento e sobre a carreira das pessoas beneficiadas pelos editais analisados.

Também, uma das metas da pesquisa que está em andamento, é a busca de em que aspectos provou-se relevante para os beneficiados e para a cadeia como um todo, dessa forma entender o caminho que as obras financiadas tomaram em termos de janelas exploradas, comercialização e capital econômico e cultural que tenham agregado. Isso porque um dos grandes problemas do mercado audiovisual brasileiro é a distribuição e a exibição. Esses filmes, assim como outros tantos, têm dificuldades de alcançar números expressivos de público nas salas de cinema, mesmo sendo sucesso de crítica e com relevância comprovada em estudos acadêmicos.

Assim, o estudo permite compreendermos o processo de construção e o impacto positivo da implementação das cotas e indutores de gênero e raça no Edital Funcultura Audiovisual (PE). Porém, evidencia também que ainda há um longo caminho a ser percorrido, tanto em termos de diversidade, quanto no que tange à fiscalização. Estes dados contextuais continuam sendo levantados a partir de pesquisa de campo com produtoras cinematográficas de Pernambuco. Assim, o trabalho propõe aprofundar e expandir o entendimento da importância de impulsionar a cultura em suas dimensões econômica, simbólica e social ao garantir a diversidade.

2. PROCESSOS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa de impacto de ações e projetos culturais, de caráter qualitativo e quantitativo e de avaliação *ex-post* dos indutores e cotas adotados pelo ente formulador da política pública. Como fonte para realizar a pesquisa, contamos com os dados disponibilizados pelas listas de resultados dos editais do Funcultura, que envolve a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) e a Secretaria de Cultura de Pernambuco (Secult-PE). A partir do mapeamento, cruzamento e análise cuidadosa desses dados foi possível elaborar esse estudo que também contou com as próprias produtoras e distribuidoras responsáveis pelos filmes e produtos de TV aprovados no estado entre 2010 e 2019.

Tais dados foram organizados em tabelas (anexos 1 e 2)[7] e gráficos (1, 2, 3, 4, 5 e 6)[8] a fim

7 Anexo 1: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cWAK9kDU8Gm9fA79QVv5ajrzZw-vsQzId3c1e7fhoyhc/edit?usp=sharing; Anexo 2: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1g-3JxxyYvwATpV-v9TSCbwUn1r7GsgvPetAwv9YiOQfA/edit?usp=sharing

8 24.1 Gráficos

de traçar comparativos entre o período de 2010 a 2014 (5 anos anteriores às cotas e indutores) e 2015 a 2019. Devido à falta de disponibilidade da informação sobre a raça de diretores e roteiristas no período de 2010 a 2014, não foi possível traçar comparativos com o período de 2015 a 2019. Esse levantamento continua sendo realizado. Essas etapas também serviram de base para as entrevistas destinadas às produtoras, representações de órgãos e entidades ligadas a criação da implementação dos indutores de raça e gênero no Funcultura.

Em paralelo ao levantamento e análise de dados, para contextualizar e endossar tais dados foram realizadas leituras, fichamentos e expansão da bibliografia, com abordagem acerca da relevância dos indutores através da teoria interseccional e economia da cultura. Em resumo, os objetivos são: i) entender o impacto da implementação das cotas e indutores no Funcultura audiovisual, para direção e/ou roteiro por mulheres (cis ou trans) e pessoas negras ou indígenas nos ans de 2010 a 2019; ii) Apresentar o desempenho e desafios das produções com membros racializados e com mulheres nas posições de direção e roteiro; iii) e analisar externalidades e efeitos multiplicadores sobre o próprio segmento e sobre a carreira das pessoas beneciadas pelos editais analisados.

É no sentido de responder a essa e outras questões decorrentes que propõe-se o presente estudo, tomando o estado de Pernambuco como uma experiência-modelo, por ter sido um dos primeiros editais regionais a adotar instrumentos de políticas públicas que buscassem reduzir diferenças históricas entre brancos e não brancos no mercado de trabalho, notadamente no segmento audiovisual. Este setor tem sido, majoritariamente, o espaço de circulação e construção do imaginário popular sobre a raça e etnias negra e indígena, bem como sobre as mulheres.

Opostamente, é um espaço que só muito recentemente passou a ser ocupado (no sentido mais político da palavra) por pessoas racializadas, graças à democratização crescente das tecnologias de captação de som e imagem e da circulação de vídeos por meio da internet. O fenômeno foi acompanhado, não coincidentemente, pelo crescente acesso de pessoas negras e indígenas às formações livres e de nível superior no Brasil. Já os processos de dominação patriarcais continuam, até os dias atuais, operando de forma estrutural e conjunta com o sistema capitalista de maneira a manter o status de privilégios de homens cis, branco e heterossexual em todos os domínios da vida em sociedade.

Os objetivos partem de uma percepção da importância cultural para um país tanto em termos econômicos quanto em termos simbólicos. Primeiro pelo potencial para gerar divisas a longo prazo, sustentadas pela durabilidade aumentada de suas obras, que se apoiam em recursos renováveis: o conhecimento e a criatividade. Por fim, por seu caráter transversal, que é a capacidade inerente à cultura de dialogar e impactar diversos segmentos econômicos, contribuindo de forma integral para o desenvolvimento do país, por ter valores que são pró-econômicos: "a pluralidade de identidades culturais é fonte de intercâmbios, inovação e criatividade, sendo assim também fonte de desenvolvimento, tanto em termos econômicos quanto em termos de intelectualidade e satisfação coletiva" (UNESCO, 2002).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos dados levantados nas tabelas e gráficos disponibilizados anteriormente, foi

traçado estes comparativos do percentual de mulheres[9] nos cargos de roteiro, direção e produção:

1. Longas-metragem

1.1 Financiamento de 2010 a 2014 X 2015 a 2019: 11,08% (mulheres) X 46,13% (mulheres), aumento de **35,05%;**

1.2 Financiamento de 2010 a 2019: **26%** (mulheres);

1.3 Quantidade de 2010 a 2014 X 2015 a 2019: **12,92%** (mulheres) X **43,75%** (mulheres)**,** aumento de **30,83%;**

1.4 Quantidade de 2010 a 2019: **27,05%** (mulheres).

2. Produtos para TV

2.1 Financiamento de 2010 a 2014 X 2015 a 2019: **27,82%** (mulheres) X **48,12%** (mulheres), aumento de **20,03%**;

2.2 Financiamento de 2010 a 2019: **46%** (mulheres);

2.3 Quantidade de 2010 a 2014 X 2015 a 2019: **22%** (mulheres) X **52%** (mulheres)**,** aumento de **30%;**

2.4 Quantidade de 2010 a 2019: **40%** (mulheres).

Abaixo temos a Tabela 1 que mostra as porcentagens de pessoas negras e a Tabela 2 que mostra as porcentagem de mulheres negras:

Tabela 1 mostra porcentagem de pessoas negras:

Porcentagens de pessoas negras				
Ano	Qntde Longas	Qntde Produtos p/ TV	Valor Longas	Valor Produtos p/ TV
2015	28,60%	31%	23,40%	17,30%
2016	34,50%	47%	17,10%	60.25%
2017	55,55%	52,40%	92,20%	57,63%
2018	25%	30%	24,92%	35,08%
2019	20%	46,66%	17,65%	57,87%

Tabela 1: porcentagem de pessoas negras (direção e roteiro) em longas e produtos p/ TV no Funcultura (2015-2019)

9 Os editais do Funcultura passaram a coletar dados se são mulheres cis ou trans apenas a partir do 14° edital (2021).

Tabela 2 mostra porcentagem de mulheres negras:

Porcentagens de mulheres negras e indígenas				
Ano	Qntde Longas	Qntde Produtos p/ TV	Valor Longas	Valor Produtos p/ TV
2015	5,00%	12,50%	1,20%	4,80%
2016	7,00%	5,90%	5%	4,90%
2017	11%	19,05%	7,70%	10,21%
2018	12,50%	10%	12,50%	10,08%
2019	10%	27%	5,35%	39%

Tabela 2: porcentagem de mulheres negras (direção e roteiro) em longas e produtos p/ TV no Funcultura (2015-2019)

Os fatores de categoria (longa-metragem ou produto para TV), subcategoria (documentário e ficção), bem como etapa a ser contemplada (desenvolvimento, produção, finalização ou distribuição) impactam nos valores de recursos financeiros captados por projeto, pois o edital estabelece aportes máximos diferentes para cada um (anexo 1). É válido pontuar também que, o total de longas aprovados nos editais do período de 2015 a 2019, obteve 15 longas a menos que no período de 2010 a 2014, o que impacta negativamente o crescimento da quantidade de projetos de mulheres, assim como de pessoas negras, indígenas e principalmente mulheres negras. Apesar do Funcultura ser referência para o Brasil, por sua estrutura e vanguardismo na implementação de indutores e cotas, até 2019 conseguiu atingir apenas 27,05% de trabalhadoras na direção e roteiro em longas-metragem.

Vale pontuar também que muitas vezes o valor financiado determina o pagamento recebido por essas mulheres e a amplitude desse trabalho em suas carreiras. Outro ponto relevante para destacar a análise são os dados no âmbito nacional do 3º trimestre de 2022 com base nos dados do IBGE em que, o rendimento médio real mensal das mulheres ocupadas e a taxa de ocupação das mulheres foram menores que a dos homens, 21% e 15,8% respectivamente.

O crescimento do valor atribuído a mulheres na escrita e direção demonstra o importante papel do Conselho Consultivo do Audiovisual ao exigir e apresentar ao estado a relevância da intervenção estatal no audiovisual, considerando que o investimento no setor cultural pode apresentar um custo de oportunidade mais interessante do que o do resto da economia para elevar índices importantes, como o da taxa de ocupação (131.p, REIS).

Os conselhos consultivos têm se mostrado fundamentais para a discussão da finalidade e garantia de políticas públicas culturais efetivas. Dessa forma, é um dos agentes que realizam intervenções na ciência da organização das estruturas culturais visando promover a produção, a distribuição e os usos da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável (COELHO, 1997, p. 292).

As expressões artísticas, mídias e meios de comunicação hegemônicos por serem dominadas por burgueses, não têm interesse em reproduzir a realidade e diversidade dos povos. Ao passo

que, na estrutura de controle e ampliação de lucros que lhes detém poder, reproduzem desigualdades raciais, de gênero e de classe.

Como evidencia a teoria da Interseccionalidade de Crenshaw, a concentração desses ciclos de desigualdade se sobrepõem sobre as mulheres negras de forma que nas artes, mídias e meios de comunicação, elas são o foco dos mais graves estereótipos e preconceitos gerados por tais desigualdades.

> [...] estou sugerindo que mulheres negras podem experienciar discriminação de modos ao mesmo tempo parecidos e diferentes dos experienciados por mulheres brancas e homens negros. Mulheres negras às vezes experienciam discriminação de modo similar a mulheres brancas; às vezes compartilham experiências similares com homens negros. Porém, frequentemente experienciam discriminação dupla – os efeitos combinados de práticas que discriminam com base na raça, e com base no sexo. E, às vezes, experienciam discriminação como mulheres negras – não a soma de discriminação de raça e de sexo, mas como mulheres negras (2019, p.130, MACIEL, apud CRENSHAW, 1989, p. 149).

No Brasil há exemplos de grandes atrizes como a Zezé Motta, Léa Garcia, Ruth de Souza, Chica Xavier, Zenaide Silva, que apesar de possuírem uma força de interpretação extraordinária, o espaço delas foi predeterminado a estereótipos, majoritariamente em papéis secundários. O não respeito a suas potencialidades de interpretação de atrizes também era refletido nos seus salários abaixo das grandes atrizes brancas. Essa diferenciaçao evidencia tambem a divisão racial do trabalho, enquanto homens negros recebem menos do que homens brancos, as mulheres negras enfrentam salários ainda mais baixos em comparação às mulheres brancas, que por sua vez já recebem menos do que os homens (GONZALEZ, 1989).

Foi preciso quase um século, desde os primeiros registros da produção cinematográfica no Brasil, para que Adélia Sampaio quebrasse o padrão e lançasse o primeiro longa-metragem dirigido por uma mulher negra, a obra "Amor Maldito" (1984). De lá pra cá, algumas lutas foram ganhas para o que se vê projetado nas telas, culminando numa maior diversidade racial entre os elencos de novelas, filmes e obras publicitárias, embora essa presença continue desequilibrada quando compara-se brancos e não brancos. Mas poucos foram os avanços reais e palpáveis quando analisa-se a equipe principal (produção, direção e roteiro) das obras de longa-metragem lançadas comercialmente no Brasil: em 2017, Camila de Moraes dirigiu o longa-metragem documental, emitido pelo CPB, "O Caso do Homem Errado", ou seja, apenas depois de 33 anos que uma mulher negra voltou a ocupar o cargo de direção de longa-metragem depois de Adélia em 1984. Se considerado longas sem CPB, foi em 2013, com direção e roteiro de Carmen Luz que o documentário Um filme de dança (2013) foi lançado. E, filme longa de ficção tem-se a co-direção de Glenda Nicácio com Café com Canela (2018, e também co-dirigiu os longas ficcionais: Ilha (2018), Até o Fim (2020) e Voltei (2021).

Somente com a mudança de posto de filmado, isto é, de uma representação tutelada pelo homem cisheterobranco, para aquela que filma sua subjetividade, as próprias histórias, é que se poderá ver mudança efetiva nessa normatividade estética que assumiu-se por longo tempo como natural. É imprescindível descrever a história do cinema negro brasileiro, assim como defender a sua relevância estética, mas é também de igual importância descrever seu impacto ou potencial do ponto de vista econômico.

Trata-se da sobrevivência efetiva e simbólica desses grupos de pessoas. E isso passa, necessariamente, não apenas por políticas de acesso que considerem esses diferentes níveis de opressão, mas também por dados e indicadores dos impactos dessas políticas culturais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permite compreendermos o processo de construção e o impacto positivo da implementação das cotas e indutores de gênero e raça no Edital Funcultura Audiovisual (PE). Porém, evidencia também que ainda há um longo caminho a ser percorrido, tanto em termos numéricos, quanto no que tange à fiscalização. Estes dados contextuais continuam sendo levantados a partir de pesquisa de campo com produtoras cinematográficas de Pernambuco.

Como afirma Lia Bahia, é necessário sistematizar diagnósticos, investir financeiramente e criar mecanismos legislativos que assegurem políticas continuadas de direito à cultura, incluindo recortes de gênero, raça e região. Essas políticas devem acionar novos arranjos produtivos e promover uma ética das imagens que reflete a diversidade e a inclusão. Assim como na teoria Interseccional, as opressões e desigualdades devem ser tratadas em conjunto, nunca separadas.

A necessidade de políticas continuadas, estáveis, com indicadores e levantamento de dados é algo que está na ponta da língua de todos pesquisadores de políticas públicas, porém é uma estratégia que será necessário muitos esforços, desdobramentos e práticas políticas para sua construção.

Com o propósito de contribuir para esse cenário de busca pela sistematização de diagnósticos e mecanismos legislativos que assegurem políticas continuadas que reflitam diversidade, damos continuidade ao aprofundar e expansão da pesquisa no entendimento da importância de impulsionar a cultura em suas dimensões econômica, simbólica e social ao garantir a inclusão.

REFERÊNCIAS:

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. www.ancine.gov.br.

BAHIA, Lia. A construção da pauta de gênero como imaginação política no espaço audiovisual brasileiro. In: TEDESCO, Marina Cavalcanti (Org.). Trabalhadoras do cinema brasileiro: mulheres muito além da direção. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2021. p. 143.

BARBALHO, Alexandre. RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil. Salvador : EDUFBA, 2007.

BORGES, Rosane. Cinema, Imagem e Imaginário: por outros regimes de visibilidade das mulheres negras. IN: CARVALHO, Noel dos Santos. Cinema Negro Brasileiro. Campinas: Papirus Editora, 2022.

CÂNDIDO, Maria Rangel; CAMPOS, Luiz Augusto. Cinema Brasileiro: Raça e gênero nos

filmes de grande público. GEMAA. Disponível em: https://gemaa.iesp.uerj.br/infografico/cinema-

-brasileiro-raca-e-genero-nos-filmes-de-grande-publico/. Acesso em: 25 jan. 2023.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o Feminismo: A Situação da Mulher Negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. LOLA Press, África do sul, 1, 16, 27-28/08/2001.

COELHO, Teixeira. Dicionário critico de política cultural. Cultura e Imaginário. São Paulo: Iluminuras, 1997. 384p.

COSTA, Mannuela Ramos da. Cinema, desenvolvimento e papel dos governos estaduais no Brasil. 130-139, 21/11/2013.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). MULHERES Inserção no mercado de trabalho, 2023. <https://www.dieese.org.br/infografico/2023/infograficosMulheres2023.html>. Acesso em 06/02/2023.

EVANGELISTA, Milena Silvino. As Políticas Públicas de Cultura e a Democratização do Acesso ao Audiovisual em Pernambuco. Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – Compolítica, 2021.

FUNDARPE – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco.

GONZÁLEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos.

RIOS, Flávia. LIMA, Márcia (orgs.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2020).

IBGE - Projeção da População. População por sexo e idade, 2018.<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7358#resultado >. Acesso em 16/12/2022.

KOLLONTAI, Aleksandra. et al. Introdução ao pensamento feminista negro: por um feminismo para os 99%. São Paulo : Boitempo, 2021.

REIS, Ana Carla Fonseca. 2007. Economia da Cultura e Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Ed. Manole. Secretária da Cultura do Estado de Pernambuco. Funcultura <https://www.cultura.pe.gov.br/funcultura/ >. Acesso em 10/11/2022.

THROSBY, Davd. The economics of Cultural Policy. London: Cambrideg University Press, 2010. 277p. UNESCO, Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural. 2002. Disponível em http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em 09/04/2022.

MAPEAMENTO DE FESTIVAIS DE CINEMA E AUDIOVISUAL: DESAFIOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

Tetê Mattos[1]

RESUMO: Em 2005, a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura firmou um convênio com o Fórum dos Festivais para a realização de um mapeamento profundo e inovador sobre o segmento dos festivais audiovisuais no Brasil, tendo como um dos objetivos a criação de uma base de dados para subsidiar as suas ações. Os resultados desta pesquisa inédita, publicados no livro *Festivais Audiovisuais Diagnóstico Setorial 2007 – Indicadores 2006,* contribuíram de forma significativa não apenas para a visibilidade dos festivais audiovisuais, como para a criação de indicadores que revelaram a potência cultural, social e econômica destes eventos. Tomando como base a experiência da autora na coordenação técnica desta pesquisa, buscaremos refletir sobre os desafios conceituais e metodológicos desta iniciativa inovadora de produção de dados que impactou num novo olhar sobre os festivais audiovisuais.

Palavras-chave: Festivais de cinema. Mapeamento cultural. Indicadores culturais.

Em 2005, a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura firmou um convênio com o Fórum dos Festivais - associação de classe representativa dos festivais de cinema e audiovisual brasileiros -, para a realização de um mapeamento profundo e inovador sobre o setor, tendo como um dos objetivos a criação de uma base de dados para subsidiar as suas ações. Os resultados desta pesquisa inédita, publicados no livro *Festivais Audiovisuais Diagnóstico Setorial 2007 – Indicadores 2006*[2], contribuíram de forma significativa não apenas para a visibilidade dos festivais audiovisuais, como para a criação de indicadores que revelaram a potência cultural, social e econômica destes eventos. Tomando como base a experiência da autora na coordenação técnica desta pesquisa, buscaremos refletir sobre os desafios conceituais e metodológicos desta iniciativa inovadora de produção de dados que impactou num novo olhar sobre os festivais audiovisuais. Em seguida, traremos algumas reflexões sobre a urgência e os desafios de novos mapeamentos.

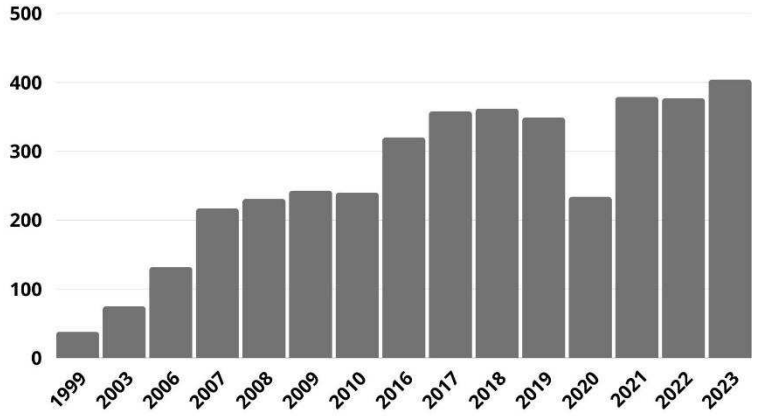
---

1 Doutora em Comunicação/UERJ, Professora Adjunta do Departamento de Arte/ Universidade Federal Fluminense, tetemattos13@gmail.com.

2 O livro foi publicado em 2008, assinado por Antonio Leal e Tetê Mattos.

É notória a multiplicação exponencial de festivais de cinema e audiovisual brasileiros nas últimas décadas. No gráfico 1 podemos observar a vitalidade do setor através da curva ascendente do número de eventos realizados por produtoras brasileiras desde 1999 - quando se identificou 38 eventos realizados -, até o ano de 2023 com 404 festivais[3].

Gráfico 1 - Evolução do número de festivais audiovisuais brasileiros entre 1999 e 2023



Fonte: elaboração da autora.

Este fenômeno de crescimento no número de festivais[4] revela a importância destes certames como setor estratégico para o audiovisual, não só por se constituírem como importantes janelas para o audiovisual brasileiro, mas também, entre tantas outras funções, por promoverem a diversidade cinematográfica e a abertura diferenciada de um olhar sobre o mundo. Neste sentido os festivais são fortes aliados na reeducação de um olhar, e é claro, um lugar privilegiado de expressão da arte cinematográfica.

Desafios conceituais

3 Os números de eventos realizados em 1999 (38) e 2003 (75) foram retirados das publicações do Guia Brasileiro festivais de cinema e vídeo – 1999 e 2003, editado pela Associação Cultural Kinoforum (CARVALHOSA, 2000 e 2004). Os dados de 2006 a 2009, respectivamente 132, 217, 231 e 243 eventos, foram apurados pelo Fórum dos Festivais e incluem não só os festivais realizados no Brasil, mas também os eventos realizados por produtoras brasileiras no exterior. (LEAL e MATTOS, 2008 e 2011). A partir de 2016 os dados foram retirados do levantamento realizado anualmente por Paulo Corrêa (CORRÊA, 2024) que identificou a realização de 320 festivais em 2016, 358 em 2017, 362 em 2018, 349 em 2019, 234 em 2020, 379 em 2021, 377 em 2022 e 404 em 2023.

4 No gráfico 1 observamos que nos anos de 2019 e 2020 há uma queda no número de festivais em relação aos anos anteriores. Em 2019 provavelmente esta diminuição se deu pelo não investimentos de recursos do governo federal na área da cultura. Em 2020, a queda brutal deve-se à pandemia de Covid-19 que paralisou o setor cultural, em especial às atividades de eventos culturais. O número de eventos volta a crescer em 2021 não só por uma reorganização do setor onde muitos eventos passam a ser realizados de forma virtual, mas também pelo importante fomento da Lei Aldir Blanc.

Quando iniciamos a pesquisa[5] sobre os festivais audiovisuais brasileiros nos deparamos com alguns desafios, alguns de natureza conceitual, e outros de natureza metodológica. Num primeiro momento o principal desafio da pesquisa foi de ordem conceitual onde buscamos identificar os critérios que caracterizavam um festival de cinema para que pudéssemos detectar quais eventos integrariam o universo da pesquisa. Por se tratar de um fenômeno extremamente complexo e heterogêneo (MATTOS: 2013) nos deparamos com uma primeira dificuldade de definição também constatada pela pesquisadora Marijke De Valck, uma das principais referências no campo de estudo sobre festivais de cinema:

> Perguntar o que é um festival de cinema, então, parece ser uma pergunta capciosa que espera enganar seu público a pensar que pode ser respondido prontamente com uma definição clara. Mas definições fixas pouco contribuem para o avanço da nossa compreensão dos festivais de cinema. Em vez disso, são necessários enquadramentos que possam ser utilizados para expor as diferentes mecanismos que operam dentro e através dos festivais, bem como parâmetros que nos permitem diferenciá-los. (DE VALCK: 2016: 1, tradução nossa[6])

Voltaremos mais adiante na conclusão de nosso texto à ideia de necessidade de "enquadramento", apontada por De Valck, e neste momento nos debruçaremos sobre o termo "festival".

A pesquisadora francesa Christel Taillibert, em seu estudo sobre os festivais de cinema na França, intitulado *Tribulations Festivalières: Les festivals de cinéma et audio-visuel en France* (2009) trata do conceito de festival como um conceito polissêmico. Ao analisar historicamente o termo "festival", Taillibert observa que a definição precisa do termo hoje em dia é muito mais complexa por fundir numa mesma terminologia realidades extremamente diversas. Os parâmetros que poderiam caracterizar um festival de cinema são desconstruídos pela autora.

Um primeiro marcador apontado por Taillibert relaciona o termo festival à uma definição de espaço-tempo:

> Um festival é um evento que ocorre num determinado local, durante um período preciso e claramente circunscrito, a tomada em consideração global deste fenómeno ao nível de um determinado território permitindo assim estabelecer um

5 Para a implementação da pesquisa foi mobilizada uma equipe composta por integrantes do Fórum dos Festivais, como Antonio Leal que assinou a coordenação geral do projeto, e integrantes do curso de produção cultural da Universidade Federal Fluminense (UFF) – as professoras Tetê Mattos, na coordenação técnica; e Margareth Luz, especialista em base de dados, na consultoria; Dalva Santos e Deborah Rebello Lima, na ocasião estudantes de produção cultural da UFF; junto com Diogo Albuquerque e Teresa Cancela que completaram a equipe de pesquisa e produção.

6 No original: "To ask what a film festival is, then, appears to be a trick question that hopes to fool its audience into thinking it can be answered readily with a clear definition. But fixed definitions do little to advance our understanding of film festivals. What are needed instead are frames that can be utilized to expose the different mechanisms operating within and through festivals, as well as parameters that allow us to differentiate between them » (DE VALCK :2016: 1)

> "mapa" e um "calendário" de festivais. (TAILLIBERT: 2009: 10, tradução nossa[7])
>
> (...) Os festivais se caracterizam enfim por sua unidade de ação. (TAILLIBERT: 2009: 11, tradução nossa[8])

A autora inicialmente irá problematizar estas as categorias - de tempo e espaço – como definidoras do termo festival demonstrando que na contemporaneidade alguns festivais apresentam preocupações com a descentralização, promovendo a itinerância de sua programação. Como exemplo podemos ilustrar o caso da Mostra de Cinema de Tiradentes, nascida na histórica cidade mineira, e que nas últimas edições realiza uma itinerância na cidade de São Paulo. A ideia de "unidade de ação" também é problematizada por Taillibert como um elemento definidor, pois muitos festivais prolongam as suas atividades ao longo do ano realizando ações "anexas" ao evento de origem. Como ilustração podemos mencionar a prática de ações como cineclubes, laboratórios, e até mesmo o alargamento no período de realização do festival.

Um outro ponto abordado por Taillibert remete à etimologia da palavra "festival" derivada do latim "festivus" e que em seu significado relaciona-se à festa, festivo, celebração, congraçamento, e por sua vez é indissociável da noção de festival. Para a autora, esta noção como definidora de termo festival é bastante subjetiva. Um ótimo exemplo a ser citado é o caso da Jornada de Cinema da Bahia objeto de estudo da historiadora Izabel de Fátima Cruz Melo, autora de um dos primeiros trabalhos acadêmicos sobre os festivais de cinema no Brasil. Melo explica o porquê do uso do termo "Jornada" em detrimento do termo "Festival" no nome do evento:

> Uma das suas principais características se explicita na resistência que seu organizador, Guido Araújo, tinha a respeito do termo "festival", considerado por ele como um tipo de evento celebrativo e pouco comprometido com os principais problemas do cinema brasileiro de então (anos 1970). Araújo buscava posicionar a Jornada numa perspectiva de um ambiente de trabalho, inicialmente voltado para a exibição de curtas-metragens e em defesa dos interesses dos documentaristas brasileiros, tanto do ponto de vista das políticas públicas, quanto do que se desejava como mercado para o filme brasileiro. (MELO: 2020: 85-86)

O exemplo acima é bastante revelador da subjetividade da questão em associar a definição de festival ao aspecto festivo. O posicionamento ideológico de alguns festivais problematiza a definição, como vimos na posição de Guido Araújo.

A pesquisa de mapeamento dos festivais chilenos intitulada "Festivales de Cine en Chile: ventanas de exhibición y difusión del cine chileno" coordenada por María Paz Peirano y Sebastián González Itier se deparou com a mesma dificuldade conceitual de uma definição que desse conta

---

7 No original: "Un festival est une manifestation se déroulant dans un lieu donné, au cours d'une période précise et clairement circonscrite, la prise en compte globale de ce phénomène au niveau d'un territoire donné permettant donc d'établir une «carte» et un « calendrier » des festivals. (TAILLIBERT: 2009: 10)

8 No original: « Les festivals se caractérisent enfin par leur unité d'action ». (TAILLIBERT: 2009: 11)

da magnitude que o campo abrange. Mesmo cientes desta problematização, optaram pela seguinte definição:

> Operacionalmente, aqui entendemos por "festival" qualquer exibição cinematográfica e/ou audiovisual que tenha duração igual ou superior a dois dias (dias), que seja realizada de forma regular e cíclica (anual ou bienal), e que além de exibir filmes publicamente, inclua atividades que ampliem a experiência coletiva de visualização (por exemplo, por meio de palestras, painéis de discussão e outras atividades paralelas). Assim, consideramos o termo "festivais de cinema" num sentido amplo, incluindo eventos competitivos e não competitivos, aqueles voltados para o público em geral e com foco industrial, e aqueles com abrangência regional, nacional e internacional. (PEIRANO e GONZÁLES ILTIER: 2018: 2, tradução nossa[9])

No caso da nossa pesquisa, assim como o mapeamento dos festivais chilenos, também adotamos uma definição partindo de um viés mais operacional. O nosso interesse era identificar os eventos realizados no ano de 2006. Sendo assim, consideramos como "evento audiovisual" as iniciativas estruturadas em mostras ou sessões capazes de promover o produto audiovisual, respeitando-o como manifestação artística e disponibilizando-o à sociedade, com proposta de periodicidade regular. Ou seja, eventos que buscam continuidade, um calendário fixo, e várias edições. No caso de um determinado evento não ter sido realizado em 2006 ele não entrou no mapeamento.

Assim como a pesquisa chilena mapeamos festivais competitivos e não competitivos, festivais de âmbito internacional, nacional e regional, festivais de pequeno, médio e grande porte. Também foram incluímos no levantamento os festivais realizados por produtoras brasileiras no exterior. Este recorte conceitual, em certa medida, dialogou com os critérios de associação dos eventos no Fórum dos Festivais. Sendo assim, no ano de 2006 foram identificados 132 festivais[10] realizados por produtoras brasileiras que compuseram o **universo pesquisado.**

No ano em que a pesquisa foi empreendida o termo "diagnóstico" nos pareceu o mais adequado para intitular a nossa investigação, pois buscávamos identificar e reconhecer com profundidade o segmento dos festivais audiovisuais no Brasil. A nossa intenção era, a partir deste diagnóstico, construir indicadores que retratassem a realidade do setor e que contribuíssem para subsidiar com informações as políticas públicas do audiovisual[11].

---

9 No original: "De manera operacional, entendemos aquí por "festival" toda aquella muestra de cine y/o audiovisual que tenga una duración igual o mayor a dos jornadas (días), que se realiza de manera regular y cíclica (cada año o bianualmente), y que, además de exhibir películas de manera pública, incluya actividades que extiendan la experiencia del visionado colectivo (por ejemplo, mediante charlas, paneles de discusión y otras actividades paralelas). Así, consideramos el término "festivales de cine" en sentido amplio, incluyendo eventos tanto competitivos como no competitivos, aquéllos enfocados en el público general y con foco industrial, y aquéllos con alcance regional, nacional e internacional." (PEIRANO e GONZÁLES ILTIER: 2018: 2)

10 Destes 132 eventos, 22 deles eram eventos realizados em primeira edição, 123 eram de festivais realizados no país e 9 realizados no exterior.

11 Em pesquisas de levantamento de dados realizados posteriormente optamos por utilizar os termos "Painel" e "Mapeamento" devido à crítica que o termo "diagnóstico" sofreu no meio cultural referindo-se à um vocabulário da medicina que relaciona o termo à situação de doença.

Desafios metodológicos

Após definidas as questões conceituais (o que mapear), passamos então às definições metodológicas (como mapear).

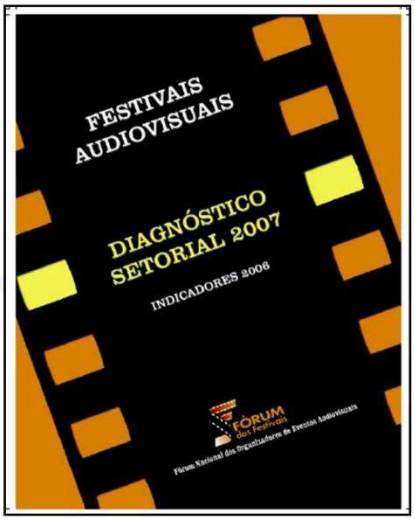
Para o levantamento das informações optamos pelo questionário como **método de coleta de dados**, apresentado de forma on-line às/aos produtoras/es de festivais, com perguntas quantitativas e qualitativas. A escolha deste instrumento foi acertada na medida em que obtivemos uma ampla participação em seu preenchimento. O questionário, elaborado com a consultoria da pesquisadora especializada em base de dados Margareth Luz, contou com 42 perguntas distribuídas em seis blocos: o primeiro, com 12 perguntas, tratava da *identificação do festival* (organizadores, cidade de realização, periodicidade, edições realizadas, entre outras); o segundo, com 16 perguntas, referia-se à *dimensão cultural* (perfil do evento, quantidade de público, participantes, formato de exibição, abrangência da programação, entre outras); o terceiro, com três perguntas, tratava da *dimensão social* (empregos gerados, empresas prestadoras de serviços, formação de mão-de-obra, sessões gratuitas, exibições em comunidades, entre outras); o quarto bloco tratava da *dimensão econômica*, com cinco perguntas (recursos auferidos, composição percentual do orçamento, serviços contratados); o quinto bloco, com três perguntas, identificava a *dimensão turística* do festival (impacto turístico na cidade); e por fim, o sexto bloco, com três grandes perguntas, era dedicado às *expectativas e opiniões* das/os organizadoras/es (perspectivas e dificuldades)

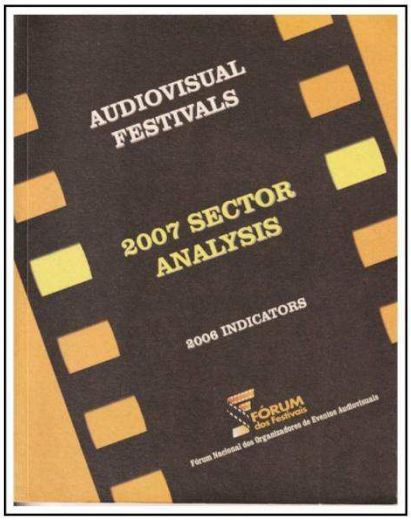
Após a construção do questionário, partimos para transposição das perguntas para uma base de dados construída pela equipe de informática da FEC (Fundação Euclides da Cunha para Apoio Institucional à Universidade Federal Fluminense). Cada evento recebeu uma senha para acessar a base e inserir os seus dados de forma individual, o que garantiu a confidencialidade dos dados, e certamente contribuiu para a confiança na pesquisa. A fase de coleta de informações foi a mais delicada e desafiadora pois exigiu um trabalho de convencimento e sensibilização das/os organizadores de festivais sobre a importância desta pesquisa que se tornou referencial para a cadeia produtiva do audiovisual. A participação ativa do Fórum dos Festivais, aliada às escolhas precisas do instrumento de coleta de informações, contribuíram para o engajamento das/os produtoras/es no preenchimento das informações.

O trabalho analítico das informações foi realizado a partir do processamento informatizado das respostas gerado pela FEC a partir da emissão de relatórios. Em seguida, os resultados da pesquisa foram publicados em forma de livro[12], nas versões em português, e em inglês (Figura 1). Esta última financiada pelo Amazonas Film Festival, festival que era realizado pelo Estado do Amazonas.

12 A publicação com os resultados da pesquisa pode ser acessada através de https://drive.google.com/drive/folders/1cjvGScK0BWjHxsUY_WshE4LkTQ0w5Wfa .

Figura 1 - Versões em português e inglês dos resultados da pesquisa *Festivais Audiovisuais - Diagnóstico Setorial - 2006* em formato de livro.





A ampla divulgação dos resultados, não se deu apenas através do livro distribuído em órgãos e instituições culturais, mas também em eventos acadêmicos e em festivais, contribuindo efetivamente para preencher uma lacuna existente até então devido à carência de informações sobre o setor dos festivais audiovisuais.

O investimento em pesquisas deste perfil permitiu a produção de informações geradas com um rigor científico/metodológico e possibilitou o conhecimento profundo de dados sobre os festivais audiovisuais. Os dados revelaram com precisão a geolocalização dos festivais brasileiros, o volume e as fontes de investimentos nestes certames, a quantidade e perfil do público frequentador (2.209.559 espectadores), o número de exibições (12.512), o número de empregos gerados (5.981), entre tantas outras informações que foram cruciais não apenas para subsidiar as ações da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, mas também para o reconhecimento da potência e papel estratégico destes eventos.

Considerações finais para mapeamentos futuros

A interrupção do financiamento da pesquisa impossibilitou a construção de uma série histórica a partir da nossa expertise e provocou a descontinuidade na produção de dados aprofundados sobre o setor, que devido a sua natureza efêmera se transforma rapidamente ao longo dos anos. Mais do que simplesmente mapear, o estudo teve como meta apurar e avaliar questões de caráter cultural, social e econômico dos festivais e inseriu este setor no ambiente de reflexão da chamada indústria criativa. Este tema alcançou grande destaque pela oportunidade de revelar potencialidades culturais, produzir conhecimento, promover intercâmbios, consolidar análises, gerar ações propositivas, democratizar o acesso às informações, agregar valor à atividade cultural, reconhecer e reforçar a atividade cultura como um elemento chave de desenvolvimento e influenciar governantes no sentido de uma atuação com base no planejamento e de políticas públicas consistentes para o setor dos festivais.

Passados 18 anos da realização desta primeira investigação que mergulhou com profun-

didade no segmento dos festivais audiovisuais brasileiros, muitas transformações ocorreram no campo da cultura, e em especial no campo do audiovisual. O crescimento exponencial do número de festivais no Brasil e no mundo exige novos desafios e ferramentas para uma investigação de mapeamento mais aprofundada do setor. Soma-se a isso o avanço nas pesquisas referentes aos festivais de cinema que resultou na criação em 2021 do Grupo de Pesquisa *Festivais de cinema e audiovisual: histórias, políticas e práticas* (CNPq) e que vem trazendo importantes contribuições conceituais para o campo de estudos a partir das diferentes pesquisas desenvolvidas pelos integrantes do grupo. Estes estudos contribuem imensamente para a produção de conhecimentos sobre os festivais audiovisuais, revelando a sua diversidade e complexidade, e nos levando a refletir sobre a necessidade de estabelecer diversos "enquadramentos", como apontado acima por Marijke De Valck, não só nos estudos mais acadêmicos centrados em análises de festivais específicos, mas também em estudos de mapeamentos, cartografias e diagnósticos que buscam a construção de indicadores que, à nosso ver, são estruturantes para a formulação de políticas públicas para o audiovisual.

Na cadeia do audiovisual, os festivais de cinema ainda carecem de um reconhecimento que dê o devido valor ao seu papel estratégico e à sua potencialidade na difusão das obras audiovisuais, na contribuição para a formação de público, na geração de renda, na visibilidade das cidades, na democratização cultural, na descolonização do olhar entre tantas outras qualidades inerentes a este tipo de manifestação cultural. Só para citarmos um exemplo, a não apuração e contabilização do público dos filmes nas suas exibições em festivais pela ANCINE é apenas um dado das mudanças que merecem ser implementadas no ecossistema do audiovisual. Certamente o investimento em pesquisas desta natureza contribuirão de forma efetiva para ações que venham num futuro próximo promover esta transformação de olhar.

REFERÊNCIAS:

CARVALHOSA, Zita. *Guia Brasileiro festivais de cinema e vídeo - 1999.* São Paulo: Associação Cultural Kinoforum. 1999.

CARVALHOSA, Zita. *Guia Brasileiro festivais de cinema e vídeo - 1999.* São Paulo: Associação Cultural Kinoforum. 2003.

CORRÊA, Paulo Luz. *Anexo III - Comparativo dos Anuários: 2016-2023*. São Paulo: Pesquisa Independente, 2024. Mapeamento comparativo das informações reunidas dos anuários realizados até então. Disponível em: <https://bit.ly/comparativoanuarios>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

CORRÊA, Paulo Luz. *Panorama dos Festivais/Mostras Audiovisuais Brasileiros* – Edição 2023. Pesquisa Independente, São Paulo, 2023, 110p. Disponível em: <https://www.panoramadosfestivais.com/>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2024.

DE VALCK, Marijke. What is a film festival? How to study festivals and why you should. In : DE VALCK, Marijke; KREDELL, Brendan; LOIST, Skadi (orgs.). *Film festivals*: *history,theory, method, practice*. Londres/Nova York: Routledge, 2016.

LEAL, Antonio e MATTOS, Tetê. *Festivais audiovisuais:* diagnóstico setorial 2007: indicadores 2006. Rio de Janeiro: Fórum dos Festivais, 2008.

LEAL, Antonio e MATTOS, Tetê. Painel Setorial dos Festivais Audiovisuais: Indicadores 2007, 2008, 2009. Rio de Janeiro: Fórum dos Festivais, 2011.

MATTOS, Tetê. "Festivais pra quê? Um estudo crítico sobre festivais audiovisuais brasileiros". In**:** Bamba, Mahomed. *A recepção cinematográfica*: teoria e estudos de casos. Salvador: EDUFBA, 2013.

MATTOS, Tetê e LEAL, Antonio. "Festivais audiovisuais brasileiros: um diagnóstico do setor". In: CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais*: reflexões e ações**.** São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

MATTOS, Tetê; VEBBER, Rafael e SANTOS, P.H. Conceição dos. "Festivais Audiovisuais Fluminenses – Um mapeamento do setor". In: CASTRO, Flávia L. e TELLES, Mário F. de Pragmácio. *Dimensões econômicas da cultura* – Experiências no campo da Economia Criativa no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MELO, Izabel de Fatima Cruz. "Percursos e convergências: caminhos de aproximação entre a Jornada de Cinema da Bahia e o CachoeiraDoc. In: CESAR, Amaranta et. Al. (orgs.) *Desaguar em cinema*: documentario, memória e ação com o CachoeiraDoc. Salvador: EDUFBA, 2020.

PEIRANO, María Paz Mapping histories and archiving ephemeral landscapes: strategies and challenges for researching small film festivals. *Studies in European Cinema*. 17:2, 2020. 170-184 Peirano, María Paz y González Itier, Sebastián (2018) *Los Festivales de Cine en Chile (1967-2017)*, Informe Festivales de Cine en Chile: ventanas de exhibición y difusión del cine chileno (Marzo 2018). Online: www.festivalesdecine.cl

PEIRANO, María Paz e VALLEJO, Aida. El estudio de festivales de cine: aproximaciones metodológicas. *Rebeca – Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual.* Ano 10, n.2 jul./dez. 2021

TAILLIBERT, Christel. *Tribulations Festivalières:* Les festivals de cinéma et audio-visuel en France. Paris: L'Harmattan, 2009.

TAILLIBERT, Christel. Les Film Festival Studies, éléments pour une épistémologie d'un nouveau champ de recherche. Diogène: Revue internationale des sciences humaines, 2017

O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO DE TERESINA: A INFLUÊNCIA DOS ELEMENTOS URBANOS PARA O TURISMO CULTURAL

Nivea Maria Ferreira Antunes[1]

Maxwel Vinicius Costa da Silva[2]

Vanessa Benvindo Brito[3]

Sarany Rodrigues Fernandes[4]

RESUMO: O turismo cultural é um segmento que tem como motivação o conjunto de bens materiais e imateriais produzidos pelo homem em sociedade, incluindo seus monumentos históricos e arquitetura urbana, os quais precisam ser preservados para que possam atrair um público de visitantes. Nessa perspectiva, o presente trabalho tem o objetivo de analisar a relação e a importância da preservação do patrimônio ferroviário de Teresina para o turismo, buscando compreender sua influência e contribuição para a atividade turística. A metodologia tem como ponto inicial uma revisão de literatura, seguida de pesquisa documental com caráter descritivo. Os resultados da pesquisa revelam que o modal ferroviário foi de grande relevância para a construção dos elementos urbanos, além de um marco cultural importante para a cidade de Teresina. Tal importância conduziu o Conjunto Ferroviário ao processo de preservação desse patrimônio cultural que possui grande potencial de atratividade turística, podendo ter sua utilização diversificada, de forma a contribuir para o aumento do fluxo turístico na cidade.

1 Discente do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), niveamariaferreiraa@aluno.uespi.br

2 Discente do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), maxwelvcdas@aluno.uespi.br

3 Discente do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), vanessabenvindob@aluno.uespi.br

4 Mestra em Cultura e Sociedade (UFMA), Professora do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), sarany@ccsa.uespi.br

Palavras-chave: Políticas públicas. Preservação. Patrimônio ferroviário.

1. Introdução

A preservação do patrimônio cultural, categoria que inclui o patrimônio ferroviário, é de suma importância para o desenvolvimento do turismo em suas diversas modalidades, sobretudo do turismo cultural que tem como principais atrativos os bens culturais, sejam eles materiais ou imateriais. Nesse contexto, o patrimônio ferroviário se constitui um forte aliado da atividade turística, tornando-se um fator capaz de aumentar o fluxo de visitantes de uma região, desde que esse patrimônio esteja em condições adequadas de preservação e estruturação para ser usado pelo turismo. Nesta perspectiva, pode-se inferir que os aspectos culturais tem ligação direta com o potencial da atração turística do patrimônio ferroviário, levando em consideração esse como um equipamento de cultura e de lazer, que pode ser usado não só pela população local, mas também pela da atividade turística. Nesse contexto, surgiu a necessidade de estudar, pesquisar e desenvolver o presente trabalho com o objetivo de analisar a relação e a importância da preservação do patrimônio ferroviário de Teresina-PI para o turismo, buscando compreender sua influência e contribuição para a atividade turística. A metodologia empregada para execução desta pesquisa tem como ponto de partida o desenvolvimento de uma revisão de literatura com o objetivo de descrever e discutir os principais conceitos referentes ao tema central da pesquisa, tais como: políticas públicas, produção do espaço, patrimônio ferroviário, turismo cultural e outros. Essa primeira etapa se faz necessária, pois servirá de embasamento para as próximas etapas do estudo proposto. Nessa esteira, vale lembrar o que foi destacado por Leite (2008) ao descrever a pesquisa bibliográfica como sendo a pesquisa cujos dados e informações devem ser consultados em obras já existentes e que servirão como base para a análise e interpretação dos demais resultados da pesquisa, formando, assim, um novo trabalho científico.

Na sequência foi desenvolvida uma pesquisa documental, que, de acordo com Prodanov (2013), é aquela baseada em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico e tem sua utilização "destacada no momento em que podemos organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta" (PRODANOV, 2013, p. 56). Nessa perspectiva, foram consultados os documentos oficiais que estabelecem as políticas públicas que orientam a formação do espaço urbano de Teresina, além daqueles que apresentam as diretrizes para preservação do patrimônio ferroviário.

O trabalho apresenta inicialmente uma discussão sobre a relação existente entro o turismo, a cultura e o patrimônio cultural. Em seguida aborda algumas questões históricas a respeito do patrimônio ferroviário de Teresina-PI e sua importância, na sequência discute o papel das políticas públicas na preservação do patrimônio. Aborda, ainda, a influência dos elementos urbanos do patrimônio ferroviário para o turismo cultural e finaliza com uma abordagem a respeito das contribuições do patrimônio ferroviário para o turismo no contexto urbano de Teresina, além de apresentar as considerações finais sobre o estudo realizado.

2. A Relação entre Turismo, Cultura e Patrimônio

Atualmente o turismo é uma das principais atividades econômicas que movem o mundo, ocorrendo quando há um deslocamento de um determinado lugar para outro, tendo por trás disso uma motivação, possuindo os fins de negócios, lazer, saúde, cultura, dentre outros. Ao conhecer novos destinos as pessoas buscam vivenciar novas experiências e obter uma visão holística fora do cotidiano, derivadas do contato com outras formas de pensar, agir ou falar, adquirindo novos conhecimentos e contribuindo para a geração de oportunidades socioeconômicas.

Ao analisar a história de origem do turismo no mundo, é visível que os elementos culturais foram de grande importância para seu surgimento, servindo de motivação para que as pessoas saíssem do seu local originário e fizessem os deslocamentos para outros locais. Quando se realiza uma viagem fora do entorno habitual, encontra-se uma diversidade de identidades culturais e sociais, onde é possível estabelecer uma relação de interligação entre visitante e visitado, promovendo a comunicação intercultural e proporcionando uma troca de conhecimentos. Percebe-se, assim, que a cultura vem se tornado um grande objeto de consumo dentro das diversas áreas da economia, e o turismo é uma das práticas que mais impulsionam o desejo do contato intercultural, fazendo com que essa busca e interesse estabeleçam o segmento denominado de turismo cultural. Deste modo, o turismo cultural abarca as atividades turísticas ligadas à exploração dos aspectos significativos do legado histórico e cultural de um determinado lugar, assim como seus eventos culturais, visando fomentar e preservar os bens culturais tangíveis e intangíveis (BRASIL, 2003).

A prática do turismo cultural, quando é estrategicamente planejada, consegue dinamizar uma oferta cultural e educativa fazendo com que haja a preservação e promoção da imagem da cultura local, além de conseguir desenvolver segmentos econômicos que contribuem para a geração de emprego e renda. O turismo cultural tem um potencial de contribuição à preservação e valorização do patrimônio cultural, porém é importante considerar que há certas situações onde o patrimônio cultural pode ser explorado negativamente apenas para a obtenção de lucro trazendo riscos de abusos, impactos negativos e até mesmo a degradação desse patrimônio, por esse motivo é fundamental que as políticas públicas busquem um equilíbrio entre o turismo cultural e a proteção do patrimônio cultural (XERARDO PEREIRO, 2009, p. 129).

Refletindo sobre a influência do patrimônio cultural é possível concluir que sua preservação é de suma importância, considerando sua herança do passado e da história que é carregada, constituindo-se de uma simbologia que faz produzir o sentimento de pertencimento na perspectiva presente. Todas as atribuições do patrimônio cultural são atadas a algum tipo de permanência, não possuindo mudanças constantes, fazendo uma representação da cultura de formas materiais e imateriais inseridas em um contexto simbólico e transformando a cultura em um objeto a ser consumido. Fazendo uma análise do processo de desenvolvimento, Pereiro (2009, p. 159) afirma que:

> Anteriormente falámos sobre o património cultural como sobre um debate entre valores, no entanto é possível considerá-lo como um debate sobre o futuro da sociedade e dos grupos humanos. Desta forma, o património cultural ocupa um papel de primeira ordem nos planos e programas de desenvolvimento de comarcas rurais deprimidas e nos planos e programas de recuperação de espaços urbanos. Uma das primeiras vezes em que se falou desta questão foi na Mesa Redonda sobre Museologia, celebrada no Chile no ano de 1972. Nela reconhece se a inter-relação entre património cultural e desenvolvimento económico e social, mas também entre património cultural, educação e democratização.

De uma forma geral, pode-se dizer que o processo de valorização patrimonial está normalmente ligado ao turismo cultural, embora esta relação nem sempre seja pacífica, pois este tipo de turismo utiliza a cultura e o patrimônio cultural para criar um produto de imagem e colocá-lo no mercado para ser visto e visitado. Portanto, desse ponto de vista o patrimônio cultural é entendido como uma nova forma de produção cultural que se torna um meio para que determinados locais se tornem destinos turísticos, fazendo do patrimônio cultural a força vital do turismo (XERARDO PEREIRO, 2009, p. 162).

Nessa esteira, infere-se que o turismo, a cultura e o patrimônio cultural estão intrinsecamente ligados, pois o turismo baseia-se na valorização e apreciação de ambos. Nesse viés, a cultura inclui tradições, artes, culinárias e estilos de vida, enquanto o patrimônio cultural pode incluir locais históricos, arquiteturas, artefatos e as práticas culturais. Desse modo, o turismo desempenha um papel crucial na preservação de todos esses elementos, uma vez que estes podem servir de atrativos capazes de motivar os deslocamentos turísticos.

3. A importância do Patrimônio Ferroviário de Teresina

A malha ferroviária do Piauí teve uma origem lenta e com motivações econômicas, onde o propósito era criar uma linha férrea para ligar o Estado do Piauí com os Estados vizinhos Maranhão e o Ceará. Primeiramente houve a necessidade de ter acesso ao litoral utilizando um transporte mais econômico, a fim de facilitar as trocas comerciais, importação e exportação de mercadorias que chegavam no litoral e eram escoadas para o interior do Estado. Por ter como razão principal a ligação entre os Estados vizinhos, a construção e evolução da linha férrea dentro do Estado piauiense acabou ficando em segundo plano e levando mais tempo para ser finalizada, pois a prioridade de construção das linhas férreas era facilitar o comércio com os dois Estados adjacentes, fazendo a conexão entre eles (SILVA FILHO, 2008).

A construção da linha férrea do Piauí tem influência direta do Maranhão e Ceará, sendo o Maranhão sua principal motivação. O primeiro trecho da linha férrea do Estado maranhense, que teve como intuito de criação o fator econômico, foi a linha entre a cidade de Caxias e o povoado ribeirinho de Cajazeiras, hoje chamado de Timon, cidade vizinha da capital piauiense Teresina, sendo as duas separadas pelo rio Parnaíba. Essa construção foi estratégica, pois a linha ferroviária maranhense foi uma grande aliada para o transporte fluvial de mercadorias até então naquele tempo sendo um dos principais modos de escoamento de mercadorias, e a linha Caxias e Cajazeiras mantinha ligação direta entre os dois principais rios, o Itapecuru no Maranhão e o Parnaíba no Piauí, responsável por separar e conectar ao mesmo tempo os dois Estados. (SILVA FILHO, 2008)

Na metade do século XIX, surgiu a intenção de criação de uma linha férrea que ligasse algumas cidades no estado do Piauí, como a cidade de Teresina à Parnaíba, Amarração, hoje Luís Correia, Campo Maior mais ao Norte do Estado, Floriano, Amarante, Oeiras e São Raimundo Nonato ao sul do Estado. Essas linhas eram estudos do que se pretendia realizar, fazendo com que esse processo fosse trabalhado de forma lenta, pois o projeto de construção estava diretamente ligado à malha cearense, responsável pela construção da malha piauiense (SILVA FILHO, 2008). A construção do trecho que ligaria a cidade de Luís Correia e Campo Maior iniciou no ano de 1916 e por conta da lentidão foi necessário que houvesse a separação da malha cearense que foi ocorrendo aos poucos. Sendo a ligação com Piripiri feita em fevereiro de 1937, em Campo Maior em 1962 e

em Teresina apenas em 1966, concretizando a rota que ligava diretamente o litoral com a capital do Estado (SILVA FILHO, 2008). A conexão era estratégica, pois além de conectar a capital do Estado do Piauí com o litoral e cidades interioranas, fazia ligação direta com o estado do Maranhão, a fim de realizar o transporte de mercadorias e escoamento de produtos, sua construção permitiu o desenvolvimento do estado mais rápido, pois essa movimentação possibilitou que o estado tivesse maior crescimento econômico, além de facilitar o transporte de passageiros entre as cidades.

Em oposição a isso, alguns trechos nunca foram concluídos e a malha de Ferro piauiense, chamada de estrada de ferro central do Piauí - EFCP tinha como rota a cidade de Luís Correia, Parnaíba, Bom Princípio, Flexeiras, Cocal, Piracuruca, Brasileira e Piripiri, daí para se conectar a Teresina a malha de Ferro passaria por Campo Maior, onde essa rota se ligam a capital cearense, mas também não foi um projeto concluído.

A linha de Petrolina para Teresina também havia iniciado, mas nunca foi concluída. Com os avanços do transporte rodoviário, a melhoria das estradas o custo benefício e os problemas de implantação da linha ferroviária pessoas passaram a utilizar mais o transporte rodoviário, o que fez com que o transporte ferroviário fosse aos poucos ficando de lado, sendo o transporte dos passageiros feito somente até 1979 no Estado (SILVA FILHO, 2008). Atualmente, a referida malha ferroviária é utilizada apenas para o transporte de cargas entre os estados do Piauí, Maranhão e Ceará.

Diante do exposto, trabalhar a preservação do patrimônio dentro de um contexto que traga benefícios para a comunidade local é uma forma de contribuir para o seu desenvolvimento, podendo ser atribuída uma grande valorização para sua região e influenciando na sua identidade cultural. Dentro deste viés é destacável a presença de fatores que podem influenciar o desenvolvimento urbano de Teresina através da preservação do seu patrimônio ferroviário, visto que em seu contexto histórico-cultural o modal ferroviário foi de total relevância para a construção dos elementos urbanos, assim como, foi um marco cultural importante para a cidade.

No Piauí o processo de patrimonialização ocorreu, dentre outros, com o Conjunto Ferroviário de Teresina, incluindo a ponte metálica João Luís Ferreira sobre o rio Parnaíba, que compõem o patrimônio ferroviário da cidade e possuem grande relevância histórica para o estado. A construção desse Conjunto Ferroviário contribuiu significativamente para a produção do espaço urbano de Teresina, de modo que, mesmo não possuindo mais os usos para os quais foram originalmente projetados, ainda permanece imponente na paisagem da cidade. Aliado ao processo de patrimonialização, surge também a necessidade de preservação desses bens culturais para que eles continuem sendo testemunhos da história por muitas gerações, além de poderem, ainda, ser apreciados pela população local e por seus visitantes.

Nesse contexto, torna-se relevante destacar que o turismo estabelece uma relação de mútua cooperação com o patrimônio e a cultura, principalmente no que diz respeito ao segmento do turismo cultural. De acordo com Chuva (2012, p. 72), essa contribuição se iniciou a partir da década de 1950 e desde então "o turismo foi visto por muitos anos como a alternativa de desenvolvimento de regiões sem condições de conservação e valorização de seu patrimônio cultural".

No viés atual sabe-se que o desenvolvimento de regiões e cidades é dado em grande parte por sua construção social através da cultura, onde este fator é determinante para que o planeja-

mento turístico seja aplicado com sucesso, trazendo resultados positivos economicamente, culturalmente e ambientalmente. Portanto, é de suma importância que haja uma aplicabilidade estratégica das políticas públicas no contexto cultural do Patrimônio Ferroviário de Teresina, visando sua preservação e o melhor aproveitamento da população voltado para a cultura local.

4. O Papel das Políticas Públicas na Preservação do Patrimônio

Políticas Públicas são ações e iniciativas voltadas para o desenvolvimento da sociedade para melhorar a vida da população, objetivando o desenvolvimento do local de forma participativa. As políticas públicas são um grupo de programas, campanhas e ações, regidos pelo governo, podendo ser uma ação do Governo Federal, do Governo Estadual, e pelo Governo Municipal, que tem por função a garantia da qualidade de vida e dos direitos da população previstas na constituição. Como a própria palavra já fala é a organização e administração do poder para o público, a sociedade como a engrenagem que é capaz de realizar mudanças significativas para a população, além de trazer soluções para questões e problemas pertinentes que podem interferir no bom funcionamento e bem-estar da comunidade.

Através das políticas públicas o Estado estabelece planos e ações necessárias para alcançar o objetivo desejado. É a partir das políticas públicas que se faz um detalhamento e visualização sobre a atual situação da população a fim de criar estratégias que venham a solucionar e desenvolver a sociedade. Essas atividades têm caráter público, porém elas podem ou não contar com a participação do setor privado, sempre mantendo-se na direção de atingir os objetivos propostos, a fim de assegurar que as escolhas corretas sejam tomadas para dar a população o bem-estar necessário para viver, sabendo que o Estado através de suas ações irá dar à população todo o suporte cabível para a sua manutenção e bom funcionamento. A esse respeito, Souza e Celina (2002) afirmam que

> Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, CELINA. 2002, pg. 5).

De acordo com a OMT (2001) o turismo é o deslocamento que as pessoas fazem saindo do seu local de origem em direção a outro município, estado ou país a partir de sua motivação, seja uma viagem com caráter de negócios, aventura, religioso, médico ou lazer que possua uma duração menor que um ano e compreende todas as atividades que o turista vai realizar dentro do local. Nessa perspectiva, escolha de um destino turístico está ligada a tudo que aquela localidade pode oferecer por completo, que irá gerar o atrativo para aquela localidade, seja por suas paisagens naturais, suas paisagens construídas, a experiência que aquele destino pode oferecer aos seus visitantes.

A atividade turística, quando bem trabalhada e desenvolvida pode ser uma das principais fontes de renda e crescimento da economia para uma localidade, assim, informar para a população sobre o que é turismo e como ele pode agir de forma benéfica para o desenvolvimento da sociedade através de ações que vão mudar a sua estrutura e forma de constituição é um papel para as

políticas públicas

5. A Influência dos Elementos Urbanos do Patrimônio Ferroviário para o Turismo Cultural

Os elementos urbanos referem-se a qualquer componente físico que faz parte do ambiente de uma área urbana, como uma cidade ou vila. Esses elementos são os componentes tangíveis que definem a paisagem urbana e contribuem para a funcionalidade e estética do ambiente urbano como: Edifícios, Ruas e Estradas, Praças e Parques, Transporte Público, Pontes e Viadutos, Equipamentos Urbanos e Monumentos e Marcos Históricos (BRAIDA, COLCHETE FILHO, 2006).

Esses são apenas alguns exemplos de elementos urbanos que compõem o ambiente de uma área urbana. Cada cidade possui sua própria combinação única de elementos urbanos que contribuem para sua identidade e caráter distintivos. Com isso, tem-se em destaque os elementos que formam os Monumentos e Marcos Históricos de um determinado lugar e que de forma significativa tem um valor único, se transformando em um Patrimônio Cultural.

Sobre o patrimônio cultural a Unesco em sua Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural em 1972 conceitua Patrimônio Material como:

> Os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da História, da arte ou da ciência[...]os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da História, da arte ou da ciência[...]os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como áreas, que incluem os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico. (apud BARRETTO, 2003, p. 12)

Sendo assim, os elementos urbanos do patrimônio ferroviário podem ser considerados como patrimônio cultural da localidade no qual está inserido, e tem uma influência significativa no turismo cultural, pois adicionam uma dimensão única à experiência dos visitantes e oferecem oportunidades para explorar a história, a arquitetura e a cultura das ferrovias e das cidades onde estão localizadas. Nesse contexto, podem ser citadas algumas maneiras pelas quais os elementos urbanos podem influenciar o turismo cultural.

A primeira delas são as atrações históricas, tais como as estações ferroviárias históricas e outros edifícios relacionados ao patrimônio ferroviário que podem se tornar atrações turísticas independentes. A arquitetura distinta desses edifícios, muitas vezes construídos em estilos característicos de sua época, pode atrair visitantes interessados em explorar a história das ferrovias e seu impacto na cidade. Outra maneira são as experiências imersivas que podem incluir passeios de trens históricos, visitas a museus ferroviários e excursões guiadas que destacam locais importantes ao longo das antigas rotas ferroviárias.

Nessa mesma lógica, os eventos culturais nas estações ferroviárias e em outras áreas urbanas associadas ao patrimônio ferroviário, podem servir como locais para eventos culturais, como festivais de música, feiras de artesanato, exposições de arte e performances teatrais. Esses eventos não apenas atraem visitantes, mas também contribuem para a vitalidade cultural da ci-

dade promovendo o desenvolvimento do turismo sustentável, causando um impacto positivo na preservação e revitalização do patrimônio ferroviário urbano.

Vale ressaltar que incentivando a conservação de edifícios históricos e a utilização de transporte público e de baixo impacto ambiental, como trens turísticos, fazem com que patrimônio ferroviário urbano venha a ser um ponto focal para o engajamento comunitário, envolvendo moradores locais na preservação e promoção da história e da cultura das ferrovias. Isso pode incluir programas educacionais, atividades voluntárias e iniciativas de desenvolvimento comunitário que beneficiam tanto os residentes quanto os visitantes. (MELO, CARDOZO,2015)

Em resumo, os elementos urbanos do patrimônio ferroviário desempenham um papel importante no turismo cultural, proporcionando experiências autênticas e oportunidades para explorar a história e a cultura das ferrovias em um contexto urbano. Importante salientar que a comunidade também pode e deve se apropriar do patrimônio ferroviário local como equipamento de lazer e como forma de valorização de sua cultura, despertando, assim, o sentimento de pertencimento e aumentando sua autoestima para com o lugar.

6. As Contribuições do Patrimônio Ferroviário para o Turismo no Contexto Urbano de Teresina

Durante o início do século XX, o Piauí assistiu a um crescimento de sua economia, impulsionado pela exportação de gado e produtos vegetais obtidos por meio do extrativismo. Essas mercadorias eram transportadas por tração animal ou pelo Rio Parnaíba até a cidade de Parnaíba, de onde eram embarcadas pelo porto fluvial. O estado tinha planos ambiciosos de desenvolvimento ferroviário, prevendo que Teresina estaria ligada a São Luís, Petrolina (embora esta linha nunca tenha sido concluída) e Fortaleza com a intenção de estimular o comércio. O projeto ferroviário teve início em 1923, com a inauguração do trecho inicial ligando as cidades de Luís Correia, Parnaíba, Cocal e Piracuruca. Contudo, a expansão da malha ferroviária avançou lentamente, chegando a Piripiri em 1937, Campo Maior em 1961 e, finalmente, Teresina em 1969 (IBGE, 1954, p.109).

A Estação Ferroviária de Teresina é um importante marco histórico na cidade, refletindo a era em que os transportes ferroviários desempenhavam um papel crucial no desenvolvimento econômico e social da região. A cultura nas ferrovias de Teresina foi trabalhada de várias maneiras, refletindo a rica diversidade cultural da região e o papel central que as ferrovias desempenharam na vida das pessoas. A estação ferroviária de uma cidade pode ser um atrativo potencial para o turismo cultural, desde que haja o interesse público e devido planejamento. Nessa perspectiva, a cidade de Teresina pode envolver o turismo cultural de várias maneiras, ajudando a atrair visitantes interessados na história, nas tradições e na experiência única que as ferrovias podem oferecer. Nesse contexto, são apresentadas aqui algumas formas de como Teresina pode influenciar seu turismo cultural através do patrimônio ferroviário.

O primeiro deles são os Passeios Turísticos, onde se pode oferecer passeios pela ferrovia e pelas estações históricas, permitindo que os visitantes conheçam a história e a importância das ferrovias na região. Esses passeios podem incluir visitas guiadas às estações, exposições sobre a história ferroviária local e até mesmo passeios em trens históricos. Pode-se, ainda, organizar eventos culturais temáticos nas estações ferroviárias, como festivais de dança e música, feiras de artesanato ou apresentações teatrais, que podem atrair turistas interessados em experimentar a

cultura local enquanto exploram o ambiente único das ferrovias.

A preservação e restauração de edifícios e locomotivas históricas ao longo da ferrovia podem criar atrações turísticas por si só. As estações ferroviárias restauradas podem ser transformadas em museus ou centros culturais, oferecendo aos visitantes a oportunidade de aprender sobre a história das ferrovias na região. Atualmente, a Estação Ferroviária de Teresina passa por uma restauração e conta com um projeto de implantação de um centro cultural em suas dependências.

Promover a gastronomia e o artesanato local ao longo da rota ferroviária pode enriquecer a experiência turística dos visitantes, além de ofertar mais uma possibilidade de lazer à população local. A implantação de barracas de comida oferecendo pratos tradicionais da região e lojas de artesanato vendendo produtos feitos à mão podem atrair turistas interessados em experimentar a culinária e adquirir lembranças autênticas.

Desenvolver roteiros turísticos temáticos relacionados à ferrovia, como, por exemplo, um roteiro focado na história dos trilhos ou outro centrado na cultura dos trabalhadores ferroviários, pode proporcionar aos visitantes uma experiência imersiva e educativa ao longo da rota ferroviária. Outra opção é criar experiências interativas e educativas ao longo da ferrovia, como placas informativas, painéis interativos ou aplicativos de turismo, que podem ajudar os visitantes a compreenderem melhor a importância histórica e cultural da ferrovia de Teresina.

Ao integrar elementos culturais e históricos à experiência turística ao longo da ferrovia de Teresina, é possível criar uma oferta turística mais rica e diversificada, que não apenas atrai visitantes, mas também valoriza e preserva o patrimônio cultural da região. Nessa perspectiva, a Estação Ferroviária de Teresina certamente tem o potencial de ser um atrativo turístico cultural, oferecendo uma combinação única de história, arquitetura e experiências culturais que podem atrair visitantes interessados em explorar o patrimônio ferroviário da cidade. Mas, para que todo esse potencial seja aproveitado, torna-se de extrema necessidade a elaboração e implantação de políticas públicas que sejam capazes de manter esse patrimônio preservado e de estimular sua utilização, tanto por parte da comunidade local, quanto por parte dos visitantes.

7. Considerações finais

Diante de tudo que foi exposto, pode-se concluir que a produção do espaço urbano se dá por diversos fatores e atores, dos quais pode-se destacar o Estado que, por meio das políticas públicas voltadas para o planejamento e organização das cidades, consegue modificar as paisagens e produzir diferentes espaços nos ambientes urbanos. Porém, essa produção do espaço urbano não ocorre de forma simplificada, mas sim por meio de um dinâmico processo histórico e social que envolve, além do Estado, a sociedade como agente produtora e modificadora do espaço.

Nesse sentido, o presente trabalho abordou a importância que as políticas públicas têm para a sociedade e os seus bens culturais, bem como a forma que elas podem agir em benefício da preservação de um bem arquitetônico de valor histórico e cultural, como é o caso das ferrovias e estação ferroviária da cidade de Teresina-PI. Desse modo, avaliar as políticas públicas que contribuem para a preservação do patrimônio ferroviário de Teresina-PI, é uma forma de contribuir para

o aperfeiçoamento desses instrumentos que promovem seu desenvolvimento no sentido de se manterem eficazes no alcance de seus objetivos.

Por meio da análise da relação e da importância da preservação do patrimônio ferroviário de Teresina para o turismo pode-se inferir que esse patrimônio só será capaz de atrair um grande fluxo de visitantes se estiver em boas condições de utilização e apresentar uma diversidade de opções lazer e entretenimento, do contrário será apenas mais um componente da arquitetura da cidade.

REFERÊNCIAS

BRAIDA, Frederico; COLCHETE FILHO, Antonio. **Elementos urbanos de significação pública: cidades, comunicações e artes na era da cultura digital.** Minas Gerais, 2006.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Turismo** (EMBRATUR). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/instituto-brasileiro-de turismo#:~:text=A%20EMBRATUR%20%2D%20Instituto%20Brasileiro%20de,tur%C 3%ADsticos%20brasileiros%20no%20mercado%20internacional.>.

CASTELO BRANCO, ANDRÉ M. C; MELO, NEUZA B. A. L. **PATRIMÔNIO FERROVIÁRIO PIAUIENSE: uma análise do tratamento da paisagem cultural no histórico de intervenções de três estações da Estrada de Ferro Central do Piauí**. Belo Horizonte, 2016.

CARVALHO, I. C. R; BATISTA, M. M. R. T; COSTA, C. M. M. **As Redes de Turismo Cultural: Um olhar sobre a relação entre Turismo e Cultura**. Revista Turismo & Desenvolvimento, Nº 13, 2010.

CHUVA, M. **Patrimônio Cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2012.

LEITE, F. T. **Metodologia Científica: métodos e técnicas de pesquisa**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2008.

MATOS, L. F. **Memória nos trilhos: o patrimônio ferroviário e sua contribuição às práticas preservacionistas brasileiras na década de 1980**. São Paulo, Nova Série, vol. 28, 2020.

MELO, A; CARDOZO, P. F. **Patrimônio, Turismo Cultural e Educação Patrimonial**. Educ. Soc, Campinas, v. 36, Nº 133, 2015.

OMT. Organização Mundial de Turismo. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PEREIRO, X. P. **Turismo Cultural: Uma visão antropológica**. Tenerife (España): PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2009.

PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E bookMetodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf> Acesso em: 11 mar. 2022.

SILVA FILHO, O. P. **Dossiê de tombamento para o prédio da Estação Ferroviária de Teresina.** 2008 (Dossiê de tombamento).

SOUZA, Celine. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas.** Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002. Disponível em:<https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>.

O QUE A ABNT TEM A DIZER SOBRE A AVALIAÇÃO DE BENS DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO

Nina Renata da Cunha Pedrosa[1]

RESUMO: A ABNT edita normas técnicas de avaliação pecuniárias de bens desde 1977. A norma vigente é a NBR 14653, que se baseia, em parte, na norma internacional IVS – *International Valuation Standards* (2020). Hoje a atual norma é formada por sete partes, sendo aqui centrais a 1ª - Procedimentos Gerais – e a 7ª - Bens dos Patrimônios Históricos e Artísticos. Na NBR 14653-1 se encontram os 3 métodos de avaliação internacionais (tradicionais) - o Comparativo Direto de Dados de Mercado, o Evolutivo, e o da Capitalização da Renda - além do 'nosso método involutivo'. Pela NBR 14653-7 só bens patrimoniais móveis e imóveis são avaliáveis, preferencialmente aplicando-se um dos 4 métodos gerais constantes na norma brasileira; e ainda, dos 3 campos de aplicação da norma de avaliação de bens patrimoniais, a ABNT determina 2 como aplicáveis na avaliação de imóveis. Além dos 3 métodos tradicionais a ABNT prevê outros 4 métodos específicos para bens patrimoniais - Custo de Viagem; Custo de Oportunidade; Valoração Contingente; e Preços Hedônicos – sendo obrigatório um dos 3 primeiros na avaliação de imóveis. A capacidade de atrair visitantes (Custo de Viagem) e "disposição a pagar dos indivíduos pelo uso do imóvel" (Valoração Contingente) são essenciais para o gestor cultural. Ele também tem que decidir se vale investir na "preservação ou conservação" de um bem patrimonial (Custo de Oportunidade), ou estimar os custos do 'serviços culturais' desse bem (Preços Hedônicos). Nesse trabalho também se problematiza estes métodos na avaliação do bem patrimonial, dado ser um bem não-fungível. O trabalho conclui apontando que a norma ABNT NBR 14653-7:2009. Bem de Patrimônio Histórico e Artístico é inconstitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Bem Cultural. Patrimônio Histórico e Artístico. Valoração Contingente. Preços Hedônicos. Norma ABNT NBR 14653-7:2009.

1 – INTRODUÇÃO

A ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas - em 1977 publicou sua primeira norma de avaliação pecuniária de imóveis urbanos, a NB-502/77. A sua atual norma de avaliação pecuniária de bens, a NBR 14653, é formada por sete partes, sendo a "1ª Parte - Procedimentos Gerais" dedicada à consolidação dos "conceitos, métodos e procedimentos gerais para os serviços técnicos de avaliação de bens."

1 Mestra em Engenharia de Produção (PUC-Rio) e Economista (UFRJ); pesquisadora do OBEC-BA - Observatório da Indústria Criativa (IHAC/UFBA); pacped@yahoo.com

Para o entendimento do campo de estudo desse trabalho destacamos, entre as seis outras partes da norma NBR 14563, como relevantes a 2ª e a 3ª Partes, que tratam, respectivamente, da avaliação de imóveis urbanos e a avaliação de bens imóveis rurais, incluindo suas instalações produtivas, suas lavouras e seus animais.

A 4ª Parte – Empreendimentos é aqui mencionada apenas para tornar mais relevante a crítica feita no fim desse trabalho, dado ser ela a única parte da norma NBR 14563 que trata da avaliação de um bem intangível.

A 5ª Parte, que trata da avaliação das máquinas e dos equipamentos, pode ser utilizada como norma complementar na avaliação de automóveis antigos; e a 7ª Parte, nosso objeto de estudo, trata da avaliação dos Patrimônios Históricos e Artísticos.

2 – OS MÉTODOS GERAIS DE AVALIAÇÃO DE BENS

Entre os Procedimentos, item 0-2 da 2ª edição da NBR 15653-1:2019, se encontram definidos os conceitos que embasam os três Métodos de Avaliação, assim como que "A avaliação de bens, de seus frutos e direitos é uma análise técnica para identificar valores, custos ou indicadores de viabilidade econômica, para um determinado objetivo, finalidade e data, consideradas determinadas premissas, ressalvas, e condições limitantes claramente explicitadas. ... O valor de um bem decorre de várias características, entre as quais se destacam sua raridade e sua utilidade para satisfazer necessidades e interesses humanos e sofre influências por suas características singulares e condições de oferta e procura. Trata-se de um conceito econômico abstrato e não de um fato." [ABNT, 2019, pg.vii].

No item 7.2 da NBR 14653-1:2019 estão conceituados os 3 Métodos de Avaliação internacionalmente aceitos, por estarem inclusos na secção IVS 105 – *'Valuation Approaches and Methods'* do *'International Valuation Standards - effective 31 January 2020'* da IVSC - *'International Valuation Standards Council'*; a saber [ABNT, 2019, pg.14; IVSC, 2019, pgs. 29-49]:

1 - Comparativo Direto de Dados de Mercado - identifica o valor de mercado do bem objeto da avaliação (bem avaliando) pela análise dos atributos relevantes de outros bens transacionados em mercado que sejam comparáveis aos do 'bem avaliando';

2 - Evolutivo - avalia o valor do 'bem avaliando' pelo somatório dos valores de seus componentes constitutivos;

3 - Capitalização da Renda - determina o valor do 'bem avaliando' com base na capitalização, ao tempo presente, da "renda líquida prevista", em cada período de sua vida útil, "considerando-se cenários viáveis" e uma taxa de juros devidamente justificada.

Também na mesma Parte da NBR 16453 (sub-item 7.2.2) está descrito o Método Involutivo, só aplicável no Brasil, que "identifica o valor de mercado do bem, alicerçado no seu aproveitamento eficiente, ..." [ABNT, 2019, pg.14].

3 – GENERALIDADES NA AVALIAÇÃO DOS BENS DO PATRIMÔNIO

Em 2009 a ABNT publicou a NBR 14653-7 determinando, no seu item 3.1, ser ela aplicável ao "**bem, móvel ou imóvel, tomado individualmente ou em conjunto**, portador de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: obras, objetos,

documentos, edificações, demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico e científico, cuja conservação seja do interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história, quer por sua notória expressão artística ou arquitetônica, quer por sua antiguidade, quer por sua importância arqueológica, antropológica ou científica" (negrito da autora) [ABNT, 2009, pg.2].

As referências normativas da NBR 14653-7:2009, aqui relevantes e todas anteriores a Constituição Federal de 1988, estão no seu item 2 [ABNT, 2009, pg.1]:

- Decreto-Lei n° 25 74 de 30/11/1937 que "Organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, estabelece o processo de tombamento e sanções administrativas";

- Decreto n° 80.978 de 12/12/1977 que "promulga a Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972" da UNESCO;

- Portaria n° 10 de 10/09/1986, da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Ministério da Cultura, que "Determina os Procedimentos a serem observados nos Processos de Aprovação de Projetos a serem executados em Bem Tombados pelo SPHAN ou nas Áreas de seus Respectivos Entornos".

São três os campos de aplicação da NBR 14653-7:2009 (item 8.4), abaixo listados. Os dois primeiros são explícitos à avaliação de imóveis. Já o último deixa dúvida, se também é aplicável à avaliação de bens intangíveis, dado o que se lê (em negrito no primeiro parágrafo) [ABNT, 2009, pg.9]:

1 - a "identificação do valor do imóvel do patrimônio histórico e artístico";

2 - a "identificação dos custos de oportunidade de intervenções sobre o imóvel do patrimônio histórico e artístico";

3 - a "determinação de prioridades e ações de subsídio da gestão de bens do patrimônio histórico e artístico."

Nos procedimentos metodológicos da Parte 7 fica-se sabendo que os quatro métodos gerais de avaliação de NBR 14.653-1 são "os métodos usuais para a identificação de valores e custos dos bens, assim como para a identificação de indicadores de viabilidade e empreendimentos." (item 8.1.1). Também ali se lê (8.1.7) que "Para os demais casos, podem ser utilizados os métodos descritos em 8.5." tratados no capítulo que segue [ABNT, 2009, pgs. 7 e 8].

4 - ESPECIFICIDADES NA AVALIAÇÃO DOS BENS DO PATRIMÔNIO

No item 8.5 da NBR 14653-7 estão listados os quatro 'outros métodos' de avaliação específicos de bens de patrimônios históricos e artísticos. São eles: Custo de Oportunidade, Custo de Viagem, Valoração Contingente e Preços Hedônicos [ABNT; 2009, pgs. 9 e 10]. Essa mesma Parte determina que os três primeiros se próprios a avaliação de imóveis e que o método dos Preços Hedônicos, não só de imóveis.

O método do Custo de Oportunidade (8.5.4) examina as prováveis receitas líquidas das "atividades econômicas restringidas pelas ações de proteção do imóvel, considerados os benefícios da intervenção", inclusive no seu entorno. Trata-se, portanto, de uma análise do 'custo-benefício'. Seu foco está na típica decisão administrativa de gestão de Bens Patrimoniais: Vale investir recursos na "preservação e/ou conservação" do imóvel? Portanto só se coleta dados referenciados à "materialidade" do Patrimônio Cultural e aí, na realidade, temos um método de precificação' pois

"O economista empenhado na avaliação de custos-benefícios de um projeto não faz, em essência, uma pergunta diferente da que um contador da empresa privada." [MISHAN, 1976, pg.13.]

O método do Custo de Viagem (8.5.2) "identifica o valor do imóvel do patrimônio histórico e artístico pela sua capacidade de atrair visitantes, valor que é estimado pela curva de demanda, considerados os custos incorridos para visita-los." Diferentes Zonas de Influência são definidas, pela distância do imóvel, pelas suas populações e respectivas características sócio-econômicas, onde se coleta dados das Taxas de Visitação (visitante/habitante), dos custos de viagens e das tarifas de entrada desejadas. Traça-se, então, a curva de demanda 'Quantidades de Visitantes x Tarifas Médias de cada Zona' e, com ela se pode calcular o Excedente do Consumidor. Esse Excedente é exatamente a estimativa do valor do imóvel do Patrimônio. Todavia, devemos observar, temos aí um método que traz uma solução própria da 'economia marginalista', que desconhece as 'características emocionais' despertadas pelo imóvel do patrimônio histórico e artístico nos Consumidores de Cultura.

O método da Valoração Contingente (8.5.3) "identifica a disposição a pagar dos indivíduos pelo uso do imóvel do patrimônio histórico e artístico, ou a disposição a receber como compensação por sua perda." A pesquisa aplicada nos Consumidores de Cultura procura estimar apenas os preços 'a pagar' e 'a receber'. Nela se indaga como ambos são influenciados "pelas variações quantitativas ou qualitativas no imóvel". Esta é uma metodologia de 'precificação' que foi desenvolvida para estimar o valor de um 'bem não-fungível', aquele bem ou evento/serviço que não pode ser substituído por outro, mesmo similar. Por exemplo: um acidente industrial poluidor ou qualquer 'bem singular' que não encontra mercado para si.

O método dos Preços Hedônicos "Utiliza preços de mercado de bens (principalmente de imóveis) ou custos de serviços para estimar o valor das diferenças de nível de atributos dos bens do patrimônio histórico e artístico importantes na formação desses preços e custos" (8.5.1.1). A norma só adota uma abordagem de economia 'marginalista' para avaliar o imóvel. Considera as características estruturais/construtivas do imóvel, sua acessibilidade/logística, além do seu entorno paisagístico, para calcular "O preço marginal do bem ou serviço" baseado na "disposição a pagar por uma unidade adicional da característica de interesse" que será obtido "isolando-se os demais atributos do modelo através da derivada parcial do preço do bem" em relação a mencionada característica de interesse (8.5.1.2). Como no método do Custo de Viagem, a ABNT não instrui como aplicar nesse método as 'características emocionais' do imóvel, certamente percebidas pelos consumidores de bens culturais. Temos então, conforme a definição da ABNT, somente a coleta dados referenciados à "materialidade" do Patrimônio Cultural, como no caso do método do Custo de Oportunidade.

5 – A CRÍTICA AOS 'OUTROS MÉTODOS' DE FRANÇOISE BENHAMOU

Françoise Benhamou, conhecida economista francesa especializada em Cultura, em seu livro Economia da Cultura, faz críticas aos "outros métodos" descritos no capítulo anterior [BENHAMOU, 2007; pgs.100-101].

Começa com uma crítica econômica ao método do Custo de Oportunidade, que chama de "Custos Induzidos" de Manutenção – por serem proporcionalmente crescentes com o aumento da visitação. Afirma: "Assim a capacidade quase total do setor [cultural] de gerar ganhos de produtividade, uma vez as operações de restauro exigem métodos e processos de trabalho de técnica imutável, .., acarreta o aumento constante das necessidades de aumento de financiamento", essencialmente de fonte pública.

Segue a economista francesa a apontar, como "contradições da oferta", os métodos do Custo de Viagem e o da Valoração Contingente, ao afirmar que:

> "a estimativa do preço que o consumidor está disposto a pagar só pode ser feita de maneira

> aproximada. Pode-se compara-la ao custo da viagem ou aos gastos feitos por ocasião da visita. Mas [fazendo] isso está-se limitando a demanda de patrimônio ao público interessado em turismo e atribuindo à visita gastos de natureza variada. [E segue] As avaliações contingentes, embora muito controversas em economia, consistem em estimar, com base num questionário, a disposição dos usuários a pagar."

Por outro lado, Françoise Benhamou mostra-se simpática ao método dos Preços Hedônicos ao afirmar que ele:

> "estima as diferenças de valor de edifícios com atributos idênticos, mas localizados em duas áreas distintas (tombada e não tombada), considerando que o valor de um imóvel pode ser visto como a soma dos preços-sombra das suas características. Infelizmente, muitas dificuldades surgem para a estimativa de preços hedônicos."

É importante explicar que, em economia, se entende por 'preço-sombra' o 'custo de oportunidade' de um recurso (para Benhamou: característica). Isto é, ao se renunciar o uso de parte da capacidade disponível do um recurso, no caso - visitantes possíveis, o custo de oportunidade seria o somatório dos benefícios sociais que poderiam ser obtidos a partir da capacidade renunciada.

A autora desse trabalho, que também é economista, aqui expressa sua concordância com as críticas de Françoise Benhamou, quando aplicados à bem imóvel do patrimônio histórico e artístico. Entretanto, a autora faz uma ressalva, entende que, na norma NBR 14653:2009, o método dos Preços Hedônicos deve ser redefinido para melhor captar as 'características emocionais' percebidas pelo Consumidor Cultural, não só aquelas próprias dos Imóveis Patrimoniais mais também as dos Bens e/ou Serviços Culturais, tangível e intangível, como requer a Constituição Federal de 1988.

6 – CRÍTICAS A NBR 14653 E A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUA PARTE 7

A ABNT define, na NBR 14653-1:2019, ser um bem passível de avaliação a "coisa que tem valor, suscetível de utilização ou que pode ser objeto de direito, que integra um patrimônio" (item 3.1.7). Para ela existe o 'bem tangível', que é aquele que pode ser "identificado materialmente", tanto móvel como imóvel, (item 3.1.7.1) assim como o 'bem intangível', que é simplesmente definido como o "bem não identificado materialmente (por exemplo, fundo de comércio, marcas e patentes" (item 3.1.7.2). Entretanto causa espécie à autora o fato dos bens culturais intangíveis não serem acolhidos pela NBR 14653-7. Esse fato é severamente criticado no parágrafo derradeiro desse trabalho [ABNT, 2019, pgs. vii e 2].

Vale criticar também o tratamento dado pela ABNT aos bens intangíveis na "NBR 14653-4:2002 – Empreendimentos". Ela define a'modelagem estrutural' dos Fluxos de Caixa dos empreendimentos, que são bens intangíveis, apenas considerando as 'características materiais' dos bens tangíveis que lhes serve de base para produção de Receita. Poderia considerar, na 'montagem' das suas Curvas de Demanda, as características 'emocionais' dos seus consumidores; além de considerar a aplicação do método do Preço Hedônico, ao menos nos empreendimentos de base imobiliária, como hotéis, *shoppings centers*, estabelecimentos de ensino, casas de diversão e teatros. E por que não, também, incluir nessa listagem o museu que somente expõe conteúdos digitais, como o Museu do Amanhã, na cidade do Rio de Janeiro? [ABNT, 2002, pgs. 6 e 10]

Ainda se pode apontar um erro conceitual, no item 7.6.4 da NBR 15653-4:2002, quando é definido Fundo de Comércio. A norma da ABNT o faz de maneira contábil, como a "diferença entre o valor econômico e o patrimonial", mas o entendimento jurídico de Fundo de Comércio é divergente! No Direito Comercial ele

tem natureza empresarial e não patrimonial. Ensina Rubens Requião (*apud* Denis Borges Barbosa) [ABNT, 2002, pg. 12; BARBOSA, 2017, pg. 133]:

> "O conjunto de todas as coisas e direitos reunidos para a atividade empresarial, somado a organização destes mesmos elementos com o propósito de produzir coisas, é o fundo de comércio."

Finalmente, a autora critica severamente a incompletude da forma como a ABNT normatiza a avaliação dos bens de patrimônio histórico e artístico. Lê-se no item 3.1 da NBR 14653-7 que ela só é aplicável ao "**bem, móvel ou imóvel, tomado individualmente ou em conjunto**, portador de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira,..." [ABNT, 2009, pg.2]. Entretanto, no art. 216 da Constituição Federal de 1988, se lê "Constituem patrimônio cultural brasileiro os **bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto**, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira ...". [OLIVEIRA; 1989, pg.97]. Portanto a autora entende que a definição da ABNT de um Bem do Patrimônio Histórico e Artístico é totalmente incompatível com a definição de Bens do Patrimônio Cultural constante de nossa atual Constituição. Em síntese: a NBR 14653-7 é inconstitucional porque segrega a parte imaterial dos Bens Culturais da sua parte material, assim inviabilizando a possibilidade de uma 'avaliação pecuniária integral', uma avaliação articulada da suas inseparáveis partes, a tangível e a intangível.

7 - REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS; ABNT NBR 14653-1:2019; Avaliação de bens Parte 1: Procedimentos gerais; Segunda edição 27.06.2019; ISBN 978-85-07-08096-1

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS; ABNT NBR 14653-4:2002; Avaliação de bens Parte 4: Empreendimentos; Dez. 2002; ISBN inexistente

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS; ABNT NBR 14653-7:2009; Avaliação de bens Parte 7: Bens de patrimônios histórico e artísticos; Primeira edição 26.02.2009; ISBN 978-85-07-01381-5

BARBOSA, Denis Borges; Tratado de Propriedade Intelectual; Tomo I, 2ª edição, 3ª tiragem; Rio de Janeiro, 2017, Lumen Juris; ISBN 978-85-519-0083-3

BENHAMOU, FRANÇOISE; Economia da Cultura; Cotia SP, 2007, Atêlie Editorial; ISBN 978-85-7480-337-1

INTERNATIONAL VALUATION STANDARDS COUNCIL; International Valuation Standards: Effective 31 January 2020; Londres, 2019; ISBN 978-0-9931513-3-3-0

MISHAN, E. J.; Análise de Custos-Benefícios: uma introdução informal; Rio de Janeiro, 1976, Zahar Editores; ISBN inexistente

OLIVEIRA, Juarez (organização do texto [integral], notas remissivas e índices); Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988; São Paulo, 1988, Ed. Saraiva

PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO PARA O PARQUE NACIONAL SERRA DA CAPIVARA

Sarany Rodrigues Fernandes[1]

Welline Dhecksa Reis da Silva[2]

RESUMO: O título de Patrimônio Cultural da Humanidade foi concedido ao Parque Nacional Serra da Capivara (PNSC) pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura em 1991 em reconhecimento à sua importância cultural, a partir desse título iniciou-se um longo processo de preservação desse bem cultural. Nessa perspectiva, o presente estudo tem o objetivo geral de analisar as ações do Estado voltadas para preservação do Patrimônio Cultural existente no PNSC, de forma a identificar os efeitos e resultados produzidos por essas ações. Os objetivos específicos consistem em investigar as ações do Estado desenvolvidas com a finalidade de promover a preservação do Patrimônio Cultural presente no Parque Nacional Serra da Capivara e analisar matérias de sites e resenhas do TripAdvisor a fim de identificar a percepção dos visitantes a respeito da preservação do Parque Nacional Serra da Capivara. A metodologia iniciou com pesquisa bibliográfica, seguida da análise de matérias e comentários sobre o Parque, os quais revelaram que as políticas instituídas pelo Estado com a finalidade de preservar o patrimônio existente no PNSC produziram resultados positivos a ponto de serem observados e destacados pelos visitantes em seus relatos de avaliação do referido atrativo turístico.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Política de preservação. Parque Nacional Serra da Capivara.

Introdução

O Parque Nacional Serra da Capivara (PNSC), localizado no sudeste do estado do Piauí, recebeu em 1991 o título de Patrimonio Cultural da Humanidade, concedido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como sinal de reconhecimento da presença de um conjunto de bens de inestimável valor cultural para a sociedade como um todo, pois nele estão presentes vestígios de antigas civilizações em seus diversos sítios arqueológicos. Esse título, apesar de não ser considerado um instrumento específico de preservação, contribuiu significativamente para que os olhares do poder público brasileiro se voltassem ao Parque e buscasse estabelecer sua preservação.

O Parque constitui-se um patrimônio misto, pois é uma Unidade de Conservação (UC), instituída em 1979 com o objetivo de proteger as belezas naturais, os elementos da fauna e flora e os inúmeros mo-

1 Mestra em Cultura e Sociedade (UFMA), Professora do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), sarany@ccsa.uespi.br

2 Discente do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), wellinesilva@aluno.uespi.br

numentos arqueológicos que nele se encontram, além de estar incluído no Livro de Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) desde 1993 (ICMBIO, 2019). Todas essas ações representam tentativas do Estado no sentido de preservar o patrimônio cultural, também o natural, existentes naquela localidade.

Nesse contexto, como problema central da pesquisa aqui apresentada destaca-se a seguinte questão: quais são os efeitos e resultados produzidos pelas ações do Estado com vistas à preservação do Patrimônio Cultural existente no Parque Nacional Serra da Capivara? O desenvolvimento dessa investigação torna-se relevante à medida que possibilita uma análise crítica das ações do Estado – e de seus respectivos impactos – na tentativa de salvaguardar os bens culturais existentes no PNSC, avaliando a capacidade dessas ações de atingirem os objetivos propostos e de produzirem resultados e efeitos positivos.

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar as ações do Estado voltadas para preservação do Patrimônio Cultural existente no Parque Nacional Serra da Capivara, de forma a identificar os efeitos e resultados produzidos por essas ações. Os objetivos específicos traduzem-se em: investigar as ações do Estado desenvolvidas com o objetivo de promover a preservação do Patrimônio Cultural presente no Parque Nacional Serra da Capivara; analisar matérias de sites diversos e resenhas do TripAdvisor a fim de identificar a percepção dos visitantes a respeito da preservação do Parque Nacional Serra da Capivara.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi realizada inicialmente uma revisão de literatura com o objetivo de descrever e discutir os conceitos e o contexto no qual está inserida a preservação do Patrimônio Cultural no Brasil, além da contextualização a respeito da atribuição do título de Patrimônio Cultural da Humanidade, pela UNESCO. Essa primeira etapa foi de grande relevância e serviu de embasamento para as etapas seguintes do estudo realizado.

Em seguida, foram selecionadas e analisadas algumas matérias em sites que abordam a situação do Parque no que diz respeito a sua preservação, também, algumas resenhas feitas por turistas na plataforma do TripAdvisor com relatos de suas percepções sobre o PNSC. Esta fase da pesquisa teve o objetivo de identificar, com base na percepção dos visitantes, o estado de preservação do Patrimônio Cultural e Natural presente no Parque, avaliando, assim, os efeitos e resultados produzidos pelas ações do Estado com o objetivo de preservar o Parque Nacional Serra da Capivara. O material analisado nessa fase foi escolhido de forma intencional, optando-se por matérias e resenhas mais recentes, considerando-se os últimos quatro anos (2020 a 2023) e que abordassem o máximo de detalhes sobre o estado de preservação do PNSC. Desse modo, o tópico a seguir apresenta uma síntese dos resultados da revisão de literatura realizada na primeira etapa da pesquisa.**O Patrimônio Cultural e sua Preservação**

A institucionalização da preservação cultural no Brasil ocorreu por meio da criação, em 1937, do então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, instituição que passou a ser responsável pela preservação do patrimônio cultural no país. Vale ressaltar que o patrimônio cultural é um bem que, por apresentar um representativo valor histórico para um povo, se torna alvo do reconhecimento deste e do poder público que o representa. Esse reconhecimento é atribuído por meio da patrimonialização que, segundo Chuva (2012, p. 73) consiste em "selecionar um bem cultural (objetos e práticas) por meio da atribuição de valor de referência cultural para um grupo de identidade". Ao mencionar os bens culturais enquanto objetos e práticas, a autora refere-se aos patrimônios materiais e imateriais representativos da cultura de um povo, ressaltando que ambos devem ser valorizados e necessitam de preservação.

No Brasil, um dos principais e mais efetivos instrumentos de preservação de bens culturais materiais é o tombamento, podendo ser realizado em nível federal, estadual ou municipal. Em nível federal esse instrumento foi instituído pelo Decreto-Lei Nº 25/1937, sendo "o primeiro instrumento legal de proteção do

Patrimônio Cultural no Brasil e o primeiro das Américas, e cujos preceitos fundamentais se mantêm atuais e em uso até os nossos dias" (IPHAN, 2014).

O tombamento do Parque Nacional Serra da Capivara foi realizado em âmbito federal, cuja responsabilidade de instituir e fiscalizar é do IPHAN, o qual mantem um escritório técnico na cidade de São Raimundo Nonato, localizada no sudeste do Piauí e que se constitui em uma das principais portas de entrada para o Parque.

Torna-se importante ressaltar que o PNSC é considerado um patrimônio misto, pois além dos aspectos culturais apresenta também significativo valor como bem natural por sua enorme diversidade de fauna e flora. Nesse contexto, as políticas de preservação estabelecidas para o Parque buscam abranger a totalidade de seu patrimônio, incluindo os aspectos culturais e naturais, sendo ambos de responsabilidade do Estado.

Vale destacar que o Estado possui papel essencial na garantia dos direitos da coletividade, sendo essa uma de suas principais finalidades. Dentre esses direitos encontram-se os de caráter cultural e ambiental, sendo ambos de extrema importância para população como um todo. Nesse contexto, a atual Constituição Federal Brasileira (CF/88) formaliza a responsabilidade do Estado com relação aos dois temas mencionados, estabelecendo diretrizes para efetivação dos direitos à cultura e ao meio ambiente preservado.

Em seu artigo 215 o texto constitucional deixa expresso que o Estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, com ações que promovam a defesa e a valorização do patrimônio cultural do país (BRASIL, 1988). Essas ações devem ser capazes de manter o patrimônio cultural preservado de forma que não apenas as atuais, mas também as futuras gerações tenham acesso a ele e que entendam seu significado e seu valor.

Desta forma, o patrimônio existente no Parque Nacional Serra da Capivara está amparado pela legislação brasileira, tanto por parte dos aspectos culturais, quanto dos naturais. Pois, a CF/88 prevê, em seu artigo 225, a defesa e preservação dos bens naturais, ressaltando ser essa uma incumbência não apenas do poder público, mas também da coletividade. Diante da complexidade presente no processo de preservação dos bens culturais e naturais, coube ao Estado criar instrumentos adequados para cada tipologia de patrimônio, sendo o Plano de Manejo o mais usado para o patrimônio natural.

O Plano de Manejo elaborado para o PNSC, mesmo estando voltado para preservação de seus recursos naturais, não deixa de reconhecer a importância de seu valor cultural, como pode ser lido no trecho a seguir.

> O Parque Nacional da Serra da Capivara é testemunho de transformações pretéritas de florestas e savanas, além de palco de processos ecológicos, evolutivos e culturais ocorridos ao longo de milhões de anos, que levaram a formação da Caatinga e a ocupação e adaptação humana desde a pré-história até os dias atuais formando um magnífico museu vivo (ICMBio, 2019).

O enunciado revela uma relação dinâmica entre os patrimônios natural e cultural existentes no Parque, ressaltando a relevância da interação de ambos para a composição de sua singularidade. Tal singularidade levou o Parque a ser objeto dos processos de patrimonialização, titularização e preservação por parte do poder público, a fim de que as próximas gerações também tenham acesso a todo esse patrimônio e possam dele usufruir.

Análise das Políticas de Preservação do Parque Nacional Serra da Capivara

No que diz respeito à preservação do patrimônio cultural brasileiro, além do Estado existe outro aliado capaz de contribuir para o alcance desse objetivo. Esse aliado tem sua responsabilidade atribuída também pela Constituição Federal em vigor, que no parágrafo primeiro de seu artigo 216 afirma que "o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação" (BRASIL, 1988).

O parágrafo citado destaca não apenas a necessidade de colaboração da comunidade, mas também menciona a existência de outras formas e instrumentos de preservação do patrimônio cultural, sendo a vigilância a que mais se adequa às possibilidades da comunidade, ficando as demais a cargo do Estado, como é o caso do tombamento que foi o principal instrumento de preservação utilizado no Parque Nacional Serra da Capivara.

O PNSC, além de ser um monumento natural tombado, é ainda uma Unidade de Conservação que está localizada no sudeste do estado do Piauí e é composta por uma área de aproximadamente 130 mil hectares, incluindo as Áreas de Preservação Permanentes (APP) que protegem seu entorno, e em sua totalidade contempla parte dos municípios de Brejo do Piauí, Coronel José Dias, João Costa e São Raimundo Nonato (ICMBIO, 2019). A instituição dessas duas tipologias de UCs – Parque Nacional e Área de Preservação Permanente – faz parte de um conjunto de políticas públicas que retratam o esforço do Estado em manter preservados os bens culturais e naturais ali presentes, os quais se mostram em sua estrutura indissociáveis.

Vale ressaltar que o esforço das instituições públicas no sentido de preservar o patrimônio natural e cultural existente no PNSC tem produzido resultados positivos, os quais podem ser observados nos comentários dos turistas que visitaram o Parque e, de forma voluntária, decidiram deixar suas percepções registradas na plataforma TripAdvisor, na internet e foram analisados no contexto desta pesquisa e serão aqui apresentados de forma sintetizada.

Em um dos comentários selecionados para análise, o visitante destaca que "o Parque Nacional Serra da Capivara merece realmente o título de patrimônio da humanidade. É um lugar extremamente bonito, bem cuidado e cheio de atrações". (TRIPADVISOR, 2023) Essa fala demonstra que o reconhecimento dado ao Parque pela UNESCO tem também a concordância de seus visitantes, o que atesta a eficácia das políticas públicas e o cuidado constante das instituições responsáveis por sua preservação.

O comentário de outra turista expõe seu encantamento com o estado de conservação do Parque e das pinturas rupestres de forma mais específica, conforme transcrito: "surpreendente a conservação do local, o cuidado dos locais com a preservação das pinturas rupestres e também pelo orgulho deles de ter um sítio arqueológico tão importante em nosso país (TRIPADVISOR, 2023). Tal colocação destaca não só as condições de preservação do Parque, mas ainda a presença de interação entre o visitante e a comunidade local, sendo perceptível o sentimento de pertencimento nos autóctones.

Esse sentimento de pertencimento torna-se de fundamental importância para o processo de preservação cultural, pois, ele servirá de motivação para que a comunidade exerça o papel de guardiã do patrimônio cultural existente na localidade, conforme preconizado pelo artigo 216, parágrafo 1º da atual Constituição Federal, ao afirmar que o poder público deve contar com a colaboração da comunidade para promover e proteger o patrimônio cultural do país (BRASIL, 1988). Nesse sentido, sabe-se que somente uma comunidade engajada, e que entende o real valor e importância de seus bens culturais, conseguirá contribuir com o processo de preservação desse patrimônio.

Outro comentário mostra o relato de uma turista encantada com tudo que conheceu na Serra da Capivara, a satisfação e experiência descritas por esta visitante só seriam possíveis em atrativos que apresentam um ambiente preservado. Segue trecho transcrito:

> Fizemos as visitas em 5 dias na época das chuvas, onde a caatinga se encontra muito verdinha. Para mim e meu marido foi uma experiência incrível... gostamos muito de trilhas e pudemos andar pela região [...]as pinturas rupestres, a cerâmica, os museus, a fauna, a flora... tudo é muito rico!!! (TRIPADVISOR, 2023).

Em seu relato a visitante deixa claro não somente sua satisfação com a preservação do patrimônio cultural, mas também do natural, evidenciando assim a eficácia das políticas destinadas a esse tipo de patrimônio, tais como a instituição das Unidades de Conservação e a elaboração e execução de seus planos de manejo.

Em contrapartida, também foi encontrado sobre o PNSC uma reclamação relacionada a uma deficiência existente no sistema de transportes da região relatado por uma turista vinda de São Paulo em setembro de 2021. Mesmo insatisfeita com um aspecto específico, esta visitante inicia seu comentário destacando a grandiosidade do Parque e reconhecendo seu inestimável valor, conforme mostra seu relato:

> Faltam palavras para descrever o quanto o parque representa, não à toa tornou-se patrimônio da humanidade. Uma pena que um local tão rico, que torna-nos tão privilegiados pelo o que representa, seja tão pouco conhecido graças ao descaso e à incompetência de quem é responsável por gerir políticas públicas – há um aeroporto na cidade de SÃO Raimundo Nonato INATIVO, que poderia facilitar e estimular enormemente o turismo no local, para que cada vez mais esse tesouro fosse conhecido e, principalmente, preservado [...] O parque possui vários sítios, com inúmeras paradas onde é possível comtemplar as pinturas rupestres. É como uma galeria a céu aberto, a história da evolução humana diante dos olhos, sem contar a natureza incrível, os diversos mirantes mostram paisagens incríveis (TRIPADVISOR, 2023).

Ao tempo em que esse trabalho é escrito (maio de 2021), o problema relatado pela turista foi solucionado, pois o aeroporto já foi inaugurado e encontra-se em operação. Porém, torna-se importante destacar que as políticas de preservação e valorização do patrimônio não devem ser pensadas de forma isolada, mas sim buscando integração com os setores a ele relacionados, tais como o turismo, de forma a garantir a democratização do acesso a esse patrimônio preservado.

Além dos comentários disponíveis na plataforma do TripAdvisor, outro recurso que foi utilizado como fonte de análise para essa pesquisa foram as reportagens a respeito do Parque Nacional Serra da Capivara, as quais foram consultadas em sites da imprensa oficial e serão aqui apresentadas.

Uma das reportagens analisadas foi a matéria do Grupo Globo de televisão, no portal de notícias G1 Piauí (2023) sobre a comemoração dos 50 anos da primeira escavação e o recorde de visitantes no Parque Nacional Serra da Capivara em 2023. A reportagem fala a respeito do aumento considerável do número de visitantes no primeiro semestre daquele ano, sendo de 35% em relação ao mesmo período do ano passado. Esse dado revela que o destino tem satisfeito a expectativa dos visitantes ao ponto de fazer com que um número ainda maior de pessoas queira visitá-lo. Em um dos trechos a matéria faz uma descrição dos diversos atrativos presentes no Parque e evidencia um aspecto que torna explicita a preservação do local, destacando-a como "uma natureza praticamente intocável pelo homem", conforme descrito a seguir

> Além das obras rupestres e dos imensos sítios, a Serra da Capivara também conta chapadões, vales, veredas, grotões e desfiladeiros, sustentados por rochas de arenito, calcário e conglomerados de seixos, que dão um ar de uma natureza praticamente intocável pelo homem (G1, 2023).

Nesta descrição pode-se inferir que é perceptível aos olhos de que visita as consequências positivas das políticas de preservação do patrimônio natural. Pode-se destacar um elemento específico para tal constatação, que é qualificado pelo adjetivo "intocada" que traduz claramente o significado do substantivo preservação, tanto em seu sentido geral, como também, especificamente de Unidades de Conservação – UC, o que traz comprovação à efetividade das práticas preservacionistas no Parque Nacional.

Outra reportagem do mesmo grupo traz um destaque para o fato de que, em 2022, a Serra da Capivara foi o único destino turístico brasileiro apontado na lista de viagem do jornal 'The New York Times', enfatizando assim o reconhecimento internacional do destino. A referida matéria também faz menção ao notório estado de conservação do PARNA, além de descrever seus componentes e destacar a riqueza presente no estado do Piauí, conforme consta no texto descrito

> Além dos museus, há ainda o tradicional passeio pelos paredões onde estão preservadas centenas de desenhos e pinturas feitas pelos povos pré-históricos. De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), os vestígios se espalham de Norte à Sul do estado, cobrindo uma área de 70 cidades. Rico em arte rupestre, o Piauí tem um dos mais importantes vestígios que ajudam a recontar a origem da humanidade a partir da pré-história (G1, 2022).

Todas essas constatações revelam o resultado de um árduo trabalho de preservação desenvolvido pelas entidades públicas – muitas vezes auxiliados pela iniciativa privada e pela população local – no sentido de garantir que não só as atuais, mas também as futuras gerações possam desfrutar do patrimônio natural e cultural existentes no Parque Nacional Serra da Capivara.

Considerações finais

O Parque Nacional Serra da Capivara é um dos atrativos turísticos mais conhecidos no Piauí, possuindo inclusive reconhecimento internacional, devido sua riqueza histórica e arqueológica que, somados à sua diversidade e extensão territorial, detém importância multidisciplinar. Dada sua relevância, a UNESCO concedeu-lhe o título de Patrimônio Cultural da Humanidade, e o IPHAN instituiu seu tombamento com o objetivo de salvaguardar esse legado para que as próximas gerações também tenham acesso a ele.

Essas ações fazem parte de um conjunto de políticas públicas voltadas para proteção e preservação de todo patrimônio existente no PNSC, ações estas que tem produzido efeitos e resultados positivos, os quais puderam ser evidenciados por meio da análise dos comentários disponíveis na plataforma do TripAdvisor e das matérias dos sites escolhidos. Vale destacar que esses resultados são extremamente benéficos para o destino turístico analisado, pois se estendem à comunidade local que tem seu patrimônio cultural apreciado e valorizado, à iniciativa privada que promove a satisfação dos usuários do produto turístico e ao poder público que consegue alcançar as metas traçadas para aquele setor.

Nesse contexto, a presente pesquisa constatou que essas políticas produziram efeitos positivos e estão cumprindo com os objetivos a que se propõem, sendo o principal deles a promoção da preservação do patrimônio cultural existente no Parque Nacional Serra da Capivara. Esse fato não implica dizer que outras políticas não podem/devem ser criadas e implementadas, mas que se deve sempre buscar o aperfeiçoamento dos processos e ações destinados à salvaguarda dos bens culturais existentes no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CHUVA, M. Patrimônio Cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2012.

Com recorde de visitantes, Serra da Capivara comemora 50 anos da primeira escavação. G1 PI, 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2023/08/14/com-recorde-de-visitantes-serra-da-capivara-comemora-50-anos-da-primeira-escavacao.ghtml Acesso em: 20/05/2024.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional Serra da Capivara. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano--demanejo/plano_de_manejo_parna_da_serra_da_capivara.pdfAcesso em: 10 mar. 2022.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Bens Tombados. Brasília, 2014. Disponível em: http http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/126 Acesso em: 11 mar. 2024.

Serra da Capivara é único destino brasileiro apontado em lista de viagem em 2022 do jornal 'The New York Times'. G1 PI, 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2022/01/11/jornal-americano--the-new-york-times-aponta-serra-da-capivara-como-um-dos-52-destinos-para-viagem-em-2022.ghtml Acesso em: 22/01/2024.

TRIPADVISOR. Parque Nacional Serra da Capivara. 2023. Disponível em: https://www.tripadvisor.com.br/Attraction_Review-g3844605-d318724-Reviews-Serra_da_Capivara_National_Park-Serra_da_Capivara_National_Park_State_of_Piaui.html Acesso em: 11 mar. 2023.

PLANO MUNICIPAL DE CULTURA E PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS DE MONITORAMENTO EM ITABIRITO (MG)

Fábio Cabral Durso[1]

RESUMO: Este estudo analisa o papel do Plano Municipal de Cultura de Itabirito (PMCI), em Minas Gerais, como um componente necessário na formulação de políticas culturais entre 2016 e 2020. Utilizando uma abordagem metodológica que combina um estudo de caso analítico com uma revisão bibliográfica, explora-se o impacto desse Plano Municipal de Cultura na promoção das políticas culturais com foco na gestão do patrimônio cultural. Destaca-se a importância desses planos como catalisadores do sistema cultural, fundamentais para seu crescimento e eficácia. Conclui-se que o PMCI emerge como uma política pública de cultura de grande relevância, caracterizada por sua abordagem técnica e planejamento estratégico, que busca integrar as necessidades da comunidade aos objetivos e capacidades do governo local.

Palavras-chave: Plano Municipal de Cultura. Políticas Culturais. Patrimônio Cultural. Itabirito. Avaliação e Monitoramento.

INTRODUÇÃO

Os Planos de Cultura em execução no Brasil cumprem a Lei de nº 12.343, de 2010, a partir da qual são definidas uma série de conjuntos de princípios, estratégias, metas e ações que possuem basicamente três características. Segundo Barros e Oliveira Junior (2019), os planos de cultura expressam um novo modelo de participação social no debate das execuções das políticas públicas de cultura, são instrumentos de pactuação política e de planejamento e, por último, objetivam uma nova dinâmica de cooperação e uma cultura no acompanhamento e na avaliação de seu desenvolvimento.

Neste sentido, o Plano Municipal de Cultura de Itabirito (PMCI), intuído pela Lei nº 3.197/2016, configurou-se como uma oportunidade pioneira das ações propostas pela Secretaria Municipal de Patrimônio Cultural e Turismo (SEMCULT), conjuntamente com a comunidade cultural Itabiritense, pelo qual se uniram com o objetivo de construir uma leitura da vida cultural e planejamento oficial voltado para este setor no Município. O PMCI surge de um esforço técnico e organizado de uma cidade, localizada na região central de Minas Gerais, que possui ações vivas e uma comunidade que se mostra inquieta e produtiva culturalmente.

1 Sociólogo formado pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Especialista em Gestão e Conservação do Patrimônio Cultural, pelo Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG - Campus Ouro Preto), Mestre em Patrimônio Cultural, Paisagens e Cidadania pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: fabiodurso@outlook.com

Em 2015, o PMCI contou, em sua elaboração, também com a Universidade Federal de Viçosa (UFV), que por meio do Departamento de Ciências Sociais (DCS) e do Conselho Municipal de Políticas Culturais (CMPC), buscou ações que foram previstas e deliberadas nas Conferências Municipais de Cultura em Itabirito (2005, 2009 e 2013). Através de uma pesquisa de campo e documental, foram realizadas oficinas em conjunto com o CMPC e a SEMCULT com o intuito de colaborar na formulação de metas, ações e estratégias do PCMI. Itabirito, por meio da SEMCULT, acompanhava e seguia o movimento da Federação e dos Estados brasileiros, já tendo sido inserida formalmente ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), o qual orienta toda atuação nos municípios brasileiros para implementar políticas públicas que fomentassem e viabilizassem o desenvolvimento do setor cultural Brasil afora. De fato, para Itabirito, a adesão ao SNC nada mais era que um mecanismo para legitimar todas as ações e atividades que já eram preconizadas na política municipal, sobretudo, aquelas voltadas para a cultura. Uma vez publicado o Acordo de Cooperação entre Itabirito e o Ministério da Cultura (MinC), o trabalho passou a ser reconhecido por este setor na gestão pública e, dessa forma, facilitou uma interlocução direta com os agentes técnicos que veiculavam as políticas públicas para a cultura no Brasil. Diante dessas questões, alguns ajustes foram necessários na legislação municipal para a implementação do PMCI, principalmente porque era uma das principais exigências do SNC.

Nesse âmbito é importante destacar as dificuldades de implantação do PMCI, por não se tratar de um trabalho fácil e muito menos ágil devido aos entraves burocráticos e às formalidades que exigem o serviço público no Brasil. No entanto, a participação de muitos dos setores da sociedade civil foi proporcionada por meio do ambiente democrático e justo no processo de construção desse instrumento.

O percurso metodológico utilizado neste trabalho foi de uma pesquisa social com enfoque processual e analítico, cruzando métodos qualitativos e quantitativos (caráter híbrido), na busca por entender os efeitos sociais da implementação do Plano Municipal de Cultura de Itabirito (PMCI), aprovado dezembro de 2016, em especial no que concerne à economia da cultura e na preservação do patrimônio cultural em âmbito local e regional. Enquanto método e procedimento, o estudo apoiou-se na análise de situação social e o estudo de caso detalhado, conforme já utilizado por Van Velsen (2010). No âmbito de trabalhos como este, conforme apontam Duarte e Furtado (2002) o estudo de caso consiste em um interesse mais focado na compreensão dos processos sociais que transcorrem em determinados contextos, buscando perceber e descrever a estrutura, a dinâmica e as transformações da sociedade ao longo do tempo que está sendo analisado.

Por fim, ressalta-se que este artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta as metas 17 e 18 do Plano Municipal de Cultura de Itabirito, detalhando os resultados do monitoramento realizado e a segunda seção expõe alguns resultados preliminares e discute as implicações do estudo.

AS METAS 17 E 18 DO PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE ITABIRITO

Segundo Canclini (1987), trabalhar com a análise e a documentação das políticas culturais é extremamente importante, pois continua sendo uma tarefa árdua e indispensável para poder abordá-las criticamente e para não relegá-las ao esquecimento. O autor complementa que em diversos países da América Latina essa documentação é algo que ainda está para ser iniciado de maneira efetiva. Consequentemente, para que o registro tenha objetividade e valor que possa ser explicável, este trabalho deve ser feito não só pelos protagonistas ou pelos poderes responsáveis por tais ações (governantes), mas por meio de pesquisas que possam avaliar concretamente as políticas em conformidade aos resultados, objetivando a recep-

ção e a "reoperalização" para que elas cheguem aos seus destinatários.

As políticas públicas culturais requerem um ciclo importante a ser levado em consideração no seu processo de monitoramento. Os indicadores são parâmetros para medir uma determinada situação futura que se deseja em relação à situação que se apresenta no presente. A esse respeito, Canedo[2] aponta que os indicadores mostram possibilidades para perceber se as metas e ações de um Plano Municipal de Cultura estão sendo alcançadas. Cabe ressaltar, aqui, que um indicador é um dado integral (bruto) que também pode se tornar um índice se for medido ao longo de vários anos. Ou seja, os indicadores têm por finalidade serem mostrados especificamente para determinado objetivo/ação, cujo desempenho deve ser medido. Dessa maneira, é preciso pensar os indicadores como uma forma de reconhecer se as metas de um plano municipal foram atingidas ao longo do prazo estabelecido.

Há algumas recomendações que devem ser levadas em consideração para se avaliar o plano. São elas: **a)** pensar no resultado principal desde que seja representativo do que se quer medir (quantificável e mesurável); **b)** o indicador deve ter uma fonte clara de referência, ou seja, deve-se perceber se o indicador está diretamente relacionado à sua credibilidade da fonte de referência e de informação; **c)** o indicador deve ser simples, claro, objetivo e, além disso, seus conceitos devem estar associados; **d)** estar disponível em tempo adequado, ou seja, sua apuração e divulgação devem ser tempestivas durante a aplicação do plano; **e)** o indicador dever ser econômico, pois indicadores que dão trabalho para serem calculados em geral não funcionam e, além disso, deve-se pensar sempre que um indicador exige uma série de trabalhos e possuem custos; **f)** é importante levar em análise o controle social, sua apuração e validade; e **g)** o indicador deve ser testável.

Nesse mesmo sentido, Calabre (2011) argumenta que é necessário ter cuidado para utilizar indicadores em análises e avaliação de processos diferentes. Para esta pesquisadora, avaliar a existência ou não de equipamentos culturais não significa mensurar a cultura de toda uma localidade ou região, da mesma forma como não é possível falar que não há cultura de um determinado lugar pelo fato que não existe acesso a equipamentos culturais como cinema ou teatro, por exemplo.

Segundo Leite (2015), a experiência das políticas culturais institucionalizadas no Brasil é ainda incipiente em todos os níveis federativos e ressalta que não se identifica, pelo menos no campo da gestão pública, com a cultura de valoração para as políticas culturais. Em sua análise, a falta de dados secundários adequadas ao campo da cultura é um fator crítico, uma vez que, para executar uma política pública, há de se levar em consideração a produção de dados, diagnósticos, acompanhamento e sua avaliação.

É oportuno ressaltar que, em cada situação, haverá uma metodologia de monitoramento como forma de acompanhar essas ações ao longo do tempo. É um trabalho contínuo que requer a participação da sociedade civil e do setor público no esforço e comprometimento da mobilização e participação social. O monitoramento é fundamental e o comprometimento de diversos atores que estão envolvidos é imprescindível para a execução das metas do Plano Municipal de Cultura. Sendo assim, sabe-se que a realidade de muitos municípios brasileiros no planejamento da gestão pública e gestão cultural é ainda muito desafiadora e difícil. Ou seja, trata-se, aqui, de processos que, a cada quatro anos, os gestores municipais são mudados ou às vezes, em menos tempo, como é o caso de Itabirito[3], que sofreu interrupção de governo

---

2 YouTube. (2017, julho 3). 23 PMC - Elaboração de Planos - Monitoramento - Daniele Canedo [Vídeo]. Encontrado em https://www.youtube.com/watch?v=PZOUqqCHUvQ&feature=emb_logo

3 Destacamos que em 2019, Itabirito teve uma eleição suplementar devido à cassação feita pela Justiça Eleitoral da chapa anterior, eleita em 2016, por abuso de poder econômico e captação ilícita de recursos de campanha. Dessa forma, houve também uma mudança na estrutura organizacional da gestão pública municipal, inclusive no setor de políticas públicas culturais. Para mais informações, ver em: https://www.

nesse tempo de análise do Plano. Ainda, há de se levar em consideração a falta de estrutura e de recursos na gestão cultural. Nesse sentido, para sua execução e monitoramento é demandado muito de quem está à frente de todo esse processo e o envolvimento de diferentes camadas da sociedade. Ademais, há de se pensar em indivíduos, grupos e instituições que estão relacionados para ampliação do escopo das políticas culturais com fins de garantir os interesses coletivos, a autonomia e o viés democrático que norteiam os eixos, diretrizes, metas e ações do plano municipal de cultura.

Em síntese, os Planos Municipais de Cultura, sobretudo, o Plano Municipal de Cultura de Itabirito, devem ir além de um papel normativo que expressa tais desafios do cotidiano. Eles devem buscar uma relação dialógica entre seus diferentes atores para consolidar a diversidade cultural existente nos municípios - não afastadas entre si, mas sim como um projeto político intercultural de desenvolvimento social. Entretanto, o que se vê hoje são desafios de promover uma diversidade cultural em um campo complexo de muitas legislações, regras e proibições, além de haver ainda pouco espaço para promover o diálogo no qual a participação social que estes atores podem proporcionar, inclusive, levando em debate o acompanhamento e avaliação das ações e estratégias contidas no plano.

Dessa forma, este tópico sobre o acompanhamento do PMCI almeja disponibilizar uma visão sobre as metas 17 e 18 e suas respectivas ações relacionadas com o patrimônio cultural ao longo do tempo estabelecido, identificando, assim, os pontos positivos e aspectos restritivos desse percurso de modo a oferecer suporte para as análises desenvolvidas nos capítulos anteriores que compõem parte desta pesquisa.

A Lei nº 3197/2016, que criou o Plano Municipal de Itabirito, prevê em uma das suas metas[4] o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação contínua de sua execução em relação aos seus objetivos. O Plano ainda estabelece no seu primeiro eixo, direcionado à gestão e organização, que todo esse processo deverá contar com a participação do CMPC e da SEMCULT. No entanto, vale destacar que esta pesquisa tem um caráter independente, apesar de "trabalhar" em conjunto com a administração municipal, e busca identificar, assim, a relação causa-efeito do PMCI no fortalecimento de políticas e ações voltadas para o patrimônio cultural para fins acadêmicos, favorecendo a produção de conhecimento sobre o tema proposto.

Em continuidade com dados obtidos em conjunto com a Diretora de Cultura da SEMCULT, que correspondem ao ano de 2020, pode-se analisar como estão se desenvolvendo ou não as metas e ações que estabelecem um diálogo com o patrimônio cultural municipal. Como ressaltado anteriormente, a escolha de verificação dessas metas se justifica por sua proximidade com o tema de pesquisa aqui relacionado. Cumpre informar também que as estratégias de execução das metas não foram levadas em consideração nesta análise, assim como o(s) tempo/anos, devido à falta de dados e o não monitoramento atualizado da própria Secretaria Municipal de Patrimônio Cultural e Turismo e da Diretoria de Cultura de Itabirito. Cabe ainda outra observação, que se dá em relação a estas e às demais metas do PMCI e sua exequibilidade: como afirmado anteriormente, avaliar com precisão a execução de um plano dessa magnitude, considerando suas 25 metas, 107 ações e diversas estratégias sem ter um sistema de informações e indicadores culturais que possua informações mais consolidadas constitui-se de uma tarefa que exige uma maior investigação, a qual não é possibilitado a esta pesquisa responder, mesmo porque não é sua proposta. Assim, este estudo se centrará somente em duas metas (17 e 18) e na realização de suas respectivas ações desde a implementação do PMCI até o presente momento, bem como na sua correlação com o patrimônio cultural.

---

em.com.br/app/noticia/politica/2019/08/04/interna_politica,1074773/apos-chapa-anterior-ser-cassada-itabirito-elege-novos-prefeito-e-vice.shtml. Acesso em: 17 jul. 2020.

4 PMCI, 2016. Eixo 1 – Gestão e Organização, META 1, Ação nº 11.

Tendo essa descrição como base, o intuito foi buscar algumas informações sobre o seu trabalho enquanto agente das políticas culturais e patrimoniais na Prefeitura Municipal de Itabirito durante o período do seu período de atuação (2016-2019). É possível perceber que há uma preocupação da gestão municipal daquele momento, a respeito da pasta cultura, de incluir a temática que se relaciona com patrimônio no PMCI estabelecidas pelas metas 17 e 18 que buscam um fortalecimento e o comprometimento do Município com as questões de conservação, preservação e proteção do patrimônio material e imaterial. Tal argumento corrobora esta investigação, uma vez que possui um diálogo direto com algumas hipóteses e outros direcionamentos propostos ao longo do trabalho. Todavia, cabe observar que a continuidade e o foco das metas e ações com os futuros gestores podem oscilar dentro da própria SEMCULT, do CMPC e do CONPATRI (Conselho Municipal de Patrimônio Cultural).

Assim sendo, tomou-se como referência os dados repassados pela atual gestão (2019/2020) da Secretaria de Patrimônio Cultural e Turismo e dos órgãos gestores previstos no Plano, os quais complementam as informações e a observação em torno do objeto desta pesquisa. Tais dados mostram a relação das ações executadas, não executadas, sem informações e também aquelas que estão em andamento no presente momento de coleta de pesquisa. Quanto ao status dessas ações, elas podem ser classificadas da seguinte maneira: A) **Executadas** - Pode ser uma ação pontual, como, por exemplo, a implementação de um programa/atividades/estratégias relacionadas à execução dessa ação. Ou seja, são contempladas ações que foram concretizadas e/ou efetivadas. B) **Não executadas** - Aquelas ações/atividades que nunca foram realizadas ou ações que foram interrompidas. C) **Sem informações** - Ações/atividades cujas informações são insuficientes para incluir em uma das classificações anteriores. D) **Em andamento** - Ações/Atividades que estão sendo executadas na coleta dessas informações ou, caso seja necessário, incluir comentários específicos da ação que seja relevante para detalhar o seu andamento. Como resultado preliminar dessa análise, embora ainda sujeito a revisões futuras, pode-se verificar na meta 17 e 18 as seguintes informações:

Quadro 1 - Monitoramento da Meta 17 do PMCI – Fortalecer o Sistema Municipal de Patrimônio Histórico, Artístico, Cultural e Natural.

AÇÃO Nº	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	EXECUTADO	NÃO EXECUTADO	SEM INFORMAÇÕES	EM ANDAMENTO OU OBSERVAÇÕES (especificar / comentários)
01	**Acompanhar e/ou monitorar a implantação do Memorial Telê Santana.**				Em andamento
02	**Promover as condições ideais de funcionamento ao Arquivo Público Municipal.**				Em andamento
03	**- Identificar, reconhecer e inventariar manifestações culturais tradicionais e registrá-las, quando convier, como Bens Culturais de Natureza Imaterial, nas categorias: Lugares, Saberes, Formas de Expressão e Celebrações, garantindo a construção de planos de salvaguarda para sua proteção;** **- Garantir a continuidade da participação eficaz na Política do ICMS Cultural**	Executado			Em andamento
04	**Destinar 100% dos recursos oriundos do ICMS Cultural para o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – FUNPAC.**	Executado			
05	**Viabilizar a implantação do Centro de referência do som e da imagem de Itabirito.**				Em andamento
06	**Garantir a continuidade dos planos de salvaguarda dos bens registrados como patrimônio imaterial do município, tais como as Corporações Musicais, o modo de fazer o pastel de angu, a Festa de Nossa Senhora da Conceição de Acuruí, assim como dos novos registros que venham a ser constituídos.**	Executado			Em andamento
07	**Realizar a revisão e atualização da legislação municipal referente à preservação do patrimônio cultural, com amplo trabalho de divulgação posterior.**				Em andamento
08	**Garantir a contínua inserção na atuação da Divisão de Memória e Patrimônio com abordagens teóricas e conceituais sobre patrimônio cultural e conservação. Sempre atualizadas e em diálogo com o estado da arte da produção acadêmica correlata, observando as recomendações internacionais, e políticas nacionais e estaduais.**	Executado			
09	**Realizar convênio com Mestres artífices da construção civil, visando à melhoria de sua qualidade de vida, passagem de seu conhecimento e manutenção do patrimônio cultural do município**	Executado			

Fonte: Quadro adaptado pelo autor desta dissertação a partir de dados da SEMCULT – Itabirito (MG), Plano Municipal de Cultural de Itabirito (MG) – Lei Municipal de nº 3197 de 7 de dezembro de 2016. O quadro foi enviado em 2020 para o autor.

Com os dados descritos neste quadro (quadro 1), é possível verificar nove ações que dialogam com diferentes abordagens que agregam ao patrimônio cultural municipal. As ações buscam um fortalecimento do Sistema Municipal de Patrimônio Histórico, Artístico, Cultural e Natural no que se refere à sua colocação, pois abordam bens culturais de natureza tangível e intangível. Das nove ações acima descritas, apenas cinco delas foram marcadas como **executadas**. São as ações de número 3, 4, 6, 8 e 9. Em relação às ações **em andamento,** foram pontuadas seis, quais sejam: 1, 2, 3, 5, 6 e 7. Todavia, vale destacar que nenhuma ação foi marcada na categoria como **não executada** ou **sem informações**.

A princípio, verifica-se que os dados do quadro acima (quadro 1) mostram que há uma preocupação ou certo direcionamento deste instrumento de política pública pela inclusão de metas e ações que estabeleçam uma proximidade com alguns eixos, tanto em relação à gestão e à documentação quanto à própria preservação e conservação dos bens culturais acima descritos. A exemplo disso, pode-se observar as nove ações contidas nesse singelo acompanhamento. Dessa forma, é passível de verificação que há também uma busca pelas ações propostas nesta meta por sua preocupação em estabelecer um memorial, a instalação de um arquivo público municipal e a implantação de um centro de referência de imagem e som, mostrado pelas ações de número 1, 2 e 5 - mesmo não aparecendo como executadas, tais ações estão descritas como em andamento, sem ser informado pela SEMCULT em qual condição atual se encontra estes trabalhos.

A menção e inclusão do patrimônio imaterial no PMCI estabelece um dado importante de fortalecimento de uma política pública, pois se reconhece a inclusão do patrimônio a ser preservado pelo Município em parceria com a sociedade. Além disso, mostra que este documento está em diálogo com o que estabelece a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 216, texto a partir do qual se amplia a noção de patrimônio cultural e é incluída a existência de bens culturais de natureza material e imaterial. No entanto, vale ressaltar que é preciso uma maior articulação do CMPC e SEMCULT com essa temática. Além do mais, é necessário um amplo diálogo com outros setores da sociedade civil, como instituições, grupos e indivíduos que fortalecem e podem dar continuidade para PMCI, contribuindo, assim, com a preservação de suas memórias, identidades e sua relação para a promoção da diversidade cultural para Itabirito e região.

Assim como nas ações analisadas anteriormente, e agora na temática dos fundos ou financiamentos, vale ressaltar as relevantes ações 3 e 4 no PMCI, pelas quais pode ser identificada uma efetividade maior no campo do patrimônio cultural. Tais ações buscam garantir a continuidade eficaz na participação na política de ICMS Patrimônio Cultural[5], tendo como base requisitos já pré-estabelecidos, entre eles, suas disposições aplicadas ao patrimônio - especificamente a ação de número 4, que busca destinar cem por cento (100%) dos recursos oriundos dessa política do ICMS-PC para o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, entendido como FUNPAC[6].

Complementando a análise, no seguinte quadro (quadro 2) são observadas algumas ações do PMCI em instituir como meta a educação patrimonial de forma a abranger diversos públicos, tanto no contexto escolar como também para a comunidade em geral.

Quadro 2 - Monitoramento da Meta 18 do PMCI – Instituir Programa de Educação para o Patrimônio

5 Como já informado anteriormente, trata-se de uma política de incentivo à preservação do Patrimônio Cultural pelo Estado de MG e se dá por meio de repasses de recursos para os municípios preservem os seus bens culturais por meio de políticas públicas relevantes.

6 Vale ressaltar que o FUNPAC é de responsabilidade da SEMCULT, juntamente com o Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, o CONPATRI. Tal fundo não é o mesmo utilizado pelo Conselho Municipal de Políticas Culturais (CMPC), no entanto, informa-se que, até o momento de escrita desta dissertação, o Fundo do CMPC estava em articulação.

AÇÃO Nº	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	EXECUTADO	NÃO EXECUTADO	SEM INFORMAÇÕES	EM ANDAMENTO OU OBSERVAÇÕES (especificar / comentários)
01	**Implementar uma postura educativa em todas as ações institucionais da Secretaria Municipal de Patrimônio Cultural e Turismo - SEMCULT.**	Executado			
02	**Implementar programas que contemplem a intersetorialidade das políticas públicas de cultura em suas três dimensões: Simbólica; Cidadã e Econômica.**	Executado			Em andamento
03	**Elaborar e aplicar amplo projeto participativo de educação patrimonial, promovendo-a como processo de mediação e estreitando o diálogo com a sociedade sobre políticas de identificação, reconhecimento, proteção e promoção do patrimônio cultural.**	Executado			Em andamento

Fonte: Quadro adaptado pelo autor desta dissertação a partir dos dados da SEMCULT – Itabirito (MG), Plano Municipal de Cultural de Itabirito (MG) – Lei Municipal de nº 3197, de 7 de dezembro de 2016. Quadro recebido pelo autor da pesquisa em 10 de setembro 2020.

Sendo o PMCI uma peça fundamental para o aprimoramento dos processos decisórios e de participação social na gestão pública, entende-se que quando este documento inclui atividades relacionadas à educação patrimonial, esse fato constitui um grande avanço e um diferencial para o Município e região, pois, dessa forma, há a possibilidade de se trabalhar com a valorização de diferentes visões sobre a temática patrimonial. Na tabela da Meta 18 é possível visualizar três ações que envolvem atividades de educação patrimonial. Todas elas foram marcadas ou mostradas como **executadas** e, concomitantemente, as ações de número 2 e 3 marcadas na categoria **em andamento**. Assim como na meta anterior, neste caso não foi pontuada nenhuma ação na categoria sem informações ou não executada, o que aponta para uma possível continuidade com as ações práticas que estão previstas no PMCI.

Ao analisar de perto o PMCI não se pode apontar qual é o viés educativo para o patrimônio dado como executado, tampouco pode ser mostrada quais dessas ações foram efetivadas, embora, desde a construção do PMCI, seja contemplado o tema da cultura e do patrimônio em toda sua dimensão intersetorial enquanto uma política pública em suas três esferas: cidadã, simbólica e econômica. Além disso, é oportuno ressaltar uma vez mais que sua construção se deu de forma participativa[7], por meio de fóruns, conferências e debates entre sociedade civil e poder público. No entanto, o que pode ser visto e analisado

7 É oportuno ressaltar mais uma vez que para a construção do PMCI, foi realizada uma pesquisa (Survey) pelos técnicos e estagiários da UFV, para fazer um diagnóstico das ações culturais de Itabirito. A

a priori é a ação de número 3 da meta 18, a qual busca elaborar um projeto de educação patrimonial de forma abrangente, envolvendo a mediação e diálogo com a sociedade sobre as políticas de identificação, reconhecimento, promoção e proteção do patrimônio cultural de Itabirito. Ao exercer essa postura educativa enquanto uma política pública voltada para o patrimônio, pode-se entender aqui que estes são valores, sentidos e práticas de uma vida social em que há uma certa inquietude com a valorização da memória e da identidade neste Município.

No PCMI, principalmente na Meta 18, pode-se observar o intento de se incluir a educação patrimonial como um processo renovador, incluindo a problematização da realidade e das políticas públicas de patrimônio. Mas ainda não é possível perceber, a curto prazo, se esta política pública cultural supera os limites de uma ação tradicional fundada somente nas informações de conteúdo. O que se sabe, por meio desta observação, é que é preciso mudar as práticas atuais de execução dessa e de outras metas e incluir, de forma mais coletiva, um arcabouço teórico-conceitual no intuito de reorientar uma nova abordagem de pensamento sobre a educação patrimonial. Dessa forma, avalia-se que o PMCI ainda não é um documento/ferramenta de gestão cultural capaz de solucionar todos os problemas em torno da temática patrimonial e nem se propõe a fazê-lo. A partir dos relatos e dos dados apresentados ao longo deste estudo, é possível verificar isto. Logo, demanda-se criar metas e ações na direção dessas lacunas, de modo que, no futuro próximo, o Município possa construir um novo caminho em torno das práticas ali já estabelecidas.

Barros e Oliveira Júnior (2019), ao discutir o Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte, colabora para a análise dessa situação. Segundo o autor, o planejamento das políticas públicas favorece a democracia cultural e encontra nos planos culturais as demandas da comunidade e a necessidade de pensar e discutir as políticas do município e suas condições de execução estabelecidas para os próximos anos. Assim como o Plano Municipal de Belo Horizonte, capital do Estado, e com uma dimensão de demandas culturais maiores, o Plano Municipal de Itabirito, aprovado em 2016, possui como panorama o desafio imediatista como instrumento de gestão, traduzindo esse conjunto de trabalhos em planos de ação concretas, monitoráveis e, sobretudo, mensuráveis.

A expectativa é que o PMCI se solidifique como uma estratégia de política cultural de Estado, de forma que possa continuar, mesmo em tempos instabilidade institucional, política e orçamentária, como pensada na proposta inicial do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Ou seja, que possa se consolidar como um plano que contribua, de fato, com as políticas culturais e que deixe de ser apenas um instrumento discursivo ou "engavetado" dentro da gestão municipal, refletindo de forma efetiva no cotidiano dos artistas, cidadãos e, consequentemente, fortalecendo o patrimônio cultural de Itabirito.

Por último, evidencia-se que é necessário um maior acompanhamento de como tais metas e ações desenvolvidas pela SEMCULT estão sendo efetivadas e como são fiscalizadas pelo CMPC, não somente nesta meta, mas em todo o monitoramento e avaliação das demais ações e estratégias para se obter uma melhor exequibilidade. Não foi objeto desta análise avaliar o impacto e a efetividade das ações - tema que daria suporte para diversas possibilidades de trabalho.

A avaliação do documento ora em análise permitiu perceber que, ainda que Plano esteja finalizado como documento, ele se encontra em andamento enquanto uma política pública cultural. Existem muitos aspectos relacionados à sua execução que ficaram pelo caminho, sobretudo, após a mudança abrupta de

---

pesquisa que gerou o diagnóstico e, posteriormente deu aporte a construção PMCI, foi realizada em 2015 com o objetivo de escutar de forma generalizada como a comunidade Itabiritense se identificava e como ela se estabelecia com as ações culturais do Município. Os resultados desse diagnóstico foram apresentados no mesmo ano e no ano seguinte tanto em fóruns abertos, quanto também para o próprio Conselho Municipal de Políticas Culturais de Itabirito.

gestão em 2019. Preliminarmente, conclui-se que, embora o PMCI seja uma ferramenta aprovada em lei municipal, a descontinuidade dessa política ainda pode ser observada na gestão pública local, a despeito de seu pouco tempo de atuação. Também foi possível identificar que, como acontece em diversos municípios brasileiros, há a ideia de que o Plano Municipal de Cultura seria um Plano de Estado, mais importante que um Plano de Governo. Nesse sentido, esta análise não encontrou muita estabilidade e aderência no caso citado, pois seu monitoramento é ainda bastante limitado e os dados atuais comprovam isso. Apesar de os achados da pesquisa mostrarem sua exequibilidade nas tabelas anteriores, não há informações mais atualizadas das estratégias em andamento.

Outro ponto importante é o papel da sociedade civil em todo esse processo de execução, monitoramento, acompanhamento, e avaliação, o qual pode ser identificado como aspecto que não avançou tanto quanto no seu planejamento e formulação. A construção do PMCI, assim como em diversos municípios brasileiros favorecidos pelo contexto na época, foi bastante promissora e esperançosa, sendo um momento em que houve bastante discussão para sua aprovação. Nesses contextos é válido ressaltar, assim como já apontado Sampaio e Azevedo (2019) que é desafiador manter e estimular a participação regular e efetiva. No imenso jogo de forças e conflitos que envolve as decisões políticas culturais locais há uma complexa gama de relações que os planos não são capazes de resolver por si só.

Assim como nas metas analisadas anteriormente, atenta-se, por fim, para a observação de que há sempre espaço e possibilidade de uma maior amplitude de diálogo do PMCI com seus objetivos, diretrizes, metas e ações com os demais órgãos gestores que envolvem o patrimônio, como, por exemplo o CONPATRI, o Conselho de Turismo e o Conselho de Educação. Logo, sublinha-se, aqui, seu viés interdisciplinar e transversal, o qual permite estabelecer estratégias para envolver a sociedade na participação de revisão e de acompanhamento dessas políticas.

BREVES RESULTADOS E DISCUSSÕES

O PMCI, após ter sido aprovado, estabeleceu um conjunto de ações no campo da cultura e tal fato significou um planejamento para desenvolver e preservar a diversidade das expressões culturais e acesso a elas. Ações que buscam satisfazer o exercício básico e essencial do desenvolvimento da cidadania. Tal prazo estabelecido no PMCI (2016-2026) visa a assegurar a continuidade das políticas culturais para além das gestões governamentais. Logo após ser detectado o que precisa ser melhorado e superado, foram traçadas, por meio de oficinas da SEMCULT juntamente ao CMPC e mediadas pela UFV, as diretrizes e prioridades que deram norteamento de todas as ações e políticas culturais previstas para Itabirito.

Como resultado é observado que tanto nas diretrizes e prioridades estabelecidas, quanto nos objetivos gerais e específicos, há um monitoramento consistente e relações para atenção ao patrimônio cultural municipal. Neste sentido, conforme mostra a pesquisadora Kátia Costa (2019), as políticas culturais, quando bem formuladas e executadas, além de promover a promoção da participação social e o fortalecimento da diversidade cultural no país, fortalecem as políticas de patrimônio e, com isso, ocorre o reconhecimento, registro e tombamento das expressões que são historicamente colocadas à margem das políticas culturais. Outra questão que deve ser levada em consideração se dá pela possibilidade de ampliação de acesso, as trocas e a visibilidade das expressões culturais.

Dessa forma, ainda que o PMCI seja somente um documento regulamentado e aprovado em lei municipal, a pesquisa apontou que tal instrumento representa direcionamentos que permite refletir sobre o momento de buscar uma atuação por meio da qual grande parte dos estados e municípios demandem

essa autonomia na implementação e regulamentação de políticas públicas voltadas para o campo cultural, buscando, assim, enfrentar as desigualdades relacionadas ao suporte em repasses de recursos, ao devido respeito à diversidade de expressões e à promoção da cidadania cultural e participação popular. Rubim (2007) mostra que a cultura mostra sentidos e visões de uma determinada localidade. E são essas representações sociais da cultura que descortinam um modelo de desenvolvimento, que é reconhecido, em sua essência, tanto individualmente quanto coletivamente, os quais são também portadores de memórias e histórias.

O trabalhou evidenciou que o PMCI, enquanto política pública, pode ser encarado como modelo eficiente de gestão e uma maneira organizada e sistematizada para direcionar o futuro do que foi decidido coletivamente. Planejar a cultura em um contexto municipal é definir escolhas a partir das quais o poder público pode concentrar suas forças para que a sociedade revele as suas potencialidades criativas, bem como para que ela tenha acesso a esses direitos culturais.

Também foi possível verificar as possibilidades de atuação conjugada entre a sociedade civil e o poder público para a manutenção e acompanhamento do PCMI, estabelecendo uma relação com as políticas públicas para o desenvolvimento da cultura, assim como as possibilidades de preservação do patrimônio cultural (tangível e intangível), a memória e a identidade neste município ora enfocado. Nesse sentido, a elaboração de políticas culturais em um ambiente democrático e plural pode proporcionar uma autonomia diferenciada, um novo protagonismo e uma maior participação dos cidadãos no que se refere aos seus direitos e deveres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Municipal de Cultural de Itabirito exemplificado nesta análise engrandece esse estímulo de participação social e se converte em um mecanismo de fortalecimento para a diversidade cultural, apresentando novas ferramentas de abordagem para trabalhar com o patrimônio. Além disso, tal instrumento possibilita, de forma efetiva, a consolidação do ambiente democrático e o fomento da cidadania cultural, que pode proporcionar um aporte para o desenvolvimento humano de Itabirito e região. Em outras palavras, o PMCI perpassa por todos esses vieses e se mostra como um importante documento por meio do qual os indivíduos podem pensar e agir na cultura local e, consequentemente, no patrimônio cultural em Itabirito.

Em síntese, fomentar, conceder acesso às políticas culturais, acompanhar e monitorar suas ações são processos significativos para fortalecer as estruturas organizacionais responsáveis por incentivar e promover os diversos meios de produção para a circulação dos bens culturais.

REFERÊNCIAS

BARROS, J. M.; OLIVEIRA JR, J. Por uma cultura do público: planos de cultura e diversidade cultural. *In*: BARROS, J. M.; COSTA, K. (Org.). **Planos Municipais de Cultura:** reflexões e experiências. 1ed. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública.** In: Alexandre Barbalho... [et al.]. (Org.). Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas. 1ed. Salvador: Edufba, 2011, v. 1, p. 71-84.

CANCLINI, N. G. **Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano.** In: Políticas culturales en América Latina. México, D. F.: Grijalbo, 1987.

COSTA, K. M. S. **Gestão Cultural, Planos de Cultura e Diversidade: Desafios Presentes e Futuros para as políticas culturais municipais.** In: BARROS, J. M.; COSTA, K. (Org.). Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências. 1ed.Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

DUARTE, S. V.; FURTADO, M. S. V. **Manual para Elaboração de Monografias e Projetos de Pesquisas**. 3 ed. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2002.

ITABIRITO. **Lei n° 3.197 de 07 de dezembro de 2016.** Institui o Plano Municipal de Cultura de Itabirito. Câmara Municipal de Itabirito.

LEITE, A. F. C. S. **Políticas públicas para a cultura: concepção, monitoramento e avaliação.** 2015. 119 f. Dissertação (Mestrado em Estudos). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RUBIM, A. A. C. **tristes tradições, enormes desafios.** In: BARBALHO, A; RUBIM, A. (Orgs.).. Salvador: UFBA, 2007.

SAMPAIO, A.; AZEVEDO, S. de. **Plano Municipal de Cultura de São Caetano do Sul/SP, 2012-2018: processo de elaboração, aprovação e reflexão crítica.** In: BARROS, J. M.; COSTA, K. (Org.). Planos municipais de cultura: reflexões e experiências. 1ed.Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

VAN VELSEN, J. **A análise situacional e o estudo de caso detalhado.** In: FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). Antropologia das Sociedades Contemporâneas: métodos. São Paulo: Unesp, 2010.

PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL COMO ESTRATÉGIA PARA DESENVOLVIMENTO DO TURISMO: O CASO DO PARQUE NACIONAL SERRA DA CAPIVARA

Welline Dhecksa Reis da Silva[1]

Sarany Rodrigues Fernandes[2]

RESUMO: As políticas de preservação do patrimônio cultural, se bem instituídas e geridas, são capazes de contribuir para o desenvolvimento de destinos turísticos que utilizam seus bens culturais como atrativos. Nesse contexto, o presente trabalho tem o objetivo de analisar o processo de preservação do patrimônio cultural existente no Parque Nacional Serra da Capivara e suas contribuições para o desenvolvimento do turismo local. A metodologia teve como base a pesquisa bibliográfica e documental de caráter exploratório que buscou investigar a relação da preservação do patrimônio cultural com o desenvolvimento do turismo. Os resultados apontaram para um notável crescimento da atividade turística em função das condições de preservação do Parque Nacional Serra da Capivara, além disso, que a parceria público-privada está empenhada em desenvolver a infraestrutura turística da região circunvizinha do Parque, pois reconhece o potencial de desenvolvimento daquela região por meio do turismo cultural.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Preservação. Parque Nacional. Turismo.

1 INTRODUÇÃO

A cultura, juntamente com seus bens patrimoniais no Brasil, vem ganhando espaço real nos escritos de grandes pesquisadores desde o ano de 1922, com a semana de Arte Moderna. A partir deste marco, a busca pela identificação dos elementos que compõem o patrimônio cultural brasileiro passou a ser constante e interdisciplinar, assumindo outros patamares de relevância no âmbito da administração pública na país.

1 Discente do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), wellinesilva@aluno.uespi.br

2 Mestra em Cultura e Sociedade (UFMA), Professora do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), sarany@ccsa.uespi.br

No Brasil, as políticas públicas para preservação do patrimônio cultural são desenvolvidas, em grande parte, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que delimita as formas pelas quais devem ser conduzidos os processos de preservação de um bem cultural. E, para a efetividade de um desses processos é necessário a intervenção de forma ativa na propriedade, sendo ela pública ou privada, restringindo seu uso, por meio do tombamento. Sendo ele, uma das mais marcantes ações feitas em defesa da manutenção do patrimônio material, pois, pode ir de encontro com os anseios do primeiro proprietário, tornando as alterações no imóvel limitadas em função da necessidade de preservação da memória nacional.

Nesse contexto, pode-se destacar que a classificação de bem tombado e a inclusão na listagem de Patrimônio Cultural da Humanidade, selecionam o PNSC como excepcional e digno de valor, e ação estatal direta como o tombamento, resultando no incentivo ao turismo, com abrangência ao turismo cultural, arqueológico, de natureza, de aventura e de estudos, pois o Parque recebe um grande volume de estudantes de cursos como biologia, arqueologia e turismo, vindos não só de outras cidades do Piauí, mas também de outros estados do Brasil.

E nesse processo globalizado e científico, pelo qual permeiam tais discussões e porventura, respostas/classificações, é que surgem outras problemáticas que envolvem o tema Patrimônio Cultural e sua relação com o Turismo, tendo como objetivo geral: analisar o processo de preservação do patrimônio cultural existente no Parque Nacional Serra da Capivara e suas contribuições para o desenvolvimento do turismo local.

Para tanto, a metodologia do presente artigo se deu por meio de uma revisão bibliográfica e documental, de caráter exploratório. O trabalho aborda inicialmente uma visão geral do tema, evolução histórica a respeito da temática patrimonial, tendo em vista seus diferentes cenários e desdobramentos, sua relação com o turismo e detalhamentos acerca desse outro setor e a dinâmica de ambas as temáticas com o Estado, ramo empresarial e a comunidade com enfoque no Parque Nacional Serra da Capivara.

Em seguida, faz-se uma análise de conteúdo a partir da pesquisa documental que buscou identificar as contribuições da preservação do Parque Nacional Serra da Capivara para o turismo da região. Por fim, as considerações finais trazem as assimilações da interação dos temas, com uma abordagem comparativa e objetiva referente ao que foi discorrido e contextualizado ao longo do trabalho.

2 PATRIMÔNIO CULTURAL E TURISMO

Ao abordar a temática da preservação do patrimônio cultural, torna-se importante remontar à etimologia da palavra patrimônio que originariamente é uma palavra latina *patrimonium* (derivada de pater, pai) que se aplicava ao conjunto dos bens pertencentes ao *paterfamilias* e por este transmitidos aos seus sucessores, sendo assim, aquilo que se herdava, implicando, por conseguinte, a ideia de herança (MENDES, 2012).

E nesse sentido, a herança das gerações passadas é muito mais que econômica e material, é cultural. Dessa forma, podendo assumir uma configuração material ou imaterial, mais especificamente, atrelado aos costumes e modos de ser e fazer. E essa relação, que dá origem a uma expressão – patrimônio cultural – fortalece o conceito e sentido de ambas as palavras, sendo descrita por alguns autores como errônea, os quais intitulam o termo legado cultural como mais apropriado (BARRETO, 2000 apud CHUVA; NOGUEIRA, 2012).

Ao observar as origens da terminologia anteriormente citadas, vê-se que o tema conseguiu ampliar seus campos de atuação, tornando-o interdisciplinar, o que o fez alcançar uma perspectiva mundial de valorização, e no tocante ao âmbito profissional, o patrimônio cultural permeia dimensão maior do que o artefato que é produzido, engloba, portanto, a amálgama do resultado obtido dos produtores culturais, isso é o que traz significado à existência, caracteriza um povo, o descreve e o diferencia (Declaração do México, 1982).

A partir desse entendimento, de valorizar de forma indissociável a obra do artesão, como um elemento essencial da cultura, é que esse ofício se torna parte do indivíduo, e meio pelo qual constrói-se a narrativa que fortalece a identidade de um grupo da sociedade.

Com uma análise mais abrangente, as palavras de Oliveira (2011, p.4) descrevem o patrimônio cultural, que segundo ele:

> [...] está associado a um conjunto de valores, como beleza, antiguidade, identidade, estética, curiosidade, entre outros, os quais foram sendo agregados nos últimos séculos. Nesse processo o significado da palavra patrimônio passou de tesouro artístico, destinado à contemplação por uma minoria de privilegiados, para monumento histórico-cultural, de interesse dos Estados-nação, representativo da identidade nacional que se desejava consolidar; posteriormente, passou a representar culturas.

Percebe-se que o processo de preservação muda de âmbito social, primeiramente sendo responsabilidade de um pequeno grupo; a família e posteriormente do Estado, a partir dessa perspectiva o bem patrimonializado, como também, as diferentes formas de valor agregado, passa a ser valorizado pelos diferentes grupos que interagem com ele, e direito de todos, então, a partir disso, consegue-se perceber a necessidade de aproximar a população da cultura brasileira e suas produções.

Nesse contexto, pode-se destacar a relação existente entre o turismo e o patrimônio cultural, haja vista os motivos pelos quais o Estado e o setor empresarial defendem as práticas de preservação do bem cultural de sua localidade, compreende-se que o poder público assim o faz pois os bens culturais são os artefatos da história da nação. Já a oferta turística, identifica esse bem como um produto vendável e promissor no que tange ao lucro. Já a demanda turística, o enxerga como investimento para o enriquecimento cultural e memória característica do destino visitado, de outro modo, a comunidade, quando tem orgulho pelas suas raízes, sua história, preserva-a por identificá-la como parte fundamental na sua identidade e convictamente saber que é esse o seu diferencial em relação as outras comunidades.

O Brasil também seguiu a tendência mundial da valorização patrimonial, tanto no que diz respeito ao patrimônio cultural, quanto natural. Nessa esteira, por meio da criação do Parque Nacional Serra da Capivara, em 1979, pode-se perceber a atribuição de uma série de 'títulos de prestígio', títulos esses que não só tem a função de lhe conferir prestígio, mas também, de atribuir ao Estado a responsabilidade de protegê-lo e preservá-lo. Pois, o PNSC tornou-se um bem cultural de relevante valor não só no campo social, mas também acadêmico.

E por ter se tornado objeto de estudo acadêmico, somado ao significado que possui perante os grupos sociais, justifica as ações de preservação que foram instituídas para contemplar o patrimônio cultural existente no Parque Nacional Serra da Capivara. Ao falar sobre as ações de preservação, pode-se fortalecer o imaginário que o Poder Público é o sumo responsável, todavia, a participação de outros agentes é importantíssima, observando que a cultura, como conceito macro está arraigada na sociedade de maneira indissociável à menor ou maior comunidade.

Todavia, em antítese à isso, a filosofia capitalista se mostra como um desafio, quando se relaciona

a cultura, a qual Paoli (2012, p.182) descreve "o que é moderno é o sentimento de ruptura que leva à construção da ideia do passado como um tempo outro em relação ao presente, ao mesmo tempo que o futuro se torna incerto, imprevisível". Com base nisso, percebe-se que a concepção de modernidade confronta diretamente com a preservação do patrimônio histórico-cultural, o que torna a homogeneização cultural uma realidade vivenciada por muitos grupos, por almejarem a todo custo ser atual, inovador, contemporâneo.

Seguindo esse pensamento, vê-se que sem o engajamento da comunidade local perde-se um pouco do sentido do Estado em zelar, o que também favorece a banalização, defasagem e negligência para o patrimônio cultural. Portanto, é fundamental para a consolidação da identidade da comunidade autóctone por meio do patrimônio cultural e a preservação contínua, observando que devem ser eles os mais interessados, tendo em vista, o fato de ser o seu legado que está correndo risco de permanecer ou de se extinguir. Em que se apropriar disso traz vantagem turística competitiva, que consegue aproximar os objetivos, dela aos objetivos de outros importantes agentes - poder público e empresários. Esse cenário favorece o fomento das atividades diretamente ou indiretamente impactadas pelo turismo, pois, atrai investimentos para a região, se consolidando ao ponto de tornar-se lucrativo a todos e com duração sustentável.

Segundo Pontes (2020, p.1) "é importante salientar que a Constituição Federal Brasileira garante que o poder público deve ter foco para a proteção dos patrimônios culturais de nosso país, a partir de registros, inventários, vigilância, tombamento e manutenções [...]". Todas essas ações e instrumentos são importantes para garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro e fazem parte de um conjunto de políticas públicas destinados a esse fim.

Além dessas políticas, outro importante marco foi o título de Patrimônio Cultural da Humanidade conferido ao PNSC, pois o Parque possui as características históricas, arqueológicas, culturais, ambientais, de inestimável valor, segundo a Convenção sobre Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. Isso ressalta a abrangência de áreas que estão relacionadas ao que é cultural, revelando a magnitude da excepcionalidade do parque, tendo em vista seu papel, simbolismo e singularidade. O título de Patrimônio Cultural da Humanidade também reforça a importância de preservar e atribui maior responsabilidade ao Estado de promover ações de preservação do patrimônio que recebe tal título.

Nesse contexto de preservação do patrimônio, pode-se afirmar que para minimizar a massificação e desvalorização cultural, a educação mostra-se como uma aliada fundamental, e partindo da premissa, que a educação básica é responsabilidade do Estado, e que a educação é assegurada como um direito universal, torna-se elementar o artigo citado por Brasil (2021, p.8) que expressa a ordem do poder Legislativo perante a nação brasileira, na qual:

> Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais; § 1o Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias; § 2o A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Pode-se ver que o dever de garantir é do Estado, mas, a educação inclui tanto o núcleo familiar, como os grupos sociais, para só a partir disso tornar-se possível a completude da efetividade do ensino, por meio do qual o indivíduo se desenvolve. Na mesma fala, inclui-se as manifestações culturais empregando a elas o potencial de agregador no processo educativo, o que reforça a sua devida valorização.

Derivado dessa preocupação, surge a educação patrimonial, como um campo de estudo direcionado a refletir e buscar meios de mitigar as problemáticas acerca das concepções preconceituosas, indiferentes muitas vezes latentes entre os cidadãos em relação ao patrimônio cultural, material e imaterial,

abrangendo, ainda, a necessidade e importância da preservação desse patrimônio.

Além da liquidez trazida pelo avanço das sociedades, também foram institucionalizados alguns setores, a saber: o turismo e seu complexo conjunto comercial e de serviços, que são atualmente grandes impulsionadores da preservação da cultura e seus bens produzidos. A comentar as áreas que são necessárias para que a atividade turística aconteça, e, tendo em vista, que também são consumidos pela comunidade cotidianamente, necessita-se de um sistema de transportes, saúde, segurança eficaz somado ao sistema de meios de hospedagem, agências de viagem – de maneira específica à atividade turística - assim como, os espaços responsáveis pelo segmento de alimentos e bebidas.

A partir disso, é imprescindível trazer o conceito de turismo instituído pela Organização Mundial do Turismo (OMT), na Conferência Internacional sobre Estatísticas de Viagens e Turismo em Ottawa (1995, p.1 apud PAKMAN, 2014, p.10) no qual: "O turismo compreende as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadias em lugares diferentes de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, tendo em vista lazer, negócios ou outros motivos."

Revelando assim, que o ato de deslocar-se, precisa ser somado a outros elementos característicos à atividade, para então se nomear como turismo. Segundo Pérez (2009, p.10,11), há duas premissas básicas, as quais segundo ele "ao contrário de outros tipos de viagens e deslocações, como por exemplo as migrações, o turismo é uma deslocação voluntária na procura de algo – não estritamente material", assim como "um ritual que marca o tempo, separando o tempo de trabalho do tempo de lazer". São essas características, que fazem da experiência turística um produto.

Nesse contexto, ao turismo é atribuído não só o preço – mercantilizável – como também, o valor que é convencionalmente rotulado pela sociedade, (status, ostentação, felicidade) o que faz turistas, o mercado e os estudiosos aumentar seu interesse e segmentar o setor. E é nesse momento, em que o turismo cultural ganha enfoque nesse estudo, com vistas a crescer seu impacto na população e sua contribuição para a preservação do patrimônio cultural.

Observando, que a cultura é intrínseca aos grupos sociais, e os prévios conceitos de turismo, é relevante a conceituação feita por Brasil (2006, p.10) representado pelo Mtur junto com o Ministério da Cultura e o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN), e com base na representatividade da Câmara Temática de Segmentação do Conselho Nacional de Turismo, na qual afirmam que o "Turismo Cultural compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura".

Corroborando com essa fala, a concepção de Marujo (2015, p.3) revela um motivo pelo qual o turismo cultural vem crescendo e mesmo não havendo a motivação consciente do turista, ele assim o faz sem perceber, pois "mesmo que a cultura surja como elemento secundário para visitar um destino, o turista acaba sempre por consumir algo com significado cultural".

Logo, infere-se que antes do produto/serviço ser turístico, ele é cultural, entendendo assim, que ao passo que os destinos se orgulham daquilo que é seu, compreendendo holisticamente a cultura, alcança-se resultados positivos, como: o aumento da sua autoestima enquanto grupo, se distanciando de visões depreciativas sobre si mesma, além, de melhorar a imagem do local, tornando assim, mais fácil e completo o marketing do destino turístico, e consideravelmente, melhorar a hospitalidade da comunidade receptora com os seus turistas e visitantes.

Corroborando com esse pensamento, Marujo (2015, p.6) assegura que "o fortalecimento da identidade cultural através do turismo pode actuar como uma força inibidora dos efeitos homogeneizadores

provocados pelo fenómeno da globalização". Por meio disso, regiões inteiras não necessitam ficar à mercê das constantes mudanças, resultado de hábitos consumistas e voláteis da sociedade pós-moderna, que vive baseada no culto à inovação.

Considerando que, quando há a relação entre indivíduos de diferentes culturas, há simultaneamente, o intercâmbio cultural e a partir desse contato há um facilitador involuntário de ver o mundo sobre um outro olhar, que incentiva o respeito de ambas as partes (PÉREZ, 2009). Isso revela o turismo como um forte aliado no combate à intolerância entre povos e seus respectivos conjuntos de hábitos, e essa mudança no âmbito social, revela seus reflexos em outras áreas como fauna e flora, e melhoria na qualidade de vida.

3 PRESERVAÇÃO DO PARQUE NACIONAL SERRA DA CAPIVARA E O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NA REGIÃO

Após a identificação de uma série de benefícios advindos do turismo e da caracterização e detecção de sua íntima relação com a promoção dos bens culturais, torna-se plausível ao Governo o incentivo a esse setor. Dentre as ações e políticas que se destinam a esse incentivo, pode-se citar, até mesmo como um marco fundamental em prol do crescimento de visitantes no Parque Nacional Serra da Capivara e suas circunvizinhanças, visando o fomento ao turismo da região, a construção do aeroporto na cidade de São Raimundo Nonato, no Sul do Piauí. As dificuldades de acesso ao PNSC – principalmente para quem vinha de outros estados – era uma queixa constante entre os visitantes, tornando-se de extrema necessidade uma melhoria nesse sentido.

Vale destacar que essa necessidade surgiu como consequência do aumento do fluxo turístico na região, que se tornou conhecida nacionalmente em função de sua riqueza cultural e natural. Deste modo, a inauguração do aeroporto constitui um avanço no que diz respeito à conexão do Parque Nacional Serra da Capivara com os destinos emissores, como fora destacado pelo Portal G1 (2022) ao afirmar que "a partir do dia 15 de dezembro, o aeroporto de São Raimundo Nonato, no Sul do Piauí, terá voos regulares da Azul Linhas Aéreas. A rota terá dois voos semanais, às quintas e domingos, e vai conectar São Raimundo Nonato a Petrolina e Recife, no Pernambuco."

Por meio da efetividade desse modal aéreo nas proximidades do parque, vê-se uma preocupação direta em desenvolver aquela localidade e seus recursos utilizados em prol do turismo. A descrever isso, a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Turismo do Governo do Estado do Piauí (ASCOM Setur) (2023) pontua:

> O Aeroporto Serra da Capivara passa a contar, [...] com mais voos operando, por meio da ampliação dos serviços oferecidos pela Azul Linhas Aéreas, entre São Raimundo Nonato e Recife, com escala na cidade de Petrolina, no estado do Pernambuco. O aumento ocorreu devido à alta demanda de passageiros para a cidade, bem como às potencialidades turísticas da região.

Revelando assim, a necessidade que havia na melhoria do sistema de transportes para conseguir atender o desejo de turistas e visitantes de conhecer as peculiaridades do sul do Piauí, além, dos próprios moradores que antes disso enfrentavam maiores dificuldades ao trasladar-se de um estado para outro.

Outro importante marco para São Raimundo Nonato, sob o âmbito da atividade turística foi no setor de meios de hospedagem, a inauguração do Hotel Serra da Capivara *Resort* e *Convention*, o qual, Fernandes (2024) noticia por meio de uma reportagem no mês de abril, sintetizando algumas informações a respeito

do empreendimento hoteleiro:

> localizado em São Raimundo Nonato, foi inaugurado na noite dessa sexta-feira (19), com a presença do Governador Rafael Fonteles (PT). A inauguração marca a expectativa de crescimento para o turismo na região, com a abertura ao público previsto para domingo (21). Administrado pela Serra da Capivara Hotel e Convention SPE Ltda, sendo o hotel resultado de uma parceria público-privada (PPP) com o Governo do Estado. O contrato firmado tem duração de 35 anos e visa revitalizar o setor hoteleiro e turístico da região, criando um ambiente propício para experiências de desenvolvimento sustentável.

E essa parceria, denota a importância da colaboração do setor público e privado para desenvolver a infraestrutura turística, o que também colabora para que o visitante de apenas um dia perdure mais tempo, e aumenta a geração de emprego no local e aumenta o interesse na área.

Nesse contexto, vale destacar que o número de visitantes ao Parque Nacional Serra da Capivara tem crescido a cada ano, em 2023 o Parque bateu o recorde de 36 mil visitantes (EBC, 2024). O desenvolvimento da atividade turística nesse atrativo, é um importante indicativo que revela a colaboração entre os agentes que moldam esse destino – comunidade autóctone, iniciativa privada e poder público – colocando o destino em um caminho promissor turisticamente.

No que se refere à preservação do patrimônio, é relevante salientar que a comunidade atua como guardiã do patrimônio cultural, a iniciativa privada contribui com o incremento da arrecadação de impostos que serão usados pelo poder público para financiar as políticas de preservação do patrimônio cultural e melhoria da infraestrutura especificamente turística. E para aumentar a visitação na região, a parceria público-privada mobiliza esforços e investimentos, porque está empenhada em desenvolver a infraestrutura turística da região circunvizinha do Parque, pois reconhece o potencial de desenvolvimento daquela região por meio do turismo cultural. O que contribuiu para que o Fundo Geral do Turismo - Fungetur - do âmbito do Governo Federal, disponibilizasse um aporte financeiro expressivo de mais de 1,8 milhão para a Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí – Piauí Fomento – com o propósito de estimular o crescimento do turismo local (SOUSA, 2023).

Torna-se importante ressaltar que os investimentos no turismo, se realizados com o devido planejamento e acompanhamento, sempre retornam em proporções ainda maiores para todos os envolvidos – comunidade receptora, empreendedores do setor e Estado. Nessa esteira, o turismo constitui-se um potencial fator de desenvolvimento social e econômico para as localidades. Mas, para que esse potencial se concretize, se faz necessário que os bens culturais e naturais, que atuam como atrativos turísticos estejam preservados, a fim de que estes sejam sustentáveis e possam ser acessados inclusive pelas futuras gerações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A herança das gerações passadas só pode ser contemplada e acessada por meio da preservação que um povo tem pelo que lhe foi transmitido, dando continuidade a um legado e fortalecendo as relações de identidade de um grupo. Nessa perspectiva, as discussões acerca da preservação do Patrimônio Cultural e sua relação com o Turismo, ganham destaque por sua complementariedade e atemporalidade.

Neste estudo, pode-se perceber a importância de se manter viva e preservada a herança cultural de um povo, pois, além de servir de testemunho para as próximas gerações, pode ainda ser utilizada pelo

turismo como recurso para promoção do desenvolvimento social e econômico de uma localidade.

Esse é o caso do Parque Nacional Serra da Capivara, que mantem preservados vestígios de povos remotos e com isso tem contribuído para o aumento do fluxo turístico na região. Como consequência, tem-se ainda o aumento na geração de emprego, renda e arrecadação de impostos, fatores esses que também servem de motivação para maiores investimentos na preservação do patrimônio cultural existente no Parque. Tornando, assim, a relação entre turismo e patrimônio cultural uma relação de dependência e ajuda mútuas.

A partir do fortalecimento dessa relação os resultados positivos da atividade turística alcançam não só os arredores de São Raimundo Nonato, mas, pelo seu efeito multiplicador, o Piauí e destinos com enfoques semelhantes, colocando o estado piauiense como destino ambientalmente sustentável e renovando no senso comum e nos investidores do turismo o compromisso com a preservação dos espaços de memória coletiva e a durabilidade dos costumes e lugares de identidade regional e nacional.

REFERÊNCIAS

ASCOM SETUR. **Aeroporto de São Raimundo Nonato amplia número de voos**. 2023. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/noticia/aeroporto-de-sao-raimundo-nonato-amplia-numero-de-voos>. Acesso em: 26 abril 2024

BRASIL. **Obter a carteira de Identidade Jovem**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-a-carteira-de-identidade-jovem>. Acesso em: 25 abril 2024

BRASIL. **Turismo cultural: orientações básicas.** Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília. 2006. Disponível em :<(PDF) Turismo cultural: orientações básicas (livrosgratis.com.br)>. Acesso em: 27 mar. 2024

BRASIL. **LDB: Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. 5. ed. DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. 60 p. Disponível em: < LDB_5ed.pdf (senado.leg.br) >. Acesso em: 04 fev. 2024

CHUVA, Márcia. Preservação do patrimônio cultural no Brasil: uma perspectiva histórica, ética e política. In: CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. **Patrimônio Cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2012. 312 p.

Declaração do México. México, 1982. Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais- ICOMOS- Conselho Internacional de Monumentos e Sítios. Prefeitura de Joinville – SC. Disponível em: < Declaração-Conferência-Mundial-sobre-Políticas-Culturais-Mondiacult-México-1982.pdf (joinville.sc.gov.br)>. Acesso em: 15 de fev. 2024.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO – EBC. **Recorde de visitantes da Serra da Capivara**. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-02/passeio-virtual-permite-conhecer-parque-nacional-serra-da-capivara>. Acesso em: 20 fev. 2024.

FERNANDES, Davi. **Governador Rafael Fonteles inaugura novo Hotel Serra da Capivara**. 2024. Disponível em: <https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2024/4/20/governador-rafael-fonteles-inaugura-novo-hotel-serra-da-capivara-568924.html>. Acesso em: 30 abr. 2024.

G1. **Aeroporto de São Raimundo Nonato, no Sul do Piauí, terá voos regulares a partir de 15 de dezembro**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2022/12/03/aeroporto-de-sao-raimundo--nonato-no-sul-do-piaui-tera-voos-regulares-a-partir-de-15-de-dezembro.ghtml>. Acesso em: 26 abril 2024

IPHAN. **Patrimônio mundial: fundamentos para seu reconhecimento – A convenção sobre proteção do patrimônio mundial, cultural e natural de 1972: para saber o essencial.** Brasília, DF. p.80. 2008. Link de acesso: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cartilha_do_patrimonio_mundial.pdf >. Acesso em: 26 set. 2022.

MARUJO, Noémi. O estudo académico do turismo cultural. **Revista Turismo y Desarrollo Local (TURyDES).** vol.8, nº18. 2015. Disponível em:< http://hdl.handle.net/10174/16716 >. Acesso em: 27 mar. 2024

MENDES, Antônio Rosa. **O que é patrimônio cultural**. Gente singular editora. 1° ed. 2012. Disponível em: < https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt >. Acesso em: 20 de set. 2022.

MOTTA, Lia. A conquista do conceito de patrimônio cultural na Constituição de 1988. **Estudos de cultura material – Anais do Museu Paulista.** Nova Série. v.13. São Paulo. 2023. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/1982-02672023v31e7 >. Acesso em: 15 de fev. 2024.

OLIVEIRA, Maria Amália Silva Alves de. A preservação da memória através do turismo arqueológico em São João Marcos. **VII Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR).** Balneário Camboriú, SC: out, 2011. Disponível em: < turismo arqueologico.pdf >. Acesso em: 30 jan. 2024

PAOLI, Paula Silveira de. Patrimônio material, patrimônio imaterial: dois momentos da construção da noção de patrimônio histórico no Brasil. In: CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. **Patrimônio Cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2012. 312 p.

PAKMAN, Elbio Troccoli. Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico. **Anais do XI Seminário Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR) 2014.** São Paulo. 2014. Disponível em: < 1 (anptur.org.br)>. Acesso em: 25 mar. 2024

PERÉZ, Xerardo Pereiro. Turismo Cultural. Uma visão antropológica. nº 2. **PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural.** E-book. Tenerife-España. 2009. 307 p. Disponível em:< 50475878-eBook-Xerardo--Pereira-libre.pdf (d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net)>. Acesso em: 27 mar. 2024

PONTES, Márcio Miranda. **Patrimônio cultural – preservação.** Blog SABRA. 2020. Disponível em: < Patrimônio cultural - Preservação - SABRA - Sociedade Artística Brasileira >. Acesso em: 13 de fev. 2024.

SOUSA, Carlos. **Piauí Fomento recebe R$ 1,8 milhão para investir no setor turístico.** Portal AZ. 2023. Disponível em: Piauí Fomento recebe R$1,8 milhão para investir no setor turístico | Portal AZ. Acesso em: 30 mai. 2024

SILVA, Carla Ribeiro Volpini. **OACULT: proposta de criação de uma organização internacional de proteção à cultura no âmbito do continente Americano.** Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte. 2009. /Disponível em: < Microsoft Word - PARTE PRIMEIRA.doc (pucminas.br)>. Acesso em: 19 de fev. 2024.

UMA AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DO LIVRO, LEITURA, LITERATURA E BIBLIOTECAS

Jorge Teles[1]

RESUMO: O artigo apresenta uma avaliação do Plano Nacional de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas (PNLL), que vigorou no Brasil entre 2006 e 2018. A metodologia se baseia no ciclo da política pública, a partir das proposições de Ball (1993), na categoria de campo (Bourdieu, 2007) e em análise do discurso. Foram levantados dados sobre a situação da leitura no país e informações sobre o PNLL – documentos, execução e resultados. A avaliação destaca o ineditismo da proposta e a potencialidade de seu desenho. Também aponta para as dificuldades de sua implementação e, em especial, para os percalços sofridos por conta do alto grau de articulação e apoio políticos demandados para a execução deste plano. As recomendações ratificam a importância estratégica do aprendizado a partir da experiência vivida para que esta política seja revisada, aprimorada e realmente alcance os benefícios objetivados.

Palavras-chave: PNLL. Livro. Leitura. Avaliação. Política Pública.

Contextualização – para começo de leitura

O Brasil é um país de leitores? A esta pergunta, as políticas públicas têm tentando fazer frente. Há programas da educação para alfabetização, há programas de promoção de mediação de leitura na área cultural, há ações de compra e distribuição de livros, enfim, uma série de iniciativas fracionadas e recorrentes, ora intermitentes no cenário brasileiro. Os anos 2.000 iniciaram com uma discussão nacional e internacional sobre a possibilidade de articular essas iniciativas em uma política ou um plano governamental, que seria potente para provocar uma resposta positiva à pergunta anterior.

O cenário era crítico: persistência de patamares significativos de analfabetismo absoluto, grande parcela da população que teve acesso à escola continuava analfabeta funcional e, dentre os alfabetizados, havia baixos níveis de leitura (Teles, 2018). Segundo a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil (Amorim, 2008): no país se lia pouco e o pouco que se lia estava atrelado ao período escolar; o número de livros lidos

1 Doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente Diretor de Avaliação de Políticas Públicas na Prefeitura de Niterói, jorgetelesprof@gmail.com.

por ano não chegava a 5; caso se excluíssem os escolares, a quantidade de leitura anual não atingia nem 2 livros por ano; e não havia uso frequente de equipamentos públicos de empréstimo de livros. Ou seja, as políticas e os programas executados até o final do século XX não foram eficazes o suficiente para mudar a realidade nacional e tampouco tornar o Brasil um país de leitores. Esse desafio demandava políticas públicas mais efetivas.

Em resposta a esse cenário estorvado e em um ambiente de intensas discussões internacionais sobre o tema, principalmente na América Latina, em 2006 foi lançado o Plano Nacional de Livro e Leitura no Brasil, iniciativa pioneira que unia as pastas de educação e cultura em prol de um objetivo maior de promoção da leitura. Após várias tratativas entre governo e sociedade civil, envolvendo gestores, técnicos, produtores, legisladores, escritores, editores, educadores e demais atores relevantes, o Plano foi ganhando robustez e se assumindo como um norte para os programas e projetos relativos aos temas de livro, leitura, literatura e bibliotecas no país.

O PNLL foi proposto inicialmente como uma ação trienal e depois passou a figurar como uma estratégia permanente de planejamento, apoio, articulação e referência para a execução de ações voltadas para o fomento da leitura no Brasil, organizada em 4 eixos estratégicos (a democratização do acesso ao livro; formação de mediadores para o incentivo à leitura; valorização institucional da leitura e o incremento de seu valor simbólico; desenvolvimento da economia do livro como estímulo à produção intelectual e ao desenvolvimento da economia nacional) e dezenove linhas de ação (BRASIL, 2006, 2011) – vide Tabela I. Também propunha um calendário anual de eventos relacionados à área. Sua gestão estava baseada em atuação conjunta entre os Ministérios da Educação e da Cultura, sob uma coordenação executiva, com conselhos diretivo e consultivo.

Pode ser traçada uma linha do tempo do PNLL, com três momentos importantes de inflexão em termos de produção de textos legais: 2006 (com destaque para a publicação da Portaria Interministerial nº 1.442, de 10 de agosto de 2006); 2011 (simbolizado pela emissão do Decreto Presidencial nº 7.559, de 1º de setembro de 2011); e 2018 (onde figura a promulgação da Lei nº 13.696 – Política Nacional de Leitura e Escrita, de 13 de julho de 2018). Esses documentos institucionalizaram a iniciativa mobilizada na origem pela sociedade civil e significaram, cada um a seu modo, avanços na configuração da política pública de leitura e seu intento de articular as ações nas áreas da educação e da cultura.

Tabela I

Eixos estratégicos e respectivas linhas de ação do PNLL.

I - democratização do acesso	II - fomento à leitura e à formação de mediadores	III - valorização institucional da leitura e de seu valor simbólico	IV - fomento à cadeia criativa e à cadeia produtiva do livro
a) linha de ação 1 - implantação de novas bibliotecas contemplando os requisitos de acessibilidade; b) linha de ação 2 - fortalecimento da rede atual de bibliotecas de acesso público integradas à comunidade, contemplando os requisitos de acessibilidade; c) linha de ação 3 - criação de novos espaços de leitura; d) linha de ação 4 - distribuição de livros gratuitos que contemplem as especificidades dos neoleitores jovens e adultos, em diversos formatos acessíveis; e) linha de ação 5 - melhoria do acesso ao livro e a outras formas de expressão da leitura; e f) linha de ação 6 - disponibilização e uso de tecnologias de informação e comunicação, contemplando os requisitos de acessibilidade	a) linha de ação 7 - promoção de atividades de reconhecimento de ações de incentivo e fomento à leitura; b) linha de ação 8 - formação de mediadores de leitura e de educadores leitores; c) linha de ação 9 - projetos sociais de leitura; d) linha de ação 10 - estudos e fomento à pesquisa nas áreas do livro e da leitura; e) linha de ação 11 - sistemas de informação nas áreas de biblioteca, bibliografia e mercado editorial; e f) linha de ação 12 - prêmios e reconhecimento às ações de incentivo e fomento às práticas sociais de leitura	a) linha de ação 13 - ações para converter o fomento às práticas sociais da leitura em política de Estado; e b) linha de ação 14 - ações para criar consciência sobre o valor social do livro e da leitura	a) linha de ação 15 - desenvolvimento da cadeia produtiva do livro; b) linha de ação 16 - fomento à distribuição, circulação e consumo de bens de leitura; c) linha de ação 17 - apoio à cadeia criativa do livro e incentivo à leitura literária; d) linha de ação 18 - fomento às ações de produção, distribuição e circulação de livros e outros materiais de leitura, contemplando as especificidades dos neoleitores jovens e adultos e os diversos formatos acessíveis; e e) linha de ação 19 - maior presença da produção nacional literária, científica e cultural no exterior

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2011).

Processos e métodos – lendo como foi feita

A avaliação aqui apresentada de modo sucinto explorou as relações entre os discursos, os textos e as práticas do PNLL, a partir dos campos da educação e da cultura, triangulando análise dos documentos oficiais do Plano, análise de dados secundários e levantamento de informações primárias – por meio de dados e de entrevistas com *stakeholders* –, à luz da análise do discurso (Orlandi, 2005), e análise de política pública, baseada na teoria do Ciclo da Política de Stephen Ball (1993) – com atenção para a formulação da agenda pública. Para analisar estes materiais, também foi usada a categoria de campo (Bourdieu, 2007) e

uma discussão conceitual sobre o que é política pública e o que é leitura (Teles, 2018).

O conceito de campo em Bourdieu (2007) é compreendido como um espaço social estruturado, uma arena que envolve forças, posições e tomadas de posições, "marcado por regras de jogo e desafios específicos, inserido em um macrocosmo social, no qual os diferentes agentes alocados em diferentes posições lutam entre si por conta do capital envolvido neste campo" (Teles, 2018, p. 32), e onde há disputas pelo poder de ditar as regras.

A política pública é entendida aqui como texto – consubstanciado em documentos – e como discurso – expresso em ideias e compreensões – pois segundo Ball (1993):

> (...) nós podemos ver políticas como representações que são codificadas de formas complexas (via lutas, compromissos, interpretações e reinterpretações públicas autoritárias) e decodificadas de formas complexas (via interpretações de atores e signi ficados em relação à sua história, experiências, competências, recursos e contexto) (Ball, 1993, p. 11, tradução livre).

A teoria do Ciclo da Política de Ball (1993) aborda a política pública a partir de três Contextos: de Influência, da Produção de Textos e da Prática. O Contexto de Influência diz respeito aos atores que estão em disputa no campo da política em geral e que têm algum tipo de influência sobre a construção da agenda de políticas. O Contexto da Produção de Textos se refere à elaboração de documentos institucionais sobre a política (leis, decretos, portarias, manuais, guias etc.), os quais evidenciam as compreensões que lograram oficialidade a partir das disputas externas e internas aos órgãos responsáveis pela política. O Contexto da Prática trata do âmbito de produtos e serviços gerados pela política, analisando tanto os resultados como o processo em si de produção dos mesmos, dando a devida explicitação aos conflitos de tradução das diretrizes documentais para o cotidiano da política. Esses três contextos estão interrelacionados e se constituem como arenas onde atuam os grupos de interesse e ocorrem as disputas e tensionamentos.

As entrevistas foram realizadas com diferentes atores do campo do livro e leitura, que participaram do Plano em alguma de suas diferentes áreas, seja na gestão, na implementação ou como beneficiário do mesmo. O propósito não foi apenas colher opiniões sobre o Plano, mas, a partir de mapeamento prévio das redes e dos relacionamentos em redes envolvidos direta ou indiretamente nesse plano, apreender como as diferentes categorias de atores envolvidos nesse campo percebiam o PNLL – mais especificamente sua gestão – e como (se) enxergavam (dentro de) os Contextos da Influência, da Produção de Textos e da Prática nessa política. No total, foram 25 entrevistas, abarcando atores: das cadeias criativa, produtiva e mediadora do livro; e dos Poderes Executivos e Legislativo, nos três níveis de governo. Foram ouvidas pessoas tanto da esfera governamental quanto da sociedade civil, buscando dar conta da multiplicidade de segmentos representativos para o Plano. Em termos geográficos, considerando a distribuição territorial das ações do Plano, foram aplicadas entrevistas a atores do Sudeste e do Nordeste, em diferentes estados e municípios – capitais e cidades fora das regiões metropolitanas. Os conteúdos dessas entrevistas foram trabalhados a partir da análise do discurso, considerando o tempo histórico e a situação social na qual foram produzidos, com destaque para o lugar de fala, a posição no campo e a relação com o PNLL de cada pessoa entrevistada.

Resultados e discussão – várias leituras possíveis

Os resultados apontam para o sucesso do PNLL em mobilizar os agentes relacionados aos temas

de livro, leitura, literatura e bibliotecas – em grande parte gestores, técnicos, escritores, editores, professores e bibliotecários. Entretanto, as análises, principalmente das realidades locais, colocaram luz sobre as dificuldades em mobilizar os gestores orçamentários e os tomadores de decisão, bem como os vereadores e deputados, a fim de traduzir a experiência nacional em um plano local. Por exemplo, em todo o período de vigência do plano, apenas seis estados, o Distrito Federal e doze municípios avançaram na elaboração de seus planos locais de livro e leitura.

No tocante à institucionalidade, o PNLL apresentou diversas fragilidades. A governança não funcionou conforme esperado. Mesmo do ponto de vista do Contexto da Produção de Textos havia lacunas em termos de outorga de competências e de responsabilidades. Os Ministérios da Educação e da Cultura não fluíram em seus papéis, permanecendo basicamente realizando as mesmas funções que faziam antes, sem uma internalização maior do Plano. A estrutura organizativa do PNLL também não atendeu ao que era previsto, pois tanto o Conselho Diretivo quanto o Conselho Consultivo e a própria Coordenação-Executiva não lograram uma atuação exitosa. Em se tratando da Coordenação Executiva mais especificamente, a falta de raízes formais específicas nos organogramas dos ministérios foi um elemento comprometedor de sua atuação. Esta permaneceu mais como um agente mobilizador, tendo no posto de secretário executivo a figura de um agente de sensibilização, ao invés de um coordenador de políticas e programas empoderado – sendo este um traço característico da vaga, devido ao desenho formal debilitado da mesma nos textos legais do Plano.

Outro ponto de vulnerabilidade do Plano foi a falta de uma integração maior com os demais planos setoriais, o Plano Nacional de Cultura (PNC), em grau relativamente menor, e o Plano Nacional de Educação (PNE), principalmente. Ambos continuaram trabalhando a leitura apenas pelo viés de sua competência ou área de saber, não ocorrendo o impacto esperado sobre objetivos e metas, de serem (re)elaborados com base na perspectiva inovadora de articulação das áreas trazida pelo PNLL. A Política Nacional de Leitura e Escrita procurou enfrentar esta questão, do ponto de vista textual. Entretanto, na prática, não houve mudança nenhuma na forma como os setores de educação e de cultura trabalhavam com seus respectivos Planos setoriais após a promulgação dessa lei. Mesmo atualmente, com as novas frentes de revisão tanto do PNC quanto do PNE, nem o PNLL tampouco a PNLE estão recebendo a devida atenção e consideração. Isto sinaliza relações de forças nos campos educacional e cultural que não estão tão suscetíveis às influências dos atores do campo da leitura quanto se imaginava – ou mesmo se verbalizava nos discursos oficiais e extraoficiais dentre os atores envolvidos no PNLL. A entrada do tema da leitura na agenda pública não apresentou robustez suficiente para se impor diante das pautas específicas mais cristalizadas tanto da educação quanto da cultura.

Quanto às linhas de ação do Plano, sua textualidade genérica careceu de mais concretude. A ausência de metas quantitativas e de formas de acompanhamento com consequências reais para as pastas envolvidas propiciou um afrouxamento da implementação dessas ações, por um lado. De outro ângulo, as ações implementadas pelos ministérios de certa forma já se enquadravam nas linhas previstas, robustecendo a falta de iniciativa (ou de capacidade) de promoção de novas ações ou de reformulação daquelas em andamento, para fins de adequado atendimento do estipulado no Plano. Os textos elaborados em complementação, denominados de "Caderno do PNLL" e "Guia para elaboração e implantação dos planos estadual e municipal do livro e leitura" (Brasil, 2007, 2010a, 2010b) tentavam avançar na formulação mais detalhada das ações, mas, na prática, desenvolviam um pouco mais os conceitos e as ideias dessas linhas, sem realmente progredir de modo significativo na proposição de metas e de instrumentos de monitoramento e avaliação para o Plano.

Esses textos complementares também buscavam trabalhar melhor com a questão da diversidade. Neste quesito, dois temas se destacam: o da inclusão das pessoas com deficiência e o do segmento jo-

vem e adulto com baixa escolaridade. O letramento e a inclusão passaram a figurar nos textos, mas não aparecem nos discursos na mesma medida, tampouco resultaram em ações mais vigorosas ou numerosas para essas temáticas. Todavia, no que se refere à diversidade, a questão vai muito além de abordar ou não determinados temas: a necessidade de não deixar ninguém de fora é uma condição sem a qual não será viável alcançar o objetivo de ser um país de leitores. Isso implica também uma ampliação da visão sobre os públicos excluídos, uma escuta mais qualificada e ativa sobre suas realidades, necessidades e interesses e a formulação e implementação de mecanismos formais mais potentes para fazer valer o direito de cada grupo desses à educação e à cultura, mais especificamente, no âmbito da política aqui abordada, à leitura.

Em termos orçamentários houve uma grande dificuldade de identificar os valores totais de recursos e os montantes destinados a cada eixo do PNLL. As informações são esparsas, descontínuas e não articuladas. Faltou ao Plano uma contabilidade que desse conta de explicitar os discursos em quantitativos de recursos orçamentários. Se os investimentos previstos são de localização complexa e enigmática, até mesmo hermética, tentar descobrir os valores realmente empenhados e executados se tornou uma missão impossível de ser atingida. A quais interesses essa opacidade presta serviço? O PNLL carece de um trabalho de documentação mais acurado, onde esses aportes orçamentários apareçam de forma mais transparentes. Isto ocorre principalmente no que diz respeito às ações da pasta da cultura. Não é viável arvorar participação social sem informações realmente públicas. Garantir esse acesso é permitir que os atores tomem conhecimento das decisões (e das vedações) de usos dos recursos e possam se posicionar sobre, atuando no campo de forma a pactuar as prioridades, expressas em existência de montante de verbas destinadas, e zelar pela execução das mesmas.

Por outro lado, o PNLL também exerceu um papel de liderança em processos de articulação para visibilidade e valorização simbólica do tema de livro e leitura que não podem ser adequadamente mensurados do ponto de vista puramente orçamentário. Os ganhos imateriais da manutenção deste tipo de agenda a partir do governo federal são de difícil mensuração, porém apresentam-se como relevantes nas falas de *stakeholders* e na inclusão do tema nas pautas legislativas nos estados e municípios – ainda que em escala tímida. Houve consenso entre os entrevistados que a provocação federal auxilia no levantamento da pauta e orienta a discussão local sobre as políticas para essas temáticas.

Outro ponto não monetário que desponta na análise triangulada dos materiais é a articulação propiciada pelo PNLL entre os diversos grupos e vertentes do livro, leitura, literatura e bibliotecas. Muitos desses atores nunca tinham dialogado juntos antes. O incentivo a esses encontros foi um ponto positivo que surgiu como resultado desse Plano. Realmente houve um grande investimento em congressos, seminários, palestras, reuniões e viagens por parte do governo federal. Todavia, não houve como identificar nas contas federais os gastos com estes itens que fossem específicos para o PNLL.

Em termos de impacto sobre os diversos programas e projetos para as temáticas abordadas por esse Plano nas pastas de educação e cultura, o PNLL passou a aparecer nos documentos oficiais de alguns desses programas e projetos, contudo não houve um real ganho de alinhamento entre estas iniciativas. A tão falada articulação dos programas não se traduziu dos documentos e discursos para as práticas nos ministérios, e muito menos na "ponta". Os equipamentos de educação e de cultura permaneceram carentes de integração estruturada e sistemática nas localidades investigadas.

Do ponto de vista discursivo, há diferentes interpretações sobre o PNLL e sua execução, que disputam no campo a veracidade sobre o acontecido, pendendo para um lado ou para outro, ao sabor dos interesses dos grupos produtores, sustentadores e difusores desses discursos. Contudo, vale destacar que, em geral, as falas dos atores em torno do Plano estavam permeadas por uma expectativa positiva a respeito da potência do PNLL em gerar os resultados esperados. Também apresentavam um tom de premência desse

tipo de política para o Brasil, tanto por conta do cenário educacional quanto pelo próprio acesso à fruição literária. Essas vozes ecoavam uma sensação de que a questão da leitura tinha adentrado finalmente na agenda pública articulando educação e cultura. Por outro lado, ressoava nas entrelinhas uma preocupação com a sustentabilidade do tema nessa mesma agenda. Essas percepções apontam para a capacidade do Plano em mobilizar sentimentos favoráveis, ao mesmo tempo em que não logrou instrumentalizar esses sentimentos em apoios concretos de tal modo a se estruturar melhor para produzir os resultados esperados em termos de mudanças de práticas sociais.

Outro ponto que foi analisado mais detidamente foi a concepção de público-alvo do PNLL. Apesar de ter havido uma revisão nos documentos do Plano onde se destacava o público jovem e adulto de baixa escolaridade, na prática este público foi invisibilizado (Teles, 2018). O Plano trabalhava com um princípio quase subliminar de que o foco eram as crianças. O adulto servia como mediador de leitura (corroborado por *slogans* do tipo: "vovó, leia para seus netinhos" etc.) – o que não está errado, apenas não pode figurar como único papel atribuído a esse grupo geracional na política de leitura. Esse tipo de abordagem monotônica termina por reforçar mecanismos de exclusão históricos no país e relegam para "forças demográficas" a inclusão de todos os (futuros) brasileiros no universo leitor. Além disto, também ignora a perspectiva de ambiente leitor, onde uma cultura de leitura e escrita seja promovida a partir das realidades e interações entre os sujeitos que o habitam.

A veraz inclusão de jovens, adultos e idosos como público-alvo de uma política de leitura que una os campos de educação e cultura demanda tratamento significativamente diferenciado, principalmente no tocante à orientação infanto-juvenil predominante nas discussões sobre políticas de leitura nos meios governamentais que abordam o tema atualmente. Reconhecê-los como sujeitos de direito exige realmente levar em consideração suas especificidades nos textos e na implementação das políticas públicas. Tal perspectiva requer a compreensão da leitura enquanto prática social, que abrange tanto o sujeito quanto seu entorno – inclusive suas redes de sociabilidade. Portanto, a calibragem de qualquer política de leitura que se pretenda efetiva passa pela correta abordagem da questão intergeracional. Seja qual for a política de leitura, se ela for pensada somente para uma determinada faixa etária, ainda que seja a da "geração futura", está fadada a naufragar na tentativa de atingimento de seu objetivo maior. Isso significa que a política precisará alinhar ações universais com tratamentos específicos. Uma fonte de inspiração que poderá ajudar nesse desafio é a educação popular, cujos princípios poderão auxiliá-la a melhor se estruturar, a fim de enfrentar a complexidade multidimensional da leitura (Teles, 2018).

Reforçando esse argumento, vale ressaltar que Kalman (2016) chama a atenção para a importância dos espaços sociais para a promoção da alfabetização e da leitura, ou seja, das situações sociais de uso da leitura, os "eventos comunicativos nos quais se lê, se escreve, e se fala em torno (ou a respeito) de materiais escritos" (idem, p. 25). As formas e os usos que se fazem da leitura são construídos socialmente, nas relações com os outros, visando propósitos específicos, que têm consequência na vida dessas pessoas (ibidem, p. 16). Tal fato corrobora a necessidade de se abordar o tema na e a partir da comunidade onde as pessoas vivem, levando em consideração seus cotidianos, e explorar o potencial das redes de sociabilidade para transformação das práticas leitoras de crianças, jovens, adultos e idosos.

Ambas as versões do PNLL não atentaram para essa realidade. Também não contemplaram as imbricações entre leitura e escrita. A nova tentativa de formulação dessa política, na forma de lei (Política Nacional de Leitura e Escrita – PNLE – Lei nº 13.696/2018) – tão esperada pelos defensores do PNLL, avançou ao considerar a leitura e a escrita, de modo explícito em seu texto, mas também carece de aperfeiçoamentos no tocante à compreensão mais substancial e operativa da leitura enquanto prática social situada – e sua devida tradução explicitada no texto legal.

De um modo geral, a PNLE apresenta alguns avanços – a própria institucionalidade da lei é um deles, talvez o maior de todos. Porém, cabe ponderar que: "Processos democráticos de tomada de decisão podem ter sido concebidos para negociações perpétuas, onde os resultados de qualquer estágio não estão autorizados a determinar integralmente os resultados das fases posteriores" (Dery, 2000, p. 48, tradução livre). Logo, não se pode conceber a peça legal aprovada pelo Congresso como clímax dos resultados. Pelo contrário, trata-se de um novo começo, no Contexto da Produção de Textos, em novo patamar de amparo legal, mas carecendo de avanços nos desdobramentos da institucionalidade e na instrumentalização efetiva de sua implementação com ferramentas normativas, orçamentárias e de monitoramento e avaliação aperfeiçoadas e suficientes para produção da mudança que se deseja na realidade com essa política pública, no Contexto das Práticas.

Em suma, o PNLL e a PNLE representaram um avanço ao associarem educação e cultura em um plano e uma lei. Também tiveram como resultado positivo a criação de um campo unindo livro, leitura, literatura e biblioteca. A política formatada está em sintonia com as políticas internacionais para o tema, significando que houve consideração pelas experiências bem sucedidas internacionalmente, calibrada com as discussões nacionais sobre o tema. Há de se reconhecer igualmente os esforços para articulação (tentativa, pelo menos) entre os poderes executivos e legislativos nas três esferas de governo. Em relação às ações concretas, há boas iniciativas, mas elas não são sistêmicas, não foram institucionalizadas adequadamente ou não tiveram escala suficiente para alterar indicadores nacionais.

O resultado final desse período que vai do lançamento do PNLL até a promulgação da PNLE é rico do ponto de vista valorativo, mas ainda inexpressivo sob o ângulo de indicadores. O tema ainda continua extremamente relevante: 7% de jovens e adultos analfabetos absolutos, totalizando 11,4 milhões de brasileiros, e 46% da população do país com 15 anos ou mais de idade analfabeta funcional, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE de 2022. Os níveis de leitura permanecem similares aos encontrados antes da implantação do PNLL (Failla, 2021). Segundo a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil 52% dos brasileiros havia lido pelo menos parte de um livro ou material escrito nos últimos três meses, ou seja, a população continua lendo pouco e normalmente essa leitura permanece associada à escola. A elevação da escolaridade média no período considerado não significou maiores níveis de leitura. Esse quadro compromete as gerações presente e futuras, em termos de garantias e fruição de direitos, não apenas de educação e de cultura, mas os demais também, principalmente em uma sociedade cujas interações estão cada vez mais mediada pelo texto, seja físico ou virtual. Tal cenário aponta para a urgência de aprimoramento das políticas de promoção da leitura no Brasil.

Considerações finais – para não acabar de ler

A avaliação do PNLL aqui relatada de forma sintética respalda a importância de iniciativas como essa e ressalta a necessidade de se pensar desde o início, já no desenho da política, um sistema de monitoramento. É imprescindível a coleta de registros administrativos sobre o plano ou política, com maior precisão e regularidade. Ter uma previsão de indicadores a serem acompanhados e se organizar para produzi-los, armazená-los e disponibilizá-los é fundamental tanto para um efetivo monitoramento do plano ou política quanto para possibilitar avaliações com mais acurácia.

Os resultados da avaliação também apontam para a necessidade de revisão substantiva do desenho do PNLL, caso algum governo tenha interesse em implementá-lo. A ideia de pacto social pela leitura, que norteia o plano, precisa ser ancorada em ações, metas e orçamento concretos. Ter um plano é frutífero

quando se aborda pelo ângulo da articulação de programas das pastas de educação e cultura, mas precisa avançar – principalmente quando se observam as realidades dessas pastas nos municípios.

O aprimoramento do plano ou da política em termos de mensuração de resultados concretos também é relevante para a continuidade da proposta e para a capacidade de pleitear novos recursos e de mostrar para a sociedade os benefícios dessa política. Em que pese o pioneirismo e a importância desse plano, que une educação e cultura, e a inovação ao propor reproduções locais baseadas em pactos que envolvam governo (executivo e legislativo) e sociedade civil, os debates em torno da agenda pública e das premências na alocação dos recursos públicos demandam evidências para manutenção da temática enquanto prioridade.

Por outro lado, a experiência do PNLL precisa ser melhor divulgada e seus pontos positivos e percalços melhor estudados, a fim de que se aprenda com eles e essa riqueza sirva de subsídio para se pensar e aprimorar políticas públicas de livro, leitura, literatura e bibliotecas, bem como para toda a área cultural. Todavia, as informações disponíveis já são suficientes para se revisar o PNLL e remodelar a iniciativa, incorporando os aprendizados em um novo plano versão 2.0, que enfrente a pergunta mor, recontextualizando-a para os novos mundos que se reconfiguram a partir das revoluções das tecnologias digitais de informação e comunicação.

Somando-se, iniciativas como esta são estruturantes para se pensar em um projeto de país desenvolvido e inclusivo, onde se respeite e se promova os direitos humanos e o bem estar de toda a população. Dado que a sociedade do conhecimento e da informação é marcada pela mediação dos relacionamentos sociais pela escrita, ainda mais no contexto de expansão da vida virtual, a implementação de políticas que promovam a leitura-escrita para além de uma visão pragmática é vital. Qualquer projeto de nação urge ser fundamentado em ter todos os seus cidadãos leitores-escritores. Nesse cenário, avaliar as iniciativas tomadas pelo governo para políticas públicas nessa área torna-se estratégico não apenas para a pasta de cultura, mas para a própria viabilidade de um projeto de democracia republicana para o país.

REFERÊNCIAS:

AMORIM, G. *Retratos da leitura no Brasil*. São Paulo: Instituto Pró-livro, 2008. ANJOS, G.; PASSIANI, E.; e SALOM, J. S. Para um país de leitores: uma análise do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL). *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 97-110, 2016.

BALL, S. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse*, v. 13, n. 2, april. p. 10-17. 1993.

BOURDIEU, P. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL, Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Educação (MEC). *Portaria Interministerial n. 1.442*, de 10 de agosto de 2006. Brasília-DF: MinC-MEC, 2006.

BRASIL, Ministério da Cultura, Ministério da Educação e Fundação Biblioteca Nacional. *PNLL* (Caderno do), Plano Nacional do Livro e Leitura. Brasília: MinC, MEC, FBN, 2007.

BRASIL, Ministério da Cultura, Ministério da Educação e Fundação Biblioteca Nacional. *PNLL* (Caderno do), Plano Nacional do Livro e Leitura – Estado e sociedade atuando pelo desenvolvimento da leitura no Brasil. Edição atualizada 2010. Brasília: MinC, MEC, FBN, 2010a.

BRASIL, Ministério da Cultura, Ministério da Educação e Instituto Pró-livro. *Guia para elaboração e implan-*

tação dos planos estadual e municipal do livro e leitura. Brasília: MinC, MEC, IPL, 2010b.

BRASIL, Casa Civil. *Decreto Presidencial n. 7.559*, de 1º de setembro de 2011. Brasília-DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 13.696* – Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), de 13 de julho de 2018. Brasília-DF: Congresso Nacional, 2018.

DERY, D. Agenda setting and problem definition. *Policy Studies*, v. 21, n. 1, p. 37-47, 2000.

FAILLA, Z. (org). *Retratos da leitura no Brasil 5*. São Paulo: Instituto Pró-Livro e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2021.

KALMAN, J. *La importancia del contexto en la alfabetización*. Palesta apresentada no Dia Internacional de Alfabetização. Morelia, Michoacán, México. 8 de setembro, 2000. Disponível em https://revistas.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2002-123/articulo1.pdf Acesso em 03 fev. 2024.

ORLANDI, E. *Análise do discurso*: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 2005.

TELES, J. *O ciclo de políticas de leitura e os jovens e adultos no Brasil do século XXI*. 2018. 408f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2018.

ROSA, F. G. M. G.; e ODDONE, N. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. *Ci. Inf.*, v. 35, n. 3. Brasília, set./dez. p. 183-193. 2006.

SANTOS, A. P. A nova perspectiva para as bibliotecas públicas, o livro e a leitura: discutindo as políticas públicas culturais no Brasil. *Anais* XXV Congr. Bras. de Bibliot., Doc. e Ciência da Inf. – Florianópolis, SC, 07 a 10 de julho de 2013.

RESUMOS EXPANDIDOS

AVALIAÇÕES QUALITATIVAS DE POLÍTICAS CULTURAIS: POTENCIALIDADES DA HISTÓRIA ORAL

Lia Calabre[1]

RESUMO: É a partir do início dos anos 2000 que o Brasil passa a vivenciar a construção mais efetiva e democrática de políticas públicas de cultura. Esse processo é acompanhado de um esforço de reflexão sobre o processo de avaliação das políticas. Nessas duas décadas que se passaram algumas experiências foram implementadas com diferentes graus de eficácia. A pandemia do Covid 19 colocou o conjunto dos fazedores de cultura em uma situação de precariedade extrema, as ações visando a amenizar o problema terminaram por colocar na ordem do dia a problemática da ausência de informações sistematizadas. As ações implementadas emergencialmente, em especial a partir da implementação da Lei Aldir Blanc, inovaram em inúmeros aspectos e tornaram mais urgentes a necessidade da produção de informações, indicadores e avaliações. O presente trabalho propõe uma reflexão sobre métodos qualitativos de coleta de informações no campo da cultura, a partir da experiência concreta dos estudos da implementação da Lei Aldir Blanc no estado do Rio de Janeiro, realizado pelo Projeto APOENA. O recorte específico será o da coleta de depoimentos a partir dos métodos da história oral.

Palavras-chave: Avaliação de políticas culturais; métodos qualitativos de avaliação de políticas públicas; história oral

É a partir do início dos anos 2000 que o Brasil passa a vivenciar a construção mais efetiva e democrática de políticas públicas de cultura. Esse movimento é acompanhado de um esforço de reflexão sobre o processo de avaliação das políticas. Sem uma tradição seja de coleta sistemática de informações acompanhada de análises, assim como, sem a prática de acompanhar o processo de elaboração das políticas de sistemas de gerenciamento e de estratégias de acompanhamento, as dificuldades no campo da avaliação se tornaram imensas. Algumas experiências isoladas ocorreram, como por exemplo as diversas avaliações encomendadas pelo Minc sobre o Programa Cultura Viva, a construção do SALIC (Sistema de Apoio às Leis de Incentivo) ou o esforço de monitoramento das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC). No caso, o PNC foi elaborado com 36 estratégias e 275 ações previstas e sem estratégias de monitoramento e metas delimitadas, o que tornaria inexequível. O Minc foi obrigado a adotar a estratégia de traduzir

1 Doutora em história. Chefe do Setor de Políticas Culturais da FCRB, professora do PPGMA-FCRB e do PPCult-UFF. liacalabre@gmail.com

esse complexo número de estratégias e ações em metas. O que resultou em um total de 56 metas. Número ainda muito alto. Um dos grandes desafios que se apresentou ao longo da implementação do PNC foi o monitoramento das metas.

Nessas duas décadas que se passaram algumas experiências, além das acima citadas, foram implementadas com diferentes graus de eficácia. O Sistema de Informações e Indicadores Culturais do Minc não foi efetivado. Alguns cadastros foram implementados - mas com muitas lacunas, alguns sistemas foram colocados no ar - sem que fornecessem as respostas necessárias para avaliação dos projetos, ações e políticas. A pandemia do Covid 19, em 2020, colocou o conjunto dos fazedores de cultura em uma situação de precariedade extrema. As medidas que passaram a ser planejadas visando a amenização dos efeitos da pandemia, terminaram por colocar na ordem do dia a problemática da ausência de informações sistematizadas. As ações implementadas emergencialmente, em especial a partir da implementação da Lei Aldir Blanc, inovaram em inúmeros aspectos e tornaram mais urgentes a necessidade da produção de informações, indicadores e avaliações. O presente trabalho propõe uma reflexão sobre métodos qualitativos de coleta de informações no campo da cultura, a partir da experiência concreta dos estudos da implementação da Lei Aldir Blanc no estado do Rio de Janeiro, realizado pelo Projeto APOENA - Rede de diagnóstico e avaliação de políticas e ações culturais – foco Rio de Janeiro, sob a coordenação do Prof. Luiz Augusto Rodrigues. O recorte específico será o da coleta de depoimentos a partir dos métodos da história oral.

A Lei Aldir Blanc, em inúmeros aspectos, representa uma experiência única ou inovadora no campo das políticas de cultura. Como já tratei em outros artigos, reafirmo aqui que ela inovou, por exemplo, nos modos e no tempo de sua elaboração, na intensa e ampliada participação social que provocou outras formas de articulação interna poder legislativo. Porém, mais do que isso. Os valores aprovados e as formas de distribuição territorial dos recursos, fizeram com que pela primeira vez, inúmeros municípios realizassem editais de cultura.

A construção da Lei Aldir envolveu diversos atores socias, fato de extrema importância. Os processos de participação foram intensos e inovadores, na medida em que o isolamento social era obrigatório. Foram construídos, ou talvez intensificados, modos e estratégias de mobilização à distância. Ao terminarem todos os trâmites, certamente, parte dessa rica experiência vai caindo no esquecimento ou sendo mesclada (na memória) com outros novos e intensos processos que tiveram sequência, tais como a aprovação e implementação da Lei Paulo Gustavo e da Política Nacional Aldir Blanc (a Aldir Blanc 2).

> No campo da construção das políticas e suas regulações, para o registro (e estudos posteriores), costumam ficar os apontamentos formais dos principais momentos de construção de uma lei, ou seja, a proposição inicial, as emendas e alterações apresentadas nos processos de votação, alguns registros sintéticos das consultas públicas (caso tenham ocorrido) e o texto final aprovado com a respectiva regulamentação. Podemos também encontrar informações publicizadas pela mídia em geral, através de matérias e entrevistas com os principais atores que atuaram no processo, assim como, alguns possíveis registros mais involuntários, como relatos de experiências pessoais em escritos de caráter pessoal. (CALABRE. 2022. Pp 130-131

O projeto APOEMA lançou mão da metodologia da história oral para a coleta de depoimentos de atores nacionais e locais que estiveram envolvidos nessa empreitada. O principal objetivo do uso da história oral foi a de produzir informações complementares e olhares diferenciados, podendo, assim, ampliar as análises sobre o processo que envolveu a criação e a aplicação da Lei Aldir Blanc, especificamente no estado do Rio de Janeiro. Tais informações nos auxiliam na construção de bases de dados mais afeitas a análises qualitativas – como a análise de discurso, por exemplo. Como nos afirma Verena Alberti

> "... o que fascina numa entrevista é a possibilidade de tornar a vivenciar as experiências do outro, a que se tem acesso sabendo compreender as expressões de sua vivência. Saber compreender significa realizar um verdadeiro trabalho de hermenêutica, de interpretação." (ALBERTI. 2004. P. 18-19)

É importante destacar que tendo em vista a contemporaneidade da questão, diversos projetos que foram desenvolvidos sobre o tema realizaram, entrevistas com parte dos atores sociais envolvidos no processo. Podemos citar como exemplo as pesquisas do OBEC-Bahia e da Cátedra Olavo Setúbal.

O trabalho com a história oral resulta na produção de novas fontes de pesquisa. Como afirma Verena Alberti, "as entrevistas têm valor de documento, e sua interpretação tem a função de descobrir o que documentam.". (ALBERTI. 2004. P. 19) O projeto APOENA teve como principal objetivo produzir estudos, informações, análise sobre a Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (LAB) e sua aplicação e impacto, em especial, sobre os 92 municípios fluminenses. Dentre as várias metodologias aplicadas havia a da realização de entrevistas, inspiradas no método da história oral, assim como a realização de conversas a partir de grupos focais.

Para as entrevistas foi elaborado um roteiro prévio, dividido em dois blocos: o primeiro com a trajetória pessoal de cada depoente e um segundo especificamente sobre a Lei Aldir Blanc. As entrevistas deveriam abranger tanto os atores nacionais quanto os atores locais. Foram entrevistados 1 agente do legislativo; 4 gestores estaduais (inclusive a Secretária de Cultura do Estado do Rio de Janeiro); 3 técnicos legislativos; 3 militantes e articuladores nacionais; 4 secretários de cultura municipais e 6 técnicos de cultura municipais.

Todas as entrevistas foram transcritas. Ao final do depoimento cada depoente autorizava a divulgação do material (parcial ou totalmente). esse material está já disponível no ebook "A vez e a voz do campo cultural a partir da Lei Aldir Blanc", com 1193 páginas. É um material extremamente rico, uma importante fonte de informação, inclusive para a compreensão das trajetórias pessoais de alguns dos atores sociais que atual no campo da cultura.

A partir do material foram produzidos artigos analíticos que contribuem para a compreensão de alguns dos gargalos e impedimentos que ainda estão postos no caminho da construção de políticas públicas culturais mais abrangentes e democráticas.

Referência Bibliográfica

ALBERTI, Verena. **Ouvir contar: textos em história oral.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CALABRE, Lia. **O processo de construção da Lei Aldir Blanc: um estudo a partir da metodologia da história oral**. In: RODRIGUES, Luiz Augusto F. e BARBALHO, Alexandre (Org.)Política e emergência culturais: análises sobre a Lei Aldir Blanc. /. – Maricá : Instituto Grão; Niterói : LABAC, 2022.

_____. Pandemia e Pandemônio: impactos sobre o campo da cultura. In: RUBIM, A.A.C e TAVARES, M. (org). **Cultura e Política no Brasil atual.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021

_____. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. **Extraprensa**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 1 – 15, jan./jun. 2020 DOI: https://doi.org/10.11606/extraprensa2020.170903

CANEDO, Danielle P. e PAIVA NETO, Carlos B. Pesquisa Impactos da COVID 19 na Economia Criativa: relatório final da pesquisa. Salvador: Observatório da Economia Criativa: Santo Amaro: UFRB, 2020

MELO, Sharine. A enérgica e larga melodia do acontecimento: relatos sobre a lei Aldir Blanc. Cadernos de Pesquisa da Cátedra Olavo Setubal de Arte, Cultura e Ciência, v. 2, p. 12-43, 2021.

RODRIGUES, Luiz Augusto F.; PARDO, Ana Lúcia R. e CORREIA, Marcelo Silveira. (Org.). A vez e a voz do campo cultural a partir da Lei Aldir Blanc. Maricá: Instituto Grão; Niterói: LABAC, 2023. 1193

SILVA, Benedita et all. Cartilha, Memória e Análise da Lei Aldir Blanc. Brasília. S.ed. março/junho 2020.

CONTA SATÉLITE DA CULTURA: POLÍTICAS, INFORMAÇÕES E INDICADORES DO AUDIOVISUAL

Carla Daniela Rabelo Rodrigues[1]

RESUMO: Este trabalho busca discutir o panorama das informações e indicadores difundidos no ano de 2023 sobre o ecossistema audiovisual e seus interesses mais predominantes. Para isso, buscou-se analisar pesquisas elaboradas tanto pelo setor público quanto encomendadas pelo setor privado. Buscou-se a partir desta análise demonstrar a urgência na produção periódica dos dados quantitativos e qualitativos, como também recuperar a importância da consolidação da Conta Satélite da Cultura, com especial dedicação ao setor audiovisual, como política de estado. Pretende-se contribuir com a discussão sobre os estudos de retomada do Audiovisual.

Palavras-chave: Conta Satélite da Cultura; Políticas para o Audiovisual; Informações e Indicadores; Dados; Cinema.

Um dos maiores desafios do setor audiovisual no Brasil é a contínua produção e interpretação de informações e indicadores. Observa-se que o levantamento de dados quantitativos e qualitativos tem sido produzido sem periodicidade definida o que provoca diagnósticos espaçados e sem uma linha interpretativa que assegure ao longo do tempo as tomadas de decisões mais assertivas. Pesquisas têm sido elaboradas por órgãos públicos e privados sob encomenda de agentes econômicos do ecossistema audiovisual, como produção e distribuição entre outros, a fim de mensurar as principais necessidades ou os principais avanços.

No âmbito privado ou mais relacionado ao mercado, destacamos o estudo divulgado em 2023 feito pela Deloitte sob encomenda da Netflix que assevera o aumento da empregabilidade do setor no Brasil e projeta até 2030 o segmento audiovisual no mundo deve crescer em média 7,2% a cada ano. Também difundido em 2023, o estudo da Oxford Economics encomendado pela Motion Picture Association (MPA) fundamenta o quanto a indústria audiovisual tem efeito multiplicador no PIB do Brasil.

1 Doutora e Mestra em Ciências da Comunicação pela ECA/USP. Professora Adjunta da Área de Artes da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: carla.rodrigues@unila.edu.br

Algumas pesquisas nacionais provenientes do setor público[2] forneceram no último ano de 2023 alguns elementos para análises cruzadas de dados como o Painel Interativo da ANCINE: "Indicadores do Mercado de Exibição" que aponta para 2024 como ano de retomada do setor e toma como exemplos os filmes "Minha Irmã e Eu", "Mamonas Assassinas: o Filme", além de produções promissoras como "Nosso Lar 2 - os mensageiros", e Auto da Compadecida 2. A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) já havia publicizado um ano antes (2023) seu balanço anual de investimentos no setor. O IBGE publicou em dezembro de 2023 o resultado de pesquisa sobre o Mercado das Indústrias Criativas no Brasil (MICBR) no qual demonstra que o audiovisual emprega 14,6% de assalariados de todo o setor criativo, embora contraditoriamente seja também o que mais demarca as desigualdades regionais quando ratifica a permanente dificuldade da região Norte no acesso às salas de cinema. Estados e municípios têm encomendado ou desenvolvido suas pesquisas tanto para ação local, quanto para justificativa do impacto em âmbito nacional, como o caso da SPCINE. O órgão municipal encomendou à FIPE uma pesquisa, divulgada em 2023, que dispõe entre outros dados sobre o quanto o Audiovisual de São Paulo contribui com o PIB e melhora os indicadores econômicos da cidade e do país. Uma estratégia de se colocar no jogo da disputa por políticas públicas direcionadas a quem mais incide positivamente na economia audiovisual. O relatório constata que há poucos estudos focados especificamente no setor audiovisual e que na maioria dos casos, é feita uma análise generalista de setores relacionados à economia cultural e criativa. Aponta ainda que no Brasil, a maioria das publicações não oferece uma descrição clara acerca dos procedimentos metodológicos utilizados na mensuração do setor audiovisual. Portanto, existiria uma carência em termos de dados específicos o que leva a concluir que há espaço para criação de uma conta satélite para o setor cultural e criativo, com destaque ao setor audiovisual. Ao considerar esse cenário de retomada das pesquisas e estudos sobre o ecossistema audiovisual que aponta para um interesse e reconhecimento dos dados.

Ao considerar esse cenário de retomada das pesquisas e estudos sobre o ecossistema audiovisual que aponta para um interesse e reconhecimento dos dados como basilares para a tomada de decisão tanto para criar ou fortalecer políticas públicas quanto para tendências do mercado, este trabalho tem por objetivo apresentar uma discussão sobre a importância do cruzamento destas informações como também a consolidação da Conta Satélite da Cultura, com especial atenção ao Audiovisual por ser a linguagem artística com maior protagonismo industrial no Brasil.

Desde 2012, o Brasil tenta implementar a Conta Satélite da Cultura cujo objetivo é medir o impacto da cultura no Produto Interno Bruto (PIB) e desenvolver mapeamentos mais qualificados de informações e indicadores, além de sistematizar dados econômicos incorporando temas como faturamento, produção, consumo, emprego e renda, aspectos regionais, entre outros. Por isso, o levantamento de evidências serve para fundamentar que a criação de uma conta satélite enquanto política pública cultural de estado, e não somente de um governo, evita que possíveis apagões dos dados não sejam mais uma realidade no Brasil como foi experimentado no último governo de extrema direita. Nesse sentido, como aponta a Carta de Tiradentes de 2024 com recomendações às políticas para o audiovisual:

> É fundamental respeitar e estimular a multiplicidade e os diferentes tempos do cinema brasileiro, com a perspectiva de avançar em relação aos princípios que regeram a criação do Fórum – diversidade, descentralização, desenvolvimento econômico e social e a luta por uma democracia antirracista –, bem como a visão sistêmica do setor em suas dimensões de formação, preservação, produção e modos de circulação e difusão. Dentre os avanços obtidos, celebramos a reconstrução do Ministério da Cultura, a recriação da Secretaria Nacional do Audiovisual, o novo Conselho Superior do Cinema e sua composição inédita, com paridade de gênero e diversidade tanto étnico-racial quanto regional, e o fortalecimento da

> Ancine, resgatando o tripé institucional da política audiovisual. Celebramos também a aprovação, pelo Congresso Nacional, das leis que prorrogam as cotas de tela na TV por assinatura e nas salas de cinema. Destacamos ainda o lançamento da Frente Parlamentar Mista da Economia Criativa.

Outras recomendações foram incorporadas à carta sobre temas como: descentralização de investimento e diversidade nas políticas públicas do audiovisual; dados, sistema de informações e indicadores; revisão de Instruções Normativas e desenvolvimento econômico; governança e participação social; direitos autorais; políticas para a preservação audiovisual brasileira; formação; política de promoção de acesso; ampliação do circuito de salas de cinema; superação da precarização do trabalho no audiovisual; Fundo Setorial do Audiovisual; Lei do Audiovisual; política internacional para o audiovisual brasileiro; Empresa Brasileira de Comunicação (EBC); marcos regulatórios; regulação do VoD/ Streaming.

Desde 2010, o mercado audiovisual plataformizado pelo streaming é um tema constante de debates devido à alta concentração das plataformas do norte global, sobretudo da Califórnia (EUA). Embora o Brasil possua iniciativas de plataformas locais, o mercado é dominado por majors como Netflix e Amazon Prime Video. Portanto, quando setores da sociedade civil se organizam para recomendar políticas para o setor, o faz também desde a observação de assimetrias como o fato de que mesmo diante de uma discussão sem volta sobre a regulação do streaming, ainda persiste no Brasil desigualdades basilares como ressaltadas pela pesquisa TIC Domicílios 2022 divulgada em 2023. Os dados informam sobre a desigualdade do acesso à internet no Brasil, onde 28% dos domicílios, equivalentes a 15 milhões, não dispõem do serviço devido ao alto preço. Avulta-se que a Região Norte tem o maior percentual de domicílios sem internet: 48%. Em segundo lugar, está a Região Nordeste, com 28% dos domicílios.

Por outro lado, cabe reforçar que o audiovisual brasileiro tem sido responsável por uma parcela do PIB maior do que a gerada pela fabricação de carros, caminhões e ônibus, como apontam os dados da MPA. Por isso, este trabalho busca discutir o panorama das pesquisas difundidas em 2023 e quais seus interesses mais predominantes. Busca-se também demonstrar como o setor audiovisual carece de pesquisas que fortaleçam as políticas públicas para a retomada da indústria do setor, como também, e principalmente, com as iniciativas descentralizadas e independentes.

REFERÊNCIAS:

BAHIA, Lia; BUTCHER, Pedro; TINEN, Pedro. **O setor audiovisual e os serviços de streaming.** Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura - Epetic, v. 24, n. 3, set-dez, 2022, p. 101-116.

BAHIA, Lia. **Políticas públicas para o cinema e audiovisual em três atos: os movimentos de cinema e audiovisual no Brasil nos anos 2000.** Revista Espirales, v. 7, n. 2, 2023.

CALABRE, Lia; TAVARES, Thiago da Silva. **O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais: interfaces com os estudos de cultura visual.** Estudos Históricos (Rio de Janeiro), v. 34, p. 197-220, 2021.

IKEDA, Marcelo Gil. **O papel da Ancine nas políticas públicas para o audiovisual brasileiro.** Revista Extraprensa, v. 14, n. 2, p. 122-142, 2021.

LEIVA, Ma Trinidad García; ALBORNOZ, Luis A.; GÓMEZ, Rodrigo. **Netflix y la transnacionalización de la in-**

dustria audiovisual en el espacio iberoamericano. Comunicación y sociedad, 2021.

LINS, Cristina Pereira de Carvalho. **Documento técnico contendo mapeamento detalhado sobre as informações complementares e indicadores a serem construídos para subsidiar o monitoramento do Plano Nacional de Cultura e a elaboração da Conta Satélite da Cultura.** 2016.

MORAIS, Kátia; JAMBEIRO, Othon. **Por uma economia política do audiovisual no capitalismo global.** Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura, v. 22, n. 3, p. 185-204, 2020.

VALIATI, Leandro et al. **Economia criativa e da cultura: conceitos, modelos teóricos e estratégias metodológicas.** VALIATI, Leandro; FIALHO, Ana Letícia do Nascimento (Org.). Atlas econômico da cultura brasileira: metodologia I. Porto Alegre: Editora da UFRGS; CEGOV, 2017. p. 11-30, 2017.

INDICADORES CULTURAIS: UMA PROPOSTA PARA A CIDADE DE JOINVILLE/SC

Ana Carla Jacintho[1]

Ilanil Coelho[2]

Patrícia de Oliveira Areas[3]

RESUMO: Esta comunicação refere-se ao momento inicial da pesquisa de doutorado em uma universidade comunitária do sul do Brasil. Tem como objetivo a proposição de indicadores culturais para monitoramento e avaliação de políticas culturais para a Secretaria Municipal de Cultura de Joinville/SC, em termos de: eficiência dos investimentos públicos para alcance das metas propostas e eficácia dos aspectos intangíveis da experiência em cultura e efetividade da política, isto é, seu resultado e avaliação. Tem-se observado na atualidade a carência de informações a respeito de aspectos variados que envolvem a experiência cultural, bem como o retorno sobre esses investimentos – econômicos, financeiros ou sociais – e a falta de dados estatísticos que possam dar suporte à tomada de decisões.

Palavras-chave: Cultura. Economia. Políticas culturais. Indicadores culturais.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Cultura e economia são dois temas amplamente debatidos na contemporaneidade. Na interpretação de Geertz (2008), cultura não é um poder, "ela é um contexto, algo dentro do qual eles (os símbolos) podem ser descritos de forma inteligível, isto é, descritos com densidade" (Geertz, 2008, p. 15). Seguindo esse raciocínio, pode-se dizer que a cultura é composta de sistemas simbólicos, como a arte, a língua, a ciência etc.

1 Mestre em Patrimônio Cultural e Sociedade. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville (Univille). E-mail: a.jacintho@hotmail.com.

2 Doutora em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville (Univille). E mail: ilani@gmail.com.

3 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville (Univille). E mail: patricia.areas@univille.br.

A importância da cultura tem sido cada vez mais observada, e nas últimas décadas esta passou a ser considerada um recurso, indicador de desenvolvimento de um território.

Para Yúdice (2004, p. 25): "A cultura deve ser entendida como um recurso, como algo que é utilizado para finalidades diversas, sobretudo em expedientes que envolvem desenvolvimento econômico, promoção da cidadania e lutas por justiça social".

A relação entre desenvolvimento e cultura tem obtido grande visibilidade em instituições e movimentos que defendem a dimensão cultural como um dos meios estruturantes da sociedade contemporânea.

Podem-se citar como exemplos fundações internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que começam a compreender a cultura como uma esfera crucial para investimentos. Desse modo, a cultura e as artes são cada vez mais tratadas como qualquer outro recurso. Por outro lado, esses financiamentos são decididos com base em dados quantitativos, que possibilitam a avaliação dos impactos do recurso financeiro investido e, consequentemente, dos benefícios de tal prática.

Antônio Rubim (2022), estudioso de políticas culturais no Brasil, mostra que o tema das políticas públicas de cultura, "de imediato, aparece intimamente associado ao debate acerca dos atores das políticas culturais" (Rubim, 2022, p. 73), mas, num segundo momento, destaca-se a importância de procedimentos na formulação e implementação de tais políticas públicas.

Nessa direção, de acordo com Paul Tolila (2007, p. 126), "a pilotagem das políticas públicas, a gestão das instituições culturais, as práticas de avaliação, o debate público democrático requer indicadores confiáveis", pois servem de referência para a compreensão de fenômenos que ocorrem na esfera da cultura, permitindo o reconhecimento concreto e a descrição objetiva de certos aspectos da experiência cultural.

Ao abordar a temática gestão, é preciso falar de planejamento, execução e avaliação de resultados em instituições públicas ou privadas, com o intento de realizar objetivos planejados. Para isso, faz-se necessário implementar planos de ação, projetos, alocar recursos financeiros e humanos, tecnologia e estrutura física adequada. No que diz respeito à área cultural, essas ações são medidas por meio da implementação de políticas que abrangem desde a preservação do patrimônio cultural tangível até o financiamento de espetáculos ao vivo, cinema, artes plásticas, música, ou seja, a intangibilidade da cultura.

A avaliação de uma política cultural pode ser complexa, pois envolve uma variedade de aspectos qualitativos e quantitativos, mas também é fundamental para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e que os objetivos da política sejam alcançados. O planejamento, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas são ações também importantes para a democratização do Estado e da sociedade e, por isso, apresentam-se como um dos desafios da contemporaneidade.

Para que uma política pública de cultura possa ser avaliada e levando-se em conta sua complexidade, a Unesco (2009) elaborou uma metodologia com 22 indicadores qualitativos e quantitativos, distribuídos em sete dimensões, que possibilita avaliar por meio de números e fatos o impacto da cultura no desenvolvimento dos territórios, bem como uma proposta de padronização na produção de dados, chamada Indicadores de Cultura para o Desenvolvimento (IUCD).

Conforme Alonso (2020, p. 63):

> A matriz IUCD coloca a cultura como catalisador e motor do desenvolvimento, ou seja, como fator de progresso econômico e social, e também como um objetivo do próprio desenvolvimento, oferecendo uma visão sistêmica do desenvolvimento na qual a cultura tem um papel a desempenhar.

Desse modo, de acordo com Silva e Ramos (2018), "indicadores culturais são instrumentos que ajudam a compreender, mensurar, avaliar e formular políticas públicas", modelos de gestão cultural e aspectos relacionados às experiências culturais que contribuem ou não com o desenvolvimento integral.

A construção dos indicadores deve ser apropriada e sobretudo aproximar-se ao máximo da realidade, haja vista a complexidade da cultura. Paul Tolila (2007, p. 131) afirma: "Os números não são mais que um aspecto do vasto problema do conhecimento dos fenômenos culturais". Ou seja, as estatísticas devem ser aprimoradas e não somente em termos de agregação de variáveis, mas do significado a que podem conduzir, por mais imperfeito que o sistema venha a ser.

Conforme José Carlos Durand (2013, p. 143), 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.

Esta pesquisa tem como objetivo propor a criação de indicadores culturais para a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) de Joinville/SC que contribuam para a observação de uma política pública, em termos de: eficiência dos investimentos públicos para alcance das metas propostas e eficácia dos aspectos intangíveis da experiência em cultura e efetividade da política, ou seja, seu resultado e avaliação.

PROCESSOS E MÉTODOS

Para que o objetivo da pesquisa seja alcançado, será utilizada a metodologia proposta pela Unesco de avaliação de indicadores culturais proposta pelos pesquisadores Jannuzzi, Hernandes e Alvarenga (2017), para a abordagem da SMC de Joinville e de seus subsistemas: audiovisual, setores criativos e patrimônio cultural. Em termos de fluxo funcional, as dimensões serão: produção, consumo, difusão, fomento e financiamento. Para cada uma das dimensões, existem variáveis disponíveis e outras poderão ser criadas, por meio de levantamentos de dados primários. Para tanto, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores culturais de Joinville e com alguns contemplados nos editais de fomento à cultura. Serão utilizados também dados secundários a serem levantados em artigos, publicações governamentais etc., para que possam ser feitas análises estatísticas e qualitativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição de indicadores culturais para a SMC de Joinville é uma iniciativa inovadora que pretende contribuir com a elaboração e o monitoramento das políticas públicas culturais, trazendo com isso maior visibilidade das ações e das atividades desempenhadas para a economia da cultura e para a própria democratização destas na cidade.

REFERÊNCIAS:

ALONSO, Guiomar. Indicadores de cultura da Unesco para o desenvolvimento. Revista Observatório Itaú Cultural, São Paulo, n. 27, p. 61-81, 2020.

DURAND, José Carlos. **Política cultural e economia da cultura**. Cotia: Ateliê Editorial; São Paulo: Edições

Sesc, 2013.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino; HERNANDES, Leonardo; ALVARENGA, Geraldo. Introdução à avaliação sistêmica de políticas públicas no campo da cultura. *In*: MINICURSO ENECULT, 2017. Disponível em: https://www.cult.ufba.br/enecult/wp content/uploads/2017/09/enecult-avp-curso.pdf. Acesso em: 1º fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Guia de implementação IUCD**. Paris: Unesco, 2009. Disponível em: https://fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/qpr/annex_1_- _information_system_and_cultural_indicators.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. **Políticas culturais:** diálogos possíveis. São Paulo: Edições Sesc, 2022.

SILVA, Liliana Sousa e; RAMOS, Claudinéli Moreira. **Indicadores para políticas públicas de cultura:** desafios e perspectivas em SP. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo / Unidade de Monitoramento, 2018.

TOLILA, Paul. Introdução. *In*: TOLILA, Paul. **Cultura e economia:** problemas, hipóteses, pistas. Tradução: Celso M. Pacionik. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2007. p. 15-21.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura:** usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

ÍNDICE DE MENSURAÇÃO DA ECONOMIA CRIATIVA: APLICAÇÃO DO IDPEC EM PERNAMBUCO.

Jadiael Alexandre de souza[1]
Juliano Domingues[2]
João Luiz de Figueiredo[3]

RESUMO: A "Economia Criativa" é um conceito em evolução baseado em métodos operacionais criativos que potencialmente geram crescimento e desenvolvimento econômico. Neste sentido, o objetivo deste estudo foi mensurar o potencial de desenvolvimento da economia criativa em Pernambuco, a partir de três cidades localizadas em diferentes regiões do Estado: Zona da Mata, Agreste e Sertão. A metodologia utilizada foi a do índice de desenvolvimento potencial da economia criativa (IDPEC), criado e aplicado nas capitais dos Estados e no Distrito Federal pelo Laboratório de Economia Criativa, Desenvolvimento e Território (LEC), Laboratório de Cidades Criativas (LCC) da ESPM-Rio. Entende-se que os resultados obtidos a partir da aplicação desse índice são de grande relevância para o processo de aprimoramento de ferramentas metodológicas de mensuração de economia criativa. O presente estudo propõe uma pesquisa guiada pelo seguinte problema: Como mensurar o potencial de desenvolvimento da economia criativa em cidades do interior do Brasil?

Palavras-chave: Economia criativa. Indústria criativa. Índice de mensuração da economia criativa.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

No Brasil o debate sobre economia criativa ainda é bastante incipiente, apesar de alguns esforços, tornando primordial o envolvimento da academia em incentivar e criar estudos que venham a contribuir com tema. Em 2011, houve uma tentativa, por intermédio do Ministério Cultura, com a criação da Secretaria de Economia Criativa, cujo objetivo era enfrentar os cincos principais problemas que dificultam o

1 Mestre em Industrias Criativas- Universidade católica de Pernambuco – jadiael@hotmail.com

2 Orientador: Professor Doutor Juliano Domingues, Universidade Católica de Pernambuco. Juliano.domingues@unicap.br

3 Coorientador: Professor Doutor João Figueiredo – Escola Superior de propaganda e marketing joao.silva@espm.br

crescimento da economia criativa no Brasil, tendo como primeiro desafio o levantamento de informações e dados da Economia Criativa (REIS, 2012). Para se ter o acompanhamento das políticas implantadas e implementadas, é necessário construir indicadores de avaliação, que possam mensurar os impactos e resultados destas experiências. Estes indicadores serão extremamente importantes para entender e nortear como determinadas ações impactam no desenvolvimento das atividades econômicas das indústrias criativas (VALIATI; MOLLER, 2016, p.24).

Neste sentido, o presente estudo procurou mensurar o potencial de desenvolvimento da economia criativa em cidades do interior do Estado de Pernambuco por meio da aplicação do IDPEC. Tais cidade funcionaram como laboratório, permitindo que dados originais sejam produzidos com relação aos municípios do interior de nosso país. A construção de índices como IDPEC é de grande relevância, uma vez que trabalha com indicadores apropriados para estimar a capacidade criativa. Desta forma, validar este índice para quantificar o potencial da economia criativa em cidades do interior ajudará a atenuar as diferenças econômicas existentes entre esses municípios e as capitais do país.

2. PROCESSSO E MÉTODOS

O Estado de Pernambuco foi divido em três grandes regiões: Zona da Mata, Agreste e Sertão. De cada região foi escolhida uma cidade como representante e o critério de escolha dessas localidades se deu pelo maior produto interno Bruto-PIB, neste caso Recife, Caruaru e Petrolina, respectivamente. A escolha da capital serviu para estudo comparado com os municípios do interior e assim observar as diferenças existentes entre eles. Desta forma, verificar a viabilidade desse método para municípios do interior, tendo como referência a Cidade de Caruaru e Petrolina, considerando a relevância da pesquisa, para o desenvolvimento da economia criativa nos municípios brasileiros.

A metodologia aplicada foi a mesma do IDPEC, dividida em três etapas: (i) revisão teórica para compreensão dos conceitos da economia criativa e dos índices previamente construídos e aplicados à compreensão do dinamismo da economia criativa em nosso país; (ii) seleção de indicadores para a análise da realidade da capital Recife e das cidades do interior, Caruaru e Petrolina, divididos em três dimensões: **Talento** (capital Humano, emprego criativo, qualidade de ensino básico); **Atratividade e Conectividade** (Atratividade Nacional, Atratividade Internacional, Desenvolvimento Humano, Mobilidade Urbana e Trafego Aeroportuário); **Cultura e Empreendedorismo Criativo** (Industria Criativa, Salários Criativos, Patentes, Oferta Cultural e Incentivo Público à Cultura). (iii) cálculo do IDPEC foi realizado com base na atribuição de pesos iguais e diferentes (endógenos) às três dimensões citadas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Quadro 01. Resultado da aplicabilidade das Variáveis.

Dimensão	Variáveis	Aplica	Aplica Parcialmente	Não Aplica
D1 Talento	T1 – Capital Humano	X		
	T2 – E Emprego Criativo	X		
	T3 – Qualidade da educação Básica	X		
D2 Atratividade e Conectividade	A1 – Atratividade Nacional	X		
	A2 – Atratividade Internacional		X	
	A3 – Desenvolvimento Humano	X		
	A4 – Mobilidade Urbana		X	
	A5 – Trafego Aéreo			X
D3 Ambiente Cultural e Empreendedorismo Criativo	C1 – Industrias Criativas	X		
	C2 – Salários Criativos	X		
	C3 – Números de Patentes	X		
	C4 – Oferta Cultural		X	
	C5 – Incentivo público a Cultura	X		

O intuito da pesquisa realizada está centrado na validação e aplicabilidade da ferramenta IDPEC e suas funcionabilidades. Percebe-se que em municípios de grande porte, que apresentem as informações solicitadas para mensuração do índice, todas as variáveis são aplicadas. Entretanto, em cidades de portes menores, leva-se em consideração outros critérios, como citado na avaliação, por isso, o resultado em algumas variáveis se aplicam, aplicam parcialmente e outra não se aplica.

A variável atratividade internacional, que trata da proporção de pessoas estrangeiras residentes no município, não se entende como algo de peso a ser avaliado, por se trata de um país com dimensões continentais. A movimentação dessas pessoas acaba acontecendo nos grandes centros, por diversos fatores, então seria aplicada parcialmente, a depender da capacidade do município (grande ou médio porte).

Com relação a variável mobilidade urbana trabalha com a proporção de estradas urbanizadas, porém, percebe-se que poderia ser acrescentado outros pontos. Haja vista que a mobilidade urbana envolve a condição que cada cidade oferece para que as pessoas possam se locomover de um ponto a outro, em um menor tempo possível. Desta forma, disponibilidades de transportes públicos, com qualidade, segurança e acessibilidade, precisam ser levado em consideração.

No quesito tráfego aéreo, sua aplicabilidade torna-se inviável, porque a maioria dos municípios brasileiros são de baixa densidade demográfica, o que torna o transporte terrestre a melhor opção, sendo mais relevante haver centros rodoviários. Contudo, as cidades grandes e de médios portes, como é o caso de Caruaru e Petrolina, esta opção seja importante, não só para circulação de pessoas, como para escoamento de mercadorias.

Na variável sobre as ofertas culturais disponibilzadas, em municpios onde não há museus disponiveis, o critério de avaliação poderia ser outro, como Eventos Culturais, Exposição, Festivais, Feiras Livres, os quais geram ativos econômicos, atraindo turistas e pessoas para essas localidades, ou que possuam algum Patrimônio Histórico Artistico Cultural, reconhecido pelo IPHAN ou Unesco.

Todavia, é importante destacar a necessidade do poder público, federal estadual e municipal, incentivarem o desenvolvimento criativo por meio de políticas públicas eficientes, que consigam atuar de maneira cirúrgica nos problemas das cidades e Estados. Logo, estudos e instrumentos como este são necessários para auxiliarem os governantes na escolha dos caminhos mais favoráveis a serem seguidos na hora de tomar uma decisão e, assim, atraírem desenvolvimento.

É indispensável que Estados e municípios criem estruturas e tenham um olhar especifico para vá

rios pontos importantes como: uma educação com viés para criatividade, que garanta a criação, produção e consumo de bens criativos e culturais; realizar mapeamento dos empregos criativos, dos eventos culturais e dar apoio a toda cadeia produtiva; preocupar com estratégias para tornar as cidades mais criativas, com uma visão de cuidado ao meio ambiente, consumo de energias renováveis e criação de espaços criativos (clusters); mobilidade urbana, melhorando a movimentação de pessoas em espaços urbanos que garantam melhores condições de acessibilidades a toda população e impacte na qualidade de vida das pessoas; democratização dos meios de comunicação, principalmente das TICs, com inclusão social e acessibilidade; defesa e incentivo à cultura, como forma de preservação da história e produção de bens culturais e, por último, criação de uma rede interdisciplinar, com diversos segmentos, poder público, sociedade civil organizada e academia, voltada para estudos e pesquisas nesta área (FIGUEREDO et al, 2019).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, a economia criativa vem se tornando bastante importante para a economia dos países, principalmente quando se fala em desenvolvimento com pouca capacidade industrial, mas com uma imensa riqueza cultural e criativa, presentes nessas sociedades. Destaca-se que a construção do índice permitirá aos governos e agentes produtivos de Pernambuco, com o tempo, acompanhar como as cidades estão se desenvolvendo, sobre o olhar da economia criativa e assim, possibilitar uma comparação entre as estratégias utilizadas e o potencial atingido. Além de poder aplicar o índice em outras regiões do país (FIGUEREDO et al, 2019).

O presente estudo procurou verificar a aplicabilidade do índice potencial de desenvolvimento da eco- nomia criativa no intuito de ajudar os municípios brasileiros a descobrirem seus potenciais criativos e, desta forma, criarem estratégias para seu desenvolvimento. Como resultado o IDPEC é uma ferramenta aplicável em cidades mais estruturadas, que consigam preencher todos os requisitos estabelecidos nas três dimensões, por outro lado, é possível pensar em algumas alternativas, para os municípios menores, adaptando algumas variáveis a uma realidade mais próxima dessas cidades.

Diante do exposto, percebe-se que o trabalho atingiu os objetivos propostos e trouxe um novo olhar para o IDPEC. No entanto, alguns ajustes são necessários para fortalecer sua aplicabilidade. Sabe-se da dificuldade de se criar um instrumento deste porte em nosso país, uma vez que as dimensões demográficas são continentais e com diferentes modelos de desenvolvimentos socioeconômicos, o que dificulta ainda mais sua construção para atender os diferentes modelos de cidades.

5. REFERÊNCIAS

1. REIS, A.C. **Cidades Criativas: da teoria à prática.** São Paulo: SESI-SP Editora, 2012. 236.P

2. VALIATI, L.; MOLLER, G. **Economia Criativa, cultura e políticas públicas [Indicadores para avaliação de atividades econômicas culturais e criativas: uma síntese**, Marcelo Milan], Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEOGOV, 305. 2016. 3. FIGUEIREDO, J. L.; DE JESUS, D. S. V.; TAVARES, D. R.; LOHMANN, C.C. The development potential index of creative economy for Brazilian federal state capitals. Creative Industries Journal, v. 12, p. 185-203, 2019

NOVAS PERSPECTIVAS PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SENSIBILIZAÇÃO PARA A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO

Fabio Augusto Cerqueira[1]

RESUMO: Este trabalho faz parte de uma pesquisa ainda em andamento que busca propor um rol de indicadores básicos para a avaliação das políticas públicas de cultura pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) e para a compreensão das dinâmicas culturais universitárias, subsidiando a adoção de políticas públicas baseadas em evidência. O presente trabalho se baseia em revisão bibliográfica para responder a questões principiológicas para a compreensão das políticas públicas de cultura e seus indicadores de avaliação a partir do conceito ampliado de cultura, especialmente em sua dimensão antropológica. Conclui-se que é possível compreender as políticas públicas de cultura como políticas de sensibilização para a desinstitucionalização/reinstitucionalização, assim, indicadores de cultura que visem avaliar políticas baseadas no conceito ampliado de cultura devem buscar responder qual o impacto gerado nas práticas cotidianas, na dimensão simbólica do viver e na organização da sociedade.

Palavras-chave: Políticas públicas de cultura. Sensibilização. Indicadores. Instituição.

Nos anos recentes surge uma nova visão sobre o papel das Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) na promoção de políticas públicas de cultura, e a partir deste processo surge o Fórum de Gestão Cultural das Instituições Públicas de Ensino Superior (FORCULT), que atualmente mantém o programa Observatório das Dinâmicas Culturais nas IPES, que tem entre seus objetivos a proposição de indicadores essenciais para o diagnóstico da cultura no âmbito das IPES. A pesquisa da qual este trabalho faz parte busca trazer novas análises sobre a pertinência da adoção de indicadores de cultura por parte das IPES, bem como os processos necessários para sua adoção. Pretende também propor um rol de indicadores básicos para a avaliação da implementação das políticas culturais pelas IPES, bem como para a compreensão das dinâmicas culturais universitárias, subsidiando a adoção de novas políticas que impactem positivamente nas comunidades onde estão inseridas. A pesquisa caminha lado a lado com as atividades do Observatório das Dinâmicas Culturais nas IPES, num processo de pesquisa-ação, de forma que se retroalimentam, visando cooperar com as instituições a partir de visões teóricas (a partir da pesquisa acadêmica) e programáticas (a partir das orientações do Observatório).

1 Mestrando no Programa de Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira-SP, cerqueirafac@gmail.com

Para o presente trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica a partir de leituras propostas nas disciplina do Programa de Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (ICHSA/Unicamp), além de outras complementares dos campos das políticas públicas, estudos culturais, comunicação social e políticas culturais, com o intuito de trazer novas perspectivas sobre questões principiológicas necessárias para a compreensão das políticas públicas de cultura e seus indicadores de avaliação a partir do conceito ampliado de cultura, especialmente no que se trata da dimensão antropológica de cultura, a partir do conceito trazido por Isaura Botelho (2001).

Dentro do conceito de cultura já estabelecido, as políticas públicas neste campo têm como propósito final alterar as formas como as pessoas desenvolvem suas atividades, se relacionam com outras pessoas e com o meio, desenvolvem suas afetividades. Enfim, como as pessoas constroem e reconstroem suas relações sociais. Mas essas mudanças, dentro da perspectiva deste campo, são provocadas por meio da sensibilização, que pode ser estimulada através das artes, de ações socioeducativas, socioesportivas, da valorização da diversidade etc. A sensibilização, por sua vez, tem como finalidade provocar um processo de desinstitucionalização e reinstitucionalização das dinâmicas sociais existentes dentro de uma comunidade.

A sensibilização refere-se ao processo de aumentar a consciência de uma pessoa em relação a determinadas realidades, buscando criar uma maior empatia em relação a determinadas situações, problemas ou grupos de pessoas, ou então uma compreensão diferente em relação a determinados temas, promovendo uma mudança de atitudes, comportamentos ou perspectivas de forma autorreferenciada, a partir da própria mudança de pensamento. Ela busca criar novos repertórios culturais que levam a uma transformação na forma como as pessoas se relacionam com as experiências pelas quais passarão. A sensibilização, portanto, é capaz de provocar modificação na identidade individual de cada pessoa, o que, por sua vez, pode provocar mudança no tecido social que constitui uma determinada comunidade.

Considerando que dentro de uma estrutura social, por mais fechada que essa possa parecer, como numa família por exemplo, cada indivíduo entra em contato durante sua vida com diferentes outras estruturas, seja na escola ou no trabalho, por exemplo, é possível deduzir que cada pessoa possui uma identidade individual diferente, já que cada uma possui elementos de referência próprios, construídos a partir dessas diversas relações que construímos durante nossas vidas. Para Hall (2015) não existimos enquanto indivíduos autossuficientes, mas somos produto das relações que desenvolvemos com as outras pessoas e a sociedade. As relações que estabelecemos durante a vida preenchem as lacunas que formam a nossa identidade.

Aponta-se também a relevância do meio-ambiente na construção dessa identidade individual. Não apenas as pessoas, mas o lugar onde vivemos, os objetos com os quais temos contato, o clima, o território onde vivemos, também são aspectos importantes para a construção dos significados que damos aos símbolos, aos objetos e às nossas atividades. Assim, temos que as experiências ou conhecimentos adquiridos através da vivência direta e sensorial do mundo, também são parte importante da formação da identidade cultural.

Ao passo que tomamos contato com outras identidades culturais (outras formas de viver e de dar sentido às nossas atividades), construímos relações e estabelecemos aquilo que Miguel Certeau chama de "equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários" (BOTELHO, 2001, p. 74).

No entanto, nem todo contato com outras identidades culturais se transforma em referências culturais para a construção de nossa identidade individual. Isso irá depender da forma como esse contato estabelecido entre as culturas - nossa e do outro - se relaciona com as referências culturais já incorporadas

em nossa identidade individual. A sensibilização, portanto, busca estimular essa relação entre os novos conhecimentos e as referências culturais já internalizadas, facilitando a mudança da identidade individual.

O termo "desinstitucionalização" aqui, por sua vez, baseia-se no conceito de instituição trazido por Berger e Luckmann (1965), no qual estabelecem que as instituições são estruturas relacionais pactuadas por uma comunidade, enfatizando a dimensão social e a construção coletiva de significados. Segundo a visão desses autores, as instituições não são apenas estruturas burocráticas e/ou administrativas, mas construções sociais internalizadas pelos membros de uma comunidade, que podem ou não pertencer a uma estrutura burocrática e/ou administrativa. Assim, para eles, as práticas e significados associados a uma instituição universitária são compartilhados e negociados entre os membros da comunidade acadêmica, e entre os membros desta comunidade e seu território. Portanto, a instituição se constitui como um conjunto de padrões culturais e significados partilhados pelos seus membros.

O processo de desinstitucionalização e reinstitucionalização, portanto, é a transformação desse conjunto de padrões culturais, ou seja, a mudança significativa na forma como essas relações sociais se constituem e se repactuam pelos membros da comunidade. A desinstitucionalização não implica na eliminação completa das instituições, mas sim na reconfiguração das estruturas existentes.

REFERÊNCIAS:

BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento. 24ª ed. Trad. Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis, Vozes, 1965.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 15, n. 2, 2001, p. 73-83

CIASCA, Kaian N. M. Memória, identidade e território: mapas afetivos como indicadores de hábitos culturais. Revista do Centro de Pesquisa e Formação, n° 6, junho de 2018. p. 207 a 221.

GHEZZI, Daniela Ribas; CATELLI, Rosana Elisa. Indicadores quantitativos, pesquisas sobre hábitos culturais, e políticas públicas de cultura. SEMINÁRIO INTERNACIONAL–POLÍTICAS CULTURAIS, v. 4, 2013.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. 12 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. RAP Rio de Janeiro 36(1) Jan./Fev. 2002. p. 51-72.

MARTINS, Tiago Costa, PINTO, Maria Manuela Gomes de Azevedo e SILVA, Armando Manuel Barreiros Malheiro. Políticas culturais, indicadores e Comunicação Pública. Redes, v. 26, 2021, p. 9-28.

O METÔMETRO PARA O MONITORAMENTO DE UM PLANO DE CULTURA - A EXPERIÊNCIA DE BARRA MANSA

Marcelo Bravo[1]

RESUMO: Nos primeiros oito anos o Plano Municipal de Cultura de Barra Mansa foi a referência principal na elaboração de PPA, e no fomento da Fundação Cultura Barra Mansa, bem como para elaboração de editais com recursos do Fundo Municipal de Cultura. Mas, ainda não há técnicas nem regulamentação adequadas para monitorar e avaliar o cumprimento de suas metas. Desde o primeiro ano de sua implementação, o Conselho de Cultura armazena as informações sobre o monitoramento das metas por meio de um metômetro. O acúmulo de informações possibilitou a criação de um sistema que poderá integrar as ações afetadas por políticas públicas da iniciativa privada, organizações informais e agentes individuais, com as metas do PMC, ampliando a transparência e a gestão.

Palavras-chave: Políticas Culturais. Monitoramento de Metas. Plano de Cultura. Indicadores. Barra Mansa.

O Plano Municipal de Cultura (PMC) de Barra Mansa foi concebido para ser executado em dez anos. Foi elaborado por meio de reuniões do Conselho de Cultura com grande participação de agentes culturais e aprovado em Conferência Municipal definindo 15 metas e 90 submetas. O documento é um anexo do Sistema Municipal de Cultura (SMC), lei 4.602/2016, que passou a vigorar em janeiro de 2017, concomitantemente com um novo mandato do executivo municipal. Nos primeiros oito anos o PMC foi norteador para elaboração de PPA, na decisão em investimentos diretos da Fundação Cultura Barra Mansa (FCBM), bem como para elaboração de editais com recursos do Fundo Municipal de Cultura. Mas, ainda não há técnicas adequadas, tampouco regulamentações, para monitorar e avaliar o cumprimento de suas metas.

Com o novo marco da política cultural local, o Fórum Municipal de Cultura passou a ser instrumento regular de acompanhamento e participação das políticas culturais de Barra Mansa e passou a ter a prerrogativa principal de analisar o orçamento para a cultura e o cumprimento do PMC. A Conferência acontece a cada quatro anos e os principais objetivos são avaliar o PMC, definir novas metas e eleger delegados para a Conferência Estadual. A cidade realizou regularmente todas as edições dos dois eventos. Todas as atas,

1 Marcelo Branco Cruz. Presidente da Fundação Cultura Barra Mansa. Especialista em Gestión y Políticas Culturales (Universitàt de Girona/UNESCO) e Gestão e Produção Cultural (FGV-RJ). Cursou Políticas Culturais na Universitàt de Lleida. Colabora na consultoria em políticas públicas para a Qult Tecnologias Culturais. bravoecultura@gmail.com.

cidadão, o que facilita para garantir o avanço e o acesso de pesquisadores e observadores que não participam das reuniões.

Em 2021 a Conferência Municipal de Cultura cumprindo a agenda local foi convocada especialmente para promover uma análise parcial do PMC. É importante destacar que as análises foram organizadas por meio de reuniões setoriais, e não pelos eixos temáticos. O que demonstra um distanciamento entre a forma de organizar as metas em relação à forma como a sociedade civil as enxerga e analisa. A conclusão principal é que foram criadas nada menos que 124 novas metas, organizadas tanto por eixos, quanto por setores.

O METÔMETRO

O monitoramento é um exame contínuo dos processos, resultados e impactos das ações realizadas a partir do planejamento, com base em informações objetivas e imediatas. A avaliação envolve o emprego de sentido crítico, um julgamento e atribuição de valor, para melhorar os processos decisórios e ajustar as intervenções. Com isso, há informações suficientes que nos levarão a investigar, constituir, e consolidar indicadores qualitativos como o cenário político-institucional, classificação das metas como estruturantes, por tipo, por tema ou por prazo de execução, composição e avaliação de resultados.

Desde o primeiro Fórum Municipal de Cultura, após a criação do SMC, a gestão da FCBM elabora um documento conhecido como "metômetro", na tentativa de promover análises e reflexões sobre o atendimento das metas. A proposta inicial era associar as metas ao PPA, aos documentos orçamentários e processos de contratação. Por isso os documentos preliminares dos processos licitatórios, bem como os editais de fomento, estampam em seus preâmbulos um conjunto de "considerandos" que mencionam as metas que atendem, assim como as avaliações de PPA e outros instrumentos de gestão que também consideram as metas.

É sabido que essa forma de avaliar compõe um sistema subjetivo, e requer parametrizações adequadas. Mas, ainda é a ferramenta mais potente para apresentar respostas de forma transparente sobre a aplicação prática do Plano Municipal de Cultura.

A cada ano o CMCBM, junto com a FCBM compilam as informações que são apresentadas no Fórum de Cultura. Mesmo que ainda não exista um manual, ou uma normatização, algumas práticas vêm se tornando contumazes, e já se evidenciam como ritos e elementos razoáveis para interpretação. A metodologia aplicada para essa análise considera metas cumpridas aquelas que, dentre as suas submetas foram atendidas com as atividades mapeadas numa quantidade superior a 75%. Como parcialmente cumprida estão consideradas as submetas que cujas atividades correspondem entre 25% e 75% de cumprimento. Abaixo disso é considerado como não cumprido.

Por conseguinte cada submeta tem uma forma de ser analisada e mensurada. Algumas metas possuem um único evento, ou atividade para ser reconhecida como totalmente atendida. Outras, estão de forma quantificada, ou já nasceram cumpridas como, por exemplo, a construção de uma sala de espetáculos na cidade. Uma análise completa, item por item foi realizada, mas, aqui apresentamos um resumo, com as informações percentuais de atendimento, conforme o "metômetro" apontou. Esse documento foi apresentado no Fórum Municipal de Cultura em agosto de 2023.

Para uma análise mais completa seria necessária uma ampla coleta de informações com todos os agentes participantes, SMCBM, conforme previsto no artigo 4° da lei 4.602/2016. Contudo, atualmente a principal fonte de informações são os processos administrativos e os relatórios de atividades que a FCBM apresenta e recebe anualmente. Ou seja, tratam-se das informações que o poder público consegue apurar,

documentos, portarias e resoluções estão disponíveis em plataformas abertas para acesso de qualquer

faltando uma parte da sociedade civil, carente de procedimentos e instrumentos para apresentar seus resultados quanti e qualitativos.

Vamos revelar uma fotografia de 2023. Um recorte ainda incompleto. A seguir verificamos uma tabela demonstrativa do metômetro, que apresenta o resultado de uma estatística relacionada ao cumprimento, em oito anos, de aproximadamente noventa por cento das metas previstas para o decênio. A verificação do cumprimento de cada uma requer acesso a informações em bancos de dados distintos, anotações, e um conjunto de processos administrativos, atas entre outros documentos que compõem os relatórios oficiais de uma gestão pública.

Tabela de avaliação estatística do cumprimento de metas do Plano Municipal de Cultura de Barra Mansa entre 2017 e 2024, disponível nos autos da Conferência Municipal de Cultura de 2023:

Eixo Temático 1 - Cultura e Cidadania			Eixo Temático 2 - Cultura, Diversidade, Patrimônio e Memória			Eixo Temático 3 - Cultura, Educação e Juventude	
Itens	Média		Itens	Média		Itens	Média
1.1	60%		2.1	100%		3.1	74%
1.1.1	80%		2.1.1	100%		3.1.1	100%
1.1.2	90%		2.1.2	100%		3.1.2	80%
1.1.3	0%		2.1.3	100%		3.1.3	0%
1.1.4	100%		2.1.4	100%		3.1.4	80%
1.1.5	0%		2.2	100%		3.1.5	100%
1.1.6	100%		2.2.1	100%		3.1.6	0%
1.1.7	50%		2.2.2	100%		3.1.7	50%
1.2	98%		2.2.3	100%		3.1.8	80%
1.2.1	100%		2.3	85%		3.1.9	100%
1.2.2	100%		2.3.1	100%		3.1.10	100%
1.2.3	100%		2.3.2	100%		3.1.11	100%
1.2.4	80%		2.3.3	75%		3.1.12	100%
1.2.5	100%		2.3.4	50%		3.1.13	75%
1.2.6	100%		2.3.5	100%		3.2	90%
1.2.7	100%					3.2.1	100%
1.2.8	100%					3.2.2	80%

Eixo Temático 4 - Cultura e Desenvolvimento Sustentável		Eixo Temático 5 - Gestão da Cultura		Eixo Temático 6 - Financiamento da Cultura	
Itens	Média	Itens	Média	Itens	Média
4.1	94%	5.1	68%	6.1	45%
4.1.1	68%	5.1.1	100%	6.1.1	30%
4.1.2	100%	5.1.2	100%	6.1.2	0%
4.1.3	100%	5.1.3	100%	6.1.3	100%
4.1.4	100%	5.1.4	65%	6.1.4	50%
4.1.5	100%	5.1.5	40%	6.2	60%
4.2.	37%	5.1.6	0%	6.2.1	0%
4.2.1	36%	5.2	96%	6.2.2	100%
4.2.2	0%	5.2.1	100%	6.2.3	100%
4.2.3	100%	5.2.2	100%	6.2.4	0%
4.2.4	0%	5.2.3	100%	6.2.5	100%
4.2.5	50%	5.2.4	80%	6.2.6	100%
		5.2.5	100%	6.2.7	100%
		5.2.6	100%	6.2.8	100%
		5.3	100%	6.2.9	0%
		5.3.1	100%	6.2.10	100%
		5.3.2	100%	6.2.11	100%
		5.3.3	100%	6.2.12	100%
		5.3.4	100%	6.2.13	100%
		5.4		6.2.14	100%
		5.4.1	100%	6.2.15	75%
				6.2.16	100%
				6.2.17	50%

CONCLUSÃO

O Sistema de Informações e Indicadores Culturais de Barra Mansa foi criado pela lei do SMC, mas não houve regulamentações ou formas de implementação efetiva. Contudo, o acúmulo de dados possibilitou uma leitura abrangente do que deveria ser feito e como deveria ser organizado aquilo que a princípio era apenas um aglomerado de números. Com recursos da Lei Paulo Gustavo, Barra Mansa desenvolveu um sistema integrado para o cadastros dos agentes, publicação de editais, inscrições, avaliação e resultado de processos seletivos. A intenção foi começar a coletar mais informações, e a partir de 2024, todos os interessados em acessar os recursos públicos de fomento à cultura devem apresentar qual meta do plano pretendem cumprir, e quando apresentar a contrapartida ou no ato da prestação de contas o beneficiário do recurso deve informar quais metas atingiu com a proposta realizada. Assim, de forma prática e direta será possível envolver mais agentes culturais no processo, que possibilitará um acompanhamento mais participativo no cumprimento das metas e ainda o levantamento de informações mais precisas sobre a aplicação das políticas públicas. Assim, além das metas apuradas pelo poder público poderão se somar os resultados de organizações privadas com ou sem fins lucrativos. O efeito disso é que o agente cultural passa a tomar conhecimento das metas, das políticas públicas e entender sua colaboração (ou qual engrenagem representa) ao sistema. Além disso, permite leigos e servidores de outros setores a enxergarem o trabalho a longo prazo da cultura. Consequentemente oferece

informações valiosas para a avaliação do próprio plano e também do PPA sobre como foi aplicado o dinheiro público da cultura.

REFERÊNCIAS:

REGULAMENTAÇÃO DO SMCBM16 , disponível em:

https://docs.google.com/document/d/12CXqJ9D-Hma9d6ePI5cZ8uR4k12-YqVaDikRH 0MO7H0/edit?usp=drive_link

Conselho de Cultura de Barra Mansa disponível em:

https://drive.google.com/drive/folders/1q5E_pogBXMBfTcCX1xoBO2W5N6ICvX86? usp=sharing

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA CONCEÇÃO E MONITORIZAÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS EM PORTUGAL: A EXPERIÊNCIA DOS PLANOS ESTRATÉGICOS MUNICIPAIS DE CULTURA...

Manuel Carlos Lobão de Araújo e Gama[1]

RESUMO: Em Portugal, a maioria dos municípios não possui um Plano Estratégico Municipal de Cultura (PEMC), o que concorre para que os processos de monitorização e avaliação das políticas culturais ainda esteja longe de ser uma prática ancorada. No ano de 2019, o Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura (PolObs) da Universidade do Minho concebeu uma metodologia participativa para apoiar a elaboração dos PEMC, que integra a criação de um quadro específico de indicadores para monitorizar e avaliar o cumprimento dos PEMC. Na presente comunicação vamos convocar, por um lado, o processo de construção do quadro de indicadores, e, por outro lado, as dificuldades que se estão a observar na implementação da monitorização proposta para os PEMC.

Palavras-chave: Políticas Culturais em Portugal. Planos Estratégicos Municipais Cultura. Participação Cidadã. Desenvolvimento Sustentável. Indicadores Cultura.

Em Portugal, os processos de monitorização e avaliação de políticas culturais à escala nacional ainda está longe de ser uma realidade consistente. Lamentavelmente, 50 anos de democracia não foram suficientes para colocar a cultura no centro da governação, continuando a ser recorrentemente subvalorizada na escala de prioridades (e.g. LOPES, 2004; CASQUEIRA, 2007; CENTENO, 2010, GAMA & COSTA, 2021), o que tem concorrido para que as políticas culturais raramente sejam encaradas como "um sistema de objectivos articulados em torno de determinadas linhas de acção" (SANTOS, 2005). Assim sendo, em 2024 mantém-se a urgência de implementar, em Portugal, uma política cultural, enquadrada internacionalmente, que seja fruto de uma rede de políticas culturais públicas e privadas que, articuladamente, desenvolva um conjunto de medidas setoriais para atingir o objetivo, tão aparentemente simples, de contribuir para o desenvolvimento integral dos indivíduos e das sociedades (GAMA, 2013; GAMA et al. 2022).

1 Doutor em Estudos Culturais/Sociologia da Cultura, mestre em Educação Artística e licenciado em Gestão Artística e Cultural. Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura, Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho (Portugal). Email: manualgama@ics.uminho.pt.

A análise da realidade à escala municipal não revela um panorama muito distinto, com estudos recentes (e.g. GAMA & COSTA, 2020; GAMA, 2020) a evidenciarem que a maioria dos municípios portugueses não possui um Plano Estratégico Municipal de Cultura (PEMC) – 85,5% dos municípios da região Norte, 85,1% dos municípios da região Centro.

Este foi o pano de fundo para que, em 2019, o Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura (PolObs) da Universidade do Minho tenha concebido uma metodologia participativa, que integra quatro fases – Diagnóstico das Dinâmicas Culturais Municipais (fase 1), Laboratório Cidadão (fase 2), Governança (fase 3), Participação Cidadã (fase 4) – para apoiar as equipas municipais no processo de elaboração do seu PEMC, instrumento que se considera fundamental para colocar, consistentemente, a cultura no centro das políticas à escala municipal.

Durante o Laboratório Cidadão (fase 2), promomos a utilização de uma metodologia ativa, colaborativa e participativa – inspirada em ARAÚJO, PENTEADO & dos SANTOS, 2021; BURGOS, 2020; GIRALDO GUTIÉRREZ, DE JESÚS TORO RÍOS, PERLAZA LOPERA & MEJÍA UPEGUI, 2023; LAFUENTE, 2018; PEÑA LÓPEZ, 2017; CRIADO VALLADARES, 2016, entre outros – para potencializar o envolvimento e a participação das comunidades locais no processo de elaboração dos PEMC. Sendo nesta segund fase da metodologia que se constroi a versão 0 do PEMC, que, evidentemente, integra um quadro de indicadores para aferir o cumprimento das diferentes metas definidas para as medidas, objetivos e objetivos estratégicos do PEMC.

Na presente comunicação vamos partilhar a experiência do PolObs de desenvolver PEMC com vários municípos portugueses, convocando, por um lado, o processo de construção do quadro de indicadores (e.g. GAMA & CRUZ, 2023), que habitualmente tem como ponto de partida documentos e instrumentos nacionais e internacionais (e.g. Cidades e Governos Locais Unidos, 2015; Comissão Europeia, 2023; Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2022; UNESCO, 2020); e, por outro lado, as dificuldades que se estão a observar na implementação da monitorização proposta para os PEMC, nomeadamente no que se refere aos modelos de Governança e às estratégias de Participação Cidadã mais adequadas aplicar ao longo dos dez anos previstos para cada PEMC.

REFERÊNCIAS:

ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar, PENTEADO, Cláudio Luís de Camargo & SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel (2021). Participação política e Laboratórios de Inovação Cidadã: estudo dos CitiLab e MediaLab Prado na Espanha. *Cadernos Metrópole,* 23(52).

BURGOS, Benito. (2020*). Pensar y hacer en el medio rural: prácticas culturales en contexto.* Espanha: Dirección General de Propiedad Intelectual, Industrias Culturales y Cooperación.

CASQUEIRA, Natália Maria Azevedo (2007). *Políticas Culturais, Turismo e Desenvolvimento Local na Área Metropolitana do Porto.* Tese de doutoramento não publicada, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Portugal.

CENTENO, Maria João Anastácio (2010). *As Organizações Culturais e o Espaço Público – A Experiência da rede Nacional de Teatros e Cineteatros*. Tese de doutoramento não publicada, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Portugal.

Cidades e Governos Locais Unidos. (2015). *Cultura 21: Ações.*

Comissão Europeia (2023). *Cultural and Creative Cities Monitor.*

CRIADO VALLADARES, María Esther (2016). *Los Laboratorios Ciudadanos: Un estudio de caso: El Media--lab Prado y su impacto en el ámbito local.* Dissertação de Mestrado, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, Espanha.

GAMA, Manuel & COSTA, Pedro Rodrigues (Eds.) (2021). *Políticas culturais municipais: análise de documentos estruturantes em torno da cultura*. Braga, Portugal: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

GAMA, Manuel & COSTA, Pedro Rodrigues (2020). *Cultura no pós-Centro 2020.* Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho.

GAMA, Manuel & CRUZ, Rui Vieira (2023). Plano Estratégico Municipal Cultura Torres Novas 2030: Quadro de Indicadores. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho

GAMA, Manuel; DOMINGUEZ, Cláudia; CRUZ, Rui Vieira & ALMADA, Joana (2022). A Cultura nas eleições legislativas 2022 em Portugal. In *Anais XVIII Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – Enecult.* Salvador, Brasil: Universidade Federal da Bahia.

GAMA, Manuel (2020). *Cultura no pós-Norte 2020.* Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho.

GAMA, Manuel (2013). *Políticas culturais: um olhar transversal pela janela-ecrã de Serralves.* Tese de Doutoramento em Estudos Culturais, Universidade do Minho, Braga, Portugal.

GIRALDO GUTIÉRREZ, Francisco Luis; DE JESÚS TORO-RÍOS, Henry; PERLAZA LOPERA, Carolina & MEJÍA UPEGUI, Juan Esteban. (2023). Citizen Laboratories as Scenarios of Cultural and Political Democratization. *Social Sciences*, 12(10):548.

LAFUENTE, António (2018). Laboratorios Ciudadanos y nueva institucionalidad. *Agenda Cultural Alma Máter*, 256.

PEÑA-LÓPEZ, Ismael. (2017). *Citizen participation and the rise of the open source city in Spain.*

LOPES, João Teixeira (2004). Trinta Anos de Políticas Culturais: A Revolução Inacabada e o País Complexo. In F. Louça & F. Rosas (org.), *Ensaio geral: Passado e futuro do 25 de Abril,* (135-156). Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2022. *Aprova o II Plano Nacional para a Juventude*.

SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos (coord.) (2005). *Contribuições para a formulação de políticas públicas no Horizonte 2013 relativas ao tema «Cultura, Identidades e Património» - Relatório final.*

UNESCO. (2020). *Indicadores cultura 2030.*

PRÁTICAS EFICIENTES EM GESTÃO CULTURAL: BUSCA POR MODELOS COLABORATIVOS E SUSTENTÁVEIS

Lucas Fonseca Hipolito de Andrade[1]

RESUMO: O presente trabalho buscou explorar e se aprofundar sobre a compreensão das práticas de gestão cultural; a análise de como o empreendedorismo cultural impulsiona a inovação e crescimento econômico; a avaliação do impacto da formação em gestão cultural e empreendedorismo nos empreendimentos criativos, e; a identificação de oportunidades e desafios dos gestores culturais na atualidade. A hipótese foi de que, frente as complexidades únicas inerentes a gestores culturais, a adoção de soluções colaborativas e sustentáveis na gestão de empreendimentos criativos possa potencializar a inovação e o crescimento das diferentes Indústrias Criativas e do setor de Economia Criativa. A partir do desenvolvimento de uma pesquisa exploratória e temática, assim como, da análise de diferentes perspectivas sobre a gestão cultural, constatou-se que a este campo possui pontos divergentes e convergentes com os modelos de gestão tradicional. Além disso, ficou perceptível que é necessário que gestores culturais compreendam esse processo na busca pela melhora no processo de gestão, assim como, na construção de modelos de negócios culturais colaborativos e sustentáveis.

Palavras-chave: Economia criativa. Cultura. Empreendedorismo cultural.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A Economia Criativa teve seu conceito desenvolvido na década de 1990, e que ganhou expressividade a partir dos anos 2000 (VALIATI; MOLLER, 2016), tratando-se de um conjunto de atividades econômicas que são sujeitas a um conteúdo simbólico, no qual está incluída a criatividade como fator mais expressivo para a produção de bens e serviços (OLIVEIRA; ARAUJO; SILVA, 2013). Nas últimas décadas, este setor econômico apresentou um desenvolvimento crescente e contínuo no Brasil.

Em mapeamento, realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, até 2020, as Indústrias Criativas representavam 2,91% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou seja, cerca de 217,4 bilhões de reais. Esse número é 0,82% superior ao identificado no ano de 2004 pela mesma instituição. Este valor ultrapassou outros importantes setores como, por exemplo, o da Construção Civil, que

1 Especialista Pós-Graduado em Produção Cultural, Arte e Entretenimento / Faculdade UnyLeya, Coordenador do Grupo de Pesquisa e Inovação – Laboratório de Economia Criativa no Centro de Educação, Trabalho e Tecnologia da Universidade Federal de Goiás (CETT/UFG), lucasfhandrade@gmail.com.

em 2020 representou 2,9% do PIB nacional (FIRJAN, 2022). Entretanto, ainda que tais pesquisas apresentem um desenvolvimento crescente deste setor, as consequências das medidas restritivas de circulação de pessoas durante a pandemia por coronavírus, denominado SARS-CoV-2 (COVID19), ainda não foram, completamente, mensuradas.

Diante disto, as Indústrias Culturais e seus empreendimentos se encontram num processo de ressignificação. Faz-se necessário compreender quais são as práticas eficientes de gestão da cultura, assim como, como é possível desenvolvê-las? Propôs-se, neste trabalho, explorar o papel do empreendedorismo cultural na promoção da inovação e crescimento econômico, assim como, os desafios dos gestores culturais no cenário atual.

A hipótese foi de que, frente as complexidades únicas inerentes a gestores culturais, a adoção de soluções colaborativas e sustentáveis na gestão de empreendimentos criativos possa potencializar a inovação e o crescimento das diferentes Indústrias Criativas e do setor de Economia Criativa. Dentre os objetivos, encontram-se o aprofundamento e compreensão das práticas de gestão cultural e a análise de como o empreendedorismo cultural impulsiona a inovação e crescimento econômico.

1. PROCESSOS E MÉTODOS

O presente trabalho realizou uma pesquisa bibliográfica descritiva, por meio de uma análise temática, acerca dos processos de gestão de empreendimentos criativos, através da investigação de referencial bibliográfico acerca do tema proposto. A pesquisa bibliográfica tem como foco investigar determinado conhecimento a partir das teorias produzidas e apresentadas por meio da bibliografia disponível na área, procurando identificar, compreender e contribuir com a ampliação de conhecimentos produzidos no âmbito do assunto. Esta também serve para fundamentar a construção de modelos teóricos que podem servir como instrumentos na elaboração de hipóteses e resolução de determinado problema (KÖCHE, 2011).

A análise temática adotada, proporciona uma compreensão mais profunda do texto. Ao adentrar no universo de ideias de um determinado autor, faz-se possível estruturar a sequência das várias ideias apresentadas, reconstruindo a linha de raciocínio deste e evidenciando seu processo lógico de pensamento (MARCONI; LAKATOS, 2017). Deste modo, através do desenvolvimento de uma análise temática, pretendeu-se verificar as práticas e necessidades de gestores culturais, assim como, propor um modelo de gestão cultural sustentável, caracterizada pela colaboração entre agentes criativos.

A escolha e adoção deste processo metodológico foi reforçada pela amplitude e abrangência que a identificação, seleção e análise de material bibliográfico forneceu ao autor. Isto aconteceu devido a possibilidade de interação com diferentes, recentes ou não, produções e teorias sobre o tema escolhido, sendo possível uma cobertura de fenômenos muito mais ampla do que a possível em uma pesquisa direta (GIL, 2017).

2. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A gestão estratégica da cultura e da comunicação integrada requer uma abordagem flexível e adaptativa, diferenciando-se dos modelos tradicionais de gestão em outros setores. Na busca por novos modelos de gestão, o trabalho colaborativo se torna o caminho para criar soluções para os problemas complexos que são apresentados na atualidade (FREIRE *et al*., 2016). Do mesmo modo, "o gestor da cultura é alguém que estabelece com seu objeto e com os sujeitos nele envolvidos relações de compartilhamento de gestão e de responsabilidades, e os entende como processos dinâmicos, ambíguos e sujeitos a signifi-

cações diversas" (RODRIGUES, 2009, p. 78).

Bilton (2006) argumenta que as organizações culturais possuem uma cultura gerencial distinta das organizações produtivas tradicionais, destacando três aspectos principais. Primeiramente, a autogestão e o empreendedorismo são características marcantes, com uma tradição de autonomia e trabalho individual, onde artistas autônomos colaboram em redes de relacionamentos, realizando múltiplas tarefas tanto criativas quanto gerenciais em projetos de curto prazo. Em segundo lugar, a forma de estruturação da cadeia de valor difere, pois o trabalho criativo e a geração de valor não estão centralizados em grandes empresas, mas sim distribuídos em uma rede diversificada de profissionais e microempresas especializadas em diversas etapas dos processos de criação, produção e distribuição de conteúdo criativo. Por fim, a influência de valores não-comerciais é evidente, uma vez que os produtos culturais possuem não apenas um valor econômico, mas também simbólico e estético, introduzindo uma relação única com o mercado (BILTON, 2006 *apud* LIMEIRA, 2008).

Cabe ressaltar que existe uma tendência cada vez maior de que diferentes empresas e *startups* desenvolvam processos descentralizados, criativos e sustentáveis. Entretanto, o processo ao qual estas organizações passam a incorporar faz parte da rotina de administração e gerenciamento de empreendimentos culturais desde o seu cerne. Por isso, também se unem a esta perspectiva os pontos em comum entre os processos de "gestão tradicional" e de "gestão cultural", assim como, a capacidade de reunir diferentes atores e recursos, a agregação de valor às atividades produtivas e a relevância atribuída a aspectos não-comerciais. A dimensão cultural, dentro de um contexto estratégico, compreende a importância da preservação e promoção da cultura através da utilização de sistemas de comunicação e informação locais e regionais (COUTINHO, 2005).

A gestão cultural transcende simples procedimentos administrativos e operacionais, envolvendo a mediação de processos de produção e fruição de bens culturais, assim como a promoção da coesão social e sociabilidade (RODRIGUES, 2009). Deste modo, faz-se crucial desenvolver modelos de gestão que reconheçam e valorizem a natureza única das empresas culturais, ao mesmo tempo em que incorporem práticas eficazes de gestão empresarial. Isso pode incluir a criação de parcerias estratégicas com organizações culturais, o desenvolvimento de estratégias de marketing criativas e a implementação de medidas para garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de empresas culturais requer uma abordagem holística e multifacetada, que leve em consideração não apenas os aspectos financeiros, mas também os valores e objetivos culturais, sociais e ambientais. Essa complexidade demanda dos gestores culturais habilidades de liderança, criatividade e sensibilidade cultural para enfrentar os desafios desse setor. Habilidades essas que se diferem das tradicionais, vinculadas à gestão de empresas, devido às características únicas que o setor cultural possui.

Tratando-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, compreende-se as limitações acerca do assunto. Dentre elas, a falta de uma abordagem que segmente os diferentes nichos dentro do setor cultural, assim como, que especifique suas características únicas dentro do processo de gestão. A proposta de modelo de negócios é superficial, entretanto, propõe [re]pensar um campo a partir das relações construídas entre seus agentes e organizações. Deste modo, espera-se que os levantamentos aqui abordados sirvam para despertar interesse na investigação de diferentes práticas nas multiplicidades que o setor cultural possui.

REFERÊNCIAS:

COUTINHO, Décio. T. **"Goiás é Bom Demais!" - O marketing como potencializador da invenção de uma identidade.** Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Gestão do Patrimônio Cultural - Area de concentração: Antropologia. Goiânia: IGPA, 2005.

FIRJAN. **Mapeamento da indústria criativa no Brasil.** Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) - Estudos e Pesquisas. Ambiente Socioeconômico. jul. 2022. Rio de Janeiro: Firjan, 2022.

FREIRE, P. S; TRIERWEILLER, A. C; SILVA, S. M; ROTTA, M. J. R; ESTEVES, P. C. L. **Modelos de Gestão Organizacional para a sustentabilidade.** ENSUS – IV Encontro de Sustentabilidade em Projeto. Universidade Federal de Santa Catarina. 18 a 20 abr. Florianópolis: UFSC, 2016.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017. KÖCHE, José C. Fundamentos da Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis: Vozes, 2011.

KÖCHE, José C. **Fundamentos da Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa.** Petrópolis: Vozes, 2011.

LIMEIRA, T. M. V. **Empreendedor cultural: perfil e formação profissional.** IV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica.** Ed. 8. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, J. M; ARAUJO, B. C; SILVA, L. V. **Panorama da Economia Criativa do Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, IPEA, 2013.

RODRIGUES, L. A. Gestão cultural e seus eixos temáticos. *In*: CURVELLO, M. A. *et al*. (org.). **Políticas públicas de cultura do estado do Rio de Janeiro: 2007-2008.** p. 76-93. Rio de Janeiro: UERJ/Decult, 2009.

VALIATI, Leandro; MOLLER, Gustavo. **Economia criativa, cultura e políticas públicas**. Leandro Valiati e Gustavo Moller (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS/ CEGOV, 2016.