

Programas de Capacitação de Profissionais
e Gestores Municipais de Cultura

FORMAÇÃO EM CULTURA

MÓDULO

01

Implementação do CPF
da Cultura e Acompanhamento/
Monitoramento de Indicadores

ÍNDICE

01. Introdução	3
02. O que é o Sistema Nacional de Cultura?	5
Princípios do Sistema Nacional de Cultura	5
Qual a importância de aderir ao Sistema Nacional de Cultura?	7
Como é feita a adesão ao Sistema Nacional de Cultura?	8
Quais instrumentos compõem o Sistema Nacional de Cultura?	10
Detalhando os componentes	11
Quais instrumentos devo incluir na implementação do Sistema Municipal de Cultura?	13
04. O que é o CPF da cultura?	14
05. O CPF da cultura no estado do Rio de Janeiro	17
06. Avaliação de políticas públicas e criação de indicadores	21
Contextualizando a avaliação de políticas públicas	23
A legislação sobre a avaliação de políticas públicas de cultura	24
A definição da metodologia	26
07. Como pensar informações e indicadores nos municípios?	28
Indicadores para Planos de Cultura	29
Intersecção com a Lei Paulo Gustavo (LPG)	32
08. Conheça mais	37

01 Introdução

Este documento consiste em um material complementar do Módulo 1 - Implementação do CPF da Cultura e Acompanhamento/Monitoramento de Indicadores, integrante da Capacitação de Gestores Municipais de Cultura, realizado pela Fundação Getulio Vargas em parceria com a Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Rio de Janeiro.

O contexto que orientou a criação deste material é marcado pela adesão dos municípios à Lei Complementar nº 195/2022, conhecida como Lei Paulo Gustavo (LPG). Isto porque uma das condições para participação das cidades era o compromisso das gestões locais com a implementação de Sistemas de Cultura e de seus instrumentos (Conselhos, Planos e Fundos de Cultura). Ao mesmo tempo, acredita-se que a prestação de contas da LPG e o fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura incluirão novas demandas para o levantamento e a sistematização de informações e indicadores municipais, com vistas a acompanhar o ciclo local de políticas públicas e a troca de informações entre os entes federativos.

Com objetivo de auxiliar os municípios do estado do Rio de Janeiro nestes processos, a FGV Projetos, em parceria com a SECEC RJ, idealizou um programa para apoiar os(as) gestores(as) culturais no enfrentamento de possíveis dificuldades e obstáculos, oferecendo de forma gratuita sessões de formação sobre as temáticas mais atuais da gestão cultural e sessões de acompanhamento da LPG nos municípios.

Espera-se que, ao final deste Módulo 1 - Implementação do CPF da Cultura e Acompanhamento/Monitoramento de Indicadores, os(as) gestores(as) culturais participantes disponham de mais ferramentas para darem continuidade à promoção de políticas culturais.

Com auxílio da capacitação e deste documento, você será capaz de:

01

Identificar e detalhar os instrumentos que compõem os Sistemas de Cultura

02

Conhecer os principais caminhos para adesão ao Sistema Nacional de Cultura

03

Identificar e qualificar Conselhos, Planos e Fundos de cultura (CPF da Cultura)

04

Operacionalizar informações e indicadores culturais para acompanhamento e monitoramento do CPF da Cultura e de políticas culturais locais

02 O que é o sistema nacional de cultura?

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) é um modelo de gestão com foco na articulação, cooperação, gestão e promoção de políticas públicas de cultura a longo prazo.

O Sistema Nacional foi incluído na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. A partir de sua implementação, estados e municípios puderam solicitar adesão ao Sistema Nacional, com o compromisso de que desenvolvessem suas próprias legislações locais para integrar em suas estruturas governamentais o mesmo modelo de gestão.

Atualmente, todos os estados e o Distrito Federal possuem Sistemas estaduais e, até abril de 2024, pouco mais de 60% dos municípios brasileiros aderiram ao SNC com Sistemas Municipais¹.

Princípios do Sistema Nacional de Cultura

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

¹ Dados consolidados pelo Ver Sistema Nacional de Cultura, disponível em <http://ver.snc.cultura.gov.br/>. Acesso em 19 de abril de 2024.

Em síntese, o Sistema Nacional é um processo de articulação/cooperação entre os entes para o desenvolvimento de políticas públicas de cultura. Em sua implementação, o Sistema Nacional é regido pelos seguintes princípios:

- I - diversidade das expressões culturais;
- II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII - transversalidade das políticas culturais;
- VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX - transparência e compartilhamento das informações;
- X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. (BRASIL, 2012)

Qual a importância de aderir ao Sistema Nacional de Cultura?

A adesão ao Sistema Nacional e o desenvolvimento de Sistemas estaduais e municipais tem como intenção estruturar e organizar as políticas culturais locais, permitindo, através de articulação e cooperação, a troca de informações, dados, recursos, interação de políticas públicas etc., em sintonia ao disposto no art. 23 da Constituição Federal.

Com a realização de novas legislações de fomento à cultura, como a Lei Paulo Gustavo, o Sistema Nacional adquiriu ainda mais importância. Isto porque os estados e municípios que aderiram à LPG, recebendo o repasse de

recursos federais, firmaram um compromisso em desenvolver ou consolidar Sistemas próprios. Este compromisso está expresso no Capítulo VI do Decreto Federal 11.525, de 11 de maio de 2023, que regulamentou a Lei Complementar nº 195, de 08 de julho de 2022 (Lei Paulo Gustavo).

Imagina-se que, no futuro, somente estados e municípios que aderiram ao Sistema Nacional e que possuam Sistemas consolidados de cultura poderão acessar os recursos federais e demais benefícios relacionados ao SNC.

Como é feita a adesão ao Sistema Nacional de Cultura?

A adesão ao SNC é realizada em três etapas, conforme modelo² abaixo:



² Criado para este material a partir dos conteúdos disponibilizados pelo Ministério da Cultura em <http://portalsnc.cultura.gov.br/como-fazer-parte/>. Acesso em 16 de abril de 2024.

ATENÇÃO!

A adesão provisória ao SNC exigirá, no mínimo, o cumprimento dos requisitos de que trata o **inciso III** da INSTITUCIONALIZAÇÃO (Criação do CPF da Cultura no âmbito do Sistema estadual/municipal). Para tanto, deverá ser formalizado instrumento próprio perante a União e deverá ser acompanhado de apresentação de plano de trabalho que preveja prazos para a adesão plena ao sistema e para a institucionalização completa dos componentes do Sistema de Cultura do ente federativo.

Fonte: Lei Federal nº 14.835, de 04 de abril de 2024.

Isto significa que uma das etapas principais para implementação de Sistemas estaduais e municipais é a elaboração e a implementação dos seus componentes, de forma similar à estrutura do Sistema Nacional. No item a seguir são apresentados esses componentes e seus objetivos.

03 Quais instrumentos compõem o sistema nacional de cultura?

O § 2º do Art. 216-A, incorporado na Constituição Federal pela Emenda Complementar nº 71/2012, define que a estrutura do Sistema Nacional de Cultura é constituída pelos seguintes componentes:



Detalhando os componentes³

Órgãos gestores da cultura: órgãos e instituições da administração pública que possuem como atribuição a Política Nacional de Cultura. São responsáveis pela coordenação do Sistema Nacional de Cultura.

Conselhos de política cultural: instâncias de participação social do Sistema Nacional de Cultura, com foco na articulação, pactuação e deliberação das políticas públicas. Sua composição deve ser, no mínimo, paritária entre poder público e sociedade civil.

Conferências de cultura: instâncias de reunião do poder público e da sociedade civil para avaliação, análise, revisão e apresentação das políticas culturais. A realização das conferências está prevista na legislação do Sistema Nacional de Cultura.

Planos de cultura: instrumento decenal de gestão estratégica, que reúne um conjunto de diretrizes, objetivos, metas e ações com vistas a aperfeiçoar as políticas públicas de cultura. Consiste na principal forma de planejamento a longo prazo que o órgão gestor da cultura dispõe no Sistema Nacional de Cultura, tendo como princípio a colaboração entre poder público e sociedade civil. A legislação que trata do primeiro Plano Nacional de Cultura foi sancionada em 2010 através da Lei Federal nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010⁴.

Sistemas de financiamento à cultura: conjunto de instrumentos e programas de incentivo à cultura elaborados para fomentar as políticas culturais. Composto por recursos do orçamento público; incentivo fiscal; e fundos de cultura.

³ Desenvolvido para este material a partir do conteúdo disponibilizado pelo Ministério da Cultura em <http://portals-nc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/>. Acesso em 16 de abril de 2024.

⁴ A Lei Federal nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 pode ser consultada em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em 21 de abril de 2024.

Sistemas de informações e indicadores culturais: instrumento focado em levantar, compilar, sistematizar e divulgar dados relacionados à cultura. Os indicadores e informações gerados a partir deste sistema são utilizados para “retroalimentar” o Sistema Nacional de Cultura, colaborando na revisão e implementação de políticas culturais.

Programas de formação na área da cultura: ações de qualificação e capacitação para conselheiros de cultura (integrantes do Conselho Nacional de Política Cultural) e para gestores culturais. Em alguns casos, os programas de formação podem atender também demais profissionais da cultura.

Sistemas setoriais de cultura: subsistemas oriundos do Sistema Nacional de Cultura com foco nas especificidades dos diferentes segmentos artísticos e culturais. Possuem a mesma estrutura dos Sistemas. Como exemplo de sistemas setoriais existentes, pode-se citar o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, o Sistema Brasileiro de Museus e o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.

Comissões intergestores: instâncias de operacionalização dos Sistemas Nacional e Estaduais de Cultura, podendo ocorrer respectivamente em modelos tripartite ou bipartite. Na comissão tripartite, participam União, estados e municípios; enquanto na comissão bipartite participam estados e seus respectivos municípios.

Quais instrumentos devo incluir na implementação do Sistema Municipal de Cultura?

Os Sistemas Municipais de Cultura devem se aproximar, o máximo possível, do Sistema Nacional de Cultura, uma vez que visam integrar um mesmo modelo de gestão, uma mesma estrutura de articulação entre os entes federativos.

Orienta-se especial atenção à implementação do CPF da Cultura, exigência para adesão provisória ao Sistema Nacional. Os itens abaixo qualificam os componentes do CPF e os trâmites para sua implementação.

04 O que é o CPF da cultura?

O CPF da Cultura (ou CPF Cultural) é a sigla utilizada para nomear três dos principais instrumentos de gestão das políticas culturais: Conselho, Plano e Fundo. Podemos dizer que o CPF é o núcleo estruturante do Sistema, complementado pelos outros instrumentos que o compõem.

Conselho:

São órgãos colegiados de discussão e deliberação, atuando na proposição, avaliação e fiscalização de políticas culturais. Os Conselhos podem ter legislações próprias de consolidação e devem integrar, ainda, a legislação dos Sistemas.

Recomenda-se que os Conselhos sejam compostos de forma paritária por membros do poder público e da sociedade civil, intitulados conselheiros. Os integrantes do poder público são indicados pelo governo, enquanto os integrantes da sociedade civil são eleitos por meio de votação representativa.

Para essa votação, os interessados em determinada temática ou linguagem artística elegem o seu representante. Por exemplo, os interessados na área do teatro se reúnem e definem em votação quem será o representante deste segmento no Conselho.

A definição dos segmentos (temática ou linguagem artística) que terão representação no Conselho e a quantidade dessas representações são definidas na legislação do Sistema.

Plano:

Instrumento de planejamento estratégico e plurianual da gestão. Tem como objetivo nortear o desenvolvimento das políticas culturais a longo prazo, orientando a execução das políticas culturais.

A regulamentação do Sistema Nacional de Cultura (Lei Federal nº 14.835/2024) prevê que os processos de elaboração e de execução de Planos devem compreender, no mínimo:

Análise situacional a partir das fragilidades e potencialidades locais da cultura, muitas vezes chamada de diagnóstico;

Definição de diretrizes, objetivos, estratégias, metas e ações;

Definição de recursos materiais, humanos e financeiros para cumprimento do planejamento;

Sistema de monitoramento e avaliação, por meio de indicadores qualitativos e quantitativos; e

Participação da sociedade civil através de consultas.

Ao final da elaboração, o Plano deve reunir e expressar motivações, desejos, intenções e objetivos do setor cultural para o desenvolvimento da política cultural em determinado território por um período de 10 anos. E, da mesma forma, deve definir mecanismos nítidos de acompanhamento e monitoramento do planejamento.

Fundo:

O Fundo consiste em um dos mecanismos vinculados aos Sistemas de Financiamento à Cultura, sendo uma das principais ferramentas para fomento a programas, projetos e ações culturais. Ao instituir o Fundo, os órgãos gestores da cultura adquirem mais facilidade para operacionalizar os recursos, uma vez que os Fundos apresentam a possibilidade de variar as fontes, obter doações etc. Importante destacar também que o Fundo vincula os recursos a uma conta específica, restringindo o objetivo-fim de utilização dessa verba. Desta forma, o órgão gestor da cultura tem maior autonomia sobre a utilização desses recursos.

Para os profissionais da cultura, o acesso aos Fundo é, geralmente, realizado através de mecanismos de seleção pública com parâmetros de disputa pré-definidos, garantindo maior transparência ao processo de escolha. Orienta-se ainda que o apoio aos projetos selecionados através de recursos do Fundo considere se estes estão adequados aos objetivos dispostos no Plano de Cultura, consolidando e integrando os instrumentos do Sistema de Cultura.

05 O CPF da cultura no estado do Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro possui Conselho, Plano e Fundo instituídos. Estes instrumentos estão respaldados pela Lei Estadual nº 7035/2015, que consolidou o Sistema Estadual de Cultura. A título de exemplo, conforme disposto no Título II da referida legislação, vejamos algumas características do CPF Estadual:

Conselho Estadual de Política Cultural - CEPC:

Composto por 16 membros titulares e 16 suplentes indicados pelo poder público (Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa, Comissão de Cultura da Assembleia Legislativa do estado, representantes do poder público estadual e municipal, instituições acadêmicas e de relevância no estado) e outros 16 titulares e 16 suplentes eleitos pela sociedade civil. Do total de representantes da sociedade, 10 são eleitos em conferências regionais de cultura e outros 6 em fóruns específicos dos segmentos culturais (artes cênicas; artes visuais; audiovisual; música; áreas de literatura; e cultura popular). Os conselheiros têm mandato de 2 anos, sendo permitida a reeleição de 50% dos membros por igual período.

Plano Estadual de Cultura:

Estruturado a partir de 06 eixos temáticos, o Plano foi aprovado em 2015 em conjunto ao Sistema Estadual. Consiste em um documento transversal e multisetorial, que contempla os diferentes entendimentos da cultura (social, econômico e simbólico), bem como a diversidade cultural e regional do estado. No Plano, são listadas estratégias a serem alcançadas a partir da seguinte divisão de Eixos Temáticos e Diretrizes:

EIXO TEMÁTICO	DIRETRIZ	QTD. DE ESTRATÉGIAS
Cultura e cidadania	Promover a cultura como um direito de todos os cidadãos e ampliar o acesso aos bens culturais no estado do Rio de Janeiro	07
	Ampliar e qualificar os espaços culturais no estado	07
Cultura, Diversidade, Patrimônio e Memória	Valorizar a diversidade das expressões artísticas e culturais	05
	Fomentar e Implementar políticas setoriais	03
	Proteger a memória e o patrimônio cultural	05
Cultura, Educação e Juventude	Promover o aprofundamento do diálogo entre cultura e educação	05
	Estimular e valorizar a participação infanto-juvenil na cultura	03
Cultura e Desenvolvimento Sustentável	Reforçar o papel da cultura no desenvolvimento sustentável no estado do Rio de Janeiro	04
	Estimular políticas de desenvolvimento cultural nas regiões	04
Gestão da Cultura	Promover a institucionalização de políticas públicas de cultura	04
	Intensificar os esforços para a melhoria da gestão da cultura	07
	Fortalecer instâncias de participação e de representação da sociedade civil na gestão da cultura	04
	Incentivar a produção e a difusão de conhecimento sobre a cultura no estado do Rio de Janeiro.	04
Financiamento da Cultura	Ampliar os recursos financeiros para a cultura;	03
	Ampliar o acesso dos agentes culturais do estado aos recursos financeiros da cultura	04

Fonte: Anexo Único da Lei Estadual nº 7035, de 07 de julho de 2015

A partir desta sistematização, compete ao Conselho Estadual de Política Cultural do Rio de Janeiro avaliar bianualmente esse conjunto de estratégias, de forma a atuar em parceria com a Secretaria para viabilizar os objetivos e acompanhar os principais resultados obtidos.

Fundo Estadual de Cultura:

Conforme definição dada pela Secretaria Estadual de Cultura e Economia Criativa, o Fundo é um “(...) instrumento de financiamento da política pública estadual de cultura. Criado pela Lei Estadual nº 2927/1998, o Fundo segue as diretrizes e estratégias do Plano Estadual de Cultura - RJ e busca consolidar a ampliação de acesso a bens culturais e democratizar a produção cultural em todos os territórios do Rio de Janeiro”⁵.

Segundo a Lei que instituiu o Sistema Estadual de Cultura, as receitas que constituem o Fundo Estadual tem as seguintes origens:

- I - dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual e seus créditos adicionais;
- II - recursos provenientes de transferências previstas em lei e do Fundo Nacional de Cultura;
- III - recursos provenientes de subvenções, auxílios, acordos, convênios, contratos, doações, contribuições ou legados de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- IV - doações de empresas contribuintes do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços a título de benefício fiscal;
- V - resultado financeiro de eventos e promoções realizados com o objetivo de angariar recursos;
- VI - totalidade da receita líquida de loteria estadual específica para a cultura;
- VII - saldos não utilizados na execução de projetos culturais beneficiados pelo mecanismo do incentivo fiscal estadual ou editais de fomento da Secretaria de Estado de Cultura;

⁵ Texto disponível em <http://cultura.rj.gov.br/fundo-estadual-de-cultura/>. Acesso em 18 de abril de 2024.

VIII - devolução de recursos determinados pelo não cumprimento ou desaprovação de contas de projetos culturais beneficiados pelo mecanismo do incentivo fiscal estadual ou de editais de fomento da Secretaria de Estado de Cultura, inclusive acréscimos legais;

IX - produto de rendimento de aplicações financeiras dos recursos do Fundo;

X - retorno dos resultados econômicos provenientes de investimentos com recursos do Fundo;

XI - reembolso das operações de empréstimos realizadas por meio do Fundo, a título de financiamento, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preserve o valor originalmente concedido;

XII - recursos provenientes de operações de crédito, internas e externas, firmadas pelo Estado e destinadas ao Fundo;

XIII - receitas decorrentes de termos de concessão, cessão e permissão de uso relativos aos equipamentos culturais do Estado sob gestão direta da SEC;

XIV - receitas de multas decorrentes de infrações contra o patrimônio cultural e outras que vierem a ser criadas;

XV - saldo de exercícios anteriores apurados no balanço anual, objeto de transferência de crédito para o exercício seguinte;

XVI - outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

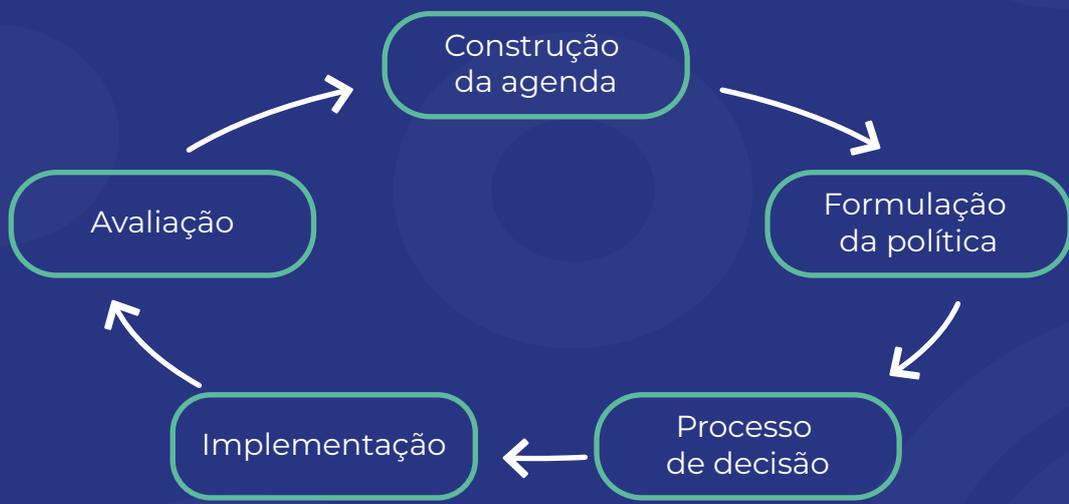
Para operacionalização do Fundo, a Lei Estadual determina a constituição de um órgão colegiado da Secretaria, denominado Comitê Gestor dos Recursos do Fundo. A composição deste Comitê ocorre com representantes do estado, agente(s) financeiro(s) credenciado(s) e sociedade civil, eleita a partir do Conselho Estadual de Política Cultural.

O Fundo é utilizado, principalmente, como mecanismo de fomento direto aos projetos culturais do estado do Rio de Janeiro, que acessam esses recursos, especialmente, através de processos de seleção públicos.

06 Avaliação de políticas públicas e criação de indicadores

Um dos elementos importantes para a execução do CPF da Cultura e do próprio Sistema é a avaliação contínua dos seus instrumentos e das políticas públicas desenvolvidas a partir deles.

Para conseguir monitorar e avaliar as políticas públicas, pode-se lançar mão de alguns recursos metodológicos existentes. Um deles é o Ciclo de Políticas Públicas, que consiste em uma sistematização das etapas que envolvem o processo de desenvolvimento das políticas públicas, desde a concepção até a conclusão. O esquema abaixo ilustra um desses Ciclos.



A **construção da agenda** refere-se à atuação de um conjunto de atores que, a partir de diferentes ferramentas, se mobilizam para pautar seus interesses e solucionar os problemas que identificam como prioritários. Na etapa subsequente, de **formulação**, são investigadas e propostas as possibilidades de resolução dos problemas/desafios, considerando os contextos e oportunidades existentes para enfrentá-los. O **processo de decisão** pode ser entendido como parte da formulação da política e representa o momento no qual opta-se por uma alternativa que, na visão dos agentes envolvidos, melhor poderia solucionar o problema/desafio. Na **implementação**, as políticas públicas desenvolvidas são executadas. Por fim, a etapa de **avaliação** representa o principal instrumento de controle e acompanhamento das políticas públicas.

ATENÇÃO!

ATENÇÃO!

Embora as etapas do Ciclo de Políticas Públicas sejam sequenciais, cabe ressaltar que, em muitos casos concretos, elas acontecem ao mesmo tempo, especialmente por serem interdependentes.

Contextualizando a avaliação de políticas públicas

Imaginemos que em uma cidade que ainda não implementou o CPF da Cultura os agentes culturais demandam há alguns anos por investimento no setor. A mobilização dos agentes, órgãos e instituições para tornar esta demanda relevante, transformando em um problema/desafio, caracteriza o processo de **construção da agenda**. Neste município, no entanto, ainda não conseguiram concretizar este objetivo.

Suponhamos que, com o anúncio da Lei Paulo Gustavo, o órgão gestor da cultura deste município percebeu uma oportunidade para sensibilizar gestores e vereadores e avançar com a implementação do Sistema Municipal de Cultura, que institui um Fundo Municipal de Cultura e vai ao encontro de atender a demanda dos agentes culturais. A esse processo de definição do melhor mecanismo para resolver o problema/desafio, nomeamos **formulação de políticas**.

A partir do momento que esta agenda é entendida como prioritária

e/ou quando se abre uma janela de oportunidade para implementá-la (como no caso da LPG), a gestão e os órgãos envolvidos realizam um **processo de decisão**.

A partir desta decisão, terá início um processo de **implementação**, que passará pela definição da estrutura do Sistema, consulta aos agentes interessados, formulação da legislação, aprovação do texto com órgãos da Prefeitura, apresentação da norma desenvolvida aos vereadores, aprovação da legislação, criação de regulamentos para os instrumentos de gestão integrantes do Sistema etc.

Parte significativa das políticas são encerradas neste momento de implementação. No entanto, entende-se aqui que ela deveria ser sucedida (ou permeada) por um processo de **Avaliação**, com vistas a verificar como ocorreu a implementação, quais são os resultados obtidos e se ela solucionou o problema/desafio inicial.

Voltemos ao caso hipotético do município que criou seu Sistema Municipal de Cultura, aproveitando o momento oportuno da chegada de recursos federais através da Lei Paulo Gustavo. Embora o Sistema seja de fato um avanço para garantir uma ampliação do investimento no setor, pode-se na etapa de Avaliação perceber que parte do problema/desafio e/ou de seus desdobramentos ainda não foram superados. Por exemplo, as pessoas podem ter dificuldade para acessar os editais oriundos do Fundo ou o investimento pode não ter atendido todas as áreas artísticas. A partir desse processo, será possível identificar novas formações de agendas, que demandam a requalificação da política ou a criação de novas. E, então, o Ciclo se reinicia/renova.

A legislação sobre a avaliação de políticas públicas de cultura

A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021 introduziu na Constituição Federal o §16 do Art. 37, que determina que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

Especificamente na área da cultura, a Lei Federal nº 12.343/2010 que criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, instituiu no Art. 9º os seguintes objetivos para este instrumento:

- I - coletar, sistematizar e interpretar dados, 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 e das políticas culturais em geral, verificando e racionalizando a implementação do PNC e sua revisão nos prazos previstos;
- II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e oferta de bens culturais, para a construção de modelos de economia e sustentabilidade da cultura, para a adoção de mecanismos

de indução e regulação da atividade econômica no campo cultural, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados;

III - exercer e facilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, assegurando ao poder público e à sociedade civil o acompanhamento do desempenho do PNC.

A Emenda Constitucional nº 71/2012 ratificou o SNIIC como um dos instrumentos do Sistema Nacional de Cultura. E, em 2024, a Lei que regulamentou o Sistema Nacional de Cultura (Lei Federal nº 14.835/2024) reforçou que a produção de indicadores (quantitativos e qualitativos) é uma das etapas de avaliação dos instrumentos do Sistema.

Podemos entender, portanto, que a produção de informações e indicadores culturais é parte fundamental para garantir a avaliação das políticas públicas.

A produção desses dados apresenta uma série de desafios, sobretudo pela complexidade para definir as fronteiras do conceito de cultura. O Marco Referencial para as Estatísticas Culturais⁶, publicado pela Unesco em 2009, apresenta uma orientação para o desenvolvimento de estatísticas nesta área, chamando atenção para o caráter cíclico da cultura. De acordo com o Marco Referencial, a produção de dados deve considerar as etapas de criação, produção, disseminação, exibição/recepção/transmissão e consumo/participação, bem como as interconexões entre essas etapas. Então, por onde começar?

6 UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. Framework for cultural statistics. 2009. Disponível em https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf. Acesso em 20 de abril de 2024.

A definição da metodologia

Antes de ser aprofundado o processo de levantamento de informações e indicadores culturais, é importante considerar alguns pressupostos para a coleta destes dados:

Não existem indicadores neutros: é preciso considerar que os indicadores são levantados em contextos sociais específicos e, portanto, “(...) supõem sempre intenções políticas, ações estratégicas e planejadas” (ZIVIANI, 2008, p. 128).

Os indicadores são imperfeitos: não é possível que dados estatísticos determinem todos os impactos das expressões culturais, seja para os agentes culturais ou para o público.

Os indicadores respondem a perguntas determinadas: isto significa que, conforme as perguntas se alteram, os indicadores culturais podem também se modificar. O Marco Referencial para as Estatísticas Culturais (UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, 2009), por exemplo, recomenda que os países coletem de forma regular dados comparativos de um conjunto fixo de setores culturais. O objetivo é abarcar as especificidades desses setores que integram a cultura e compreender suas diferentes estruturas.

Na definição dessa metodologia, é preciso entender qual abordagem deseja-se compreender/mapear. A tabela abaixo apresenta um breve panorama da diversidade de abordagens que podem ser utilizadas para avaliar as políticas públicas de cultura.

DIMENSÃO	INDICADOR
SOCIAL	Público atingido
	Tipos de públicos atingidos
	Temáticas abordadas
ECONÔMICA	Impacto econômico
	Quantidade de empresas
	Quantidade de empregos
	Geração de tributos
SIMBÓLICA	Percepção sobre alguma temática
TERRITORIAL	Bairros atingidos
	Identificação com o bairro

Fonte: desenvolvido de forma inédita para este material.

A partir dessas abordagens, deve-se optar por qual tipo de dado será levantado, se quantitativo ou qualitativo. E a partir desta definição, opta-se também pelo método de coleta de dados, podendo incluir: formulários; entrevistas; experimentos; grupos focais; observações; análises de documentos; estudos de casos etc.

ATENÇÃO!

ATENÇÃO!

É fundamental estar atento(a) à periodicidade dos levantamentos de dados, de forma a permitir uma visualização do histórico desses indicadores. É a partir da interpretação desse histórico, a gestão pública obtém mais subsídios para embasar a tomada de decisões.

07

Como pensar informações e indicadores nos municípios?

A produção de informações e indicadores para a cultura nos municípios pode ser um desafio. São esses dados, no entanto, que auxiliarão o órgão gestor da cultura na tomada de decisões e no acompanhamento das políticas públicas. Uma recomendação importante é que gestores(as) locais busquem outros órgãos da administração pública que possam auxiliar neste levantamento. Para dados econômicos, por exemplo, é possível que a Secretaria de Fazenda ou de Administração já disponha de algum mecanismo que possa ser cedido para a cultura ou atualizado a fim de incorporar dados do setor cultural.

Nesta última parte do material, veremos dois casos reais em que os órgãos gestores da cultura dos municípios terão de produzir dados: a implementação do Plano Municipal de Cultura e a prestação de contas da Lei Paulo Gustavo.

Indicadores para Planos de Cultura

Embora todos os instrumentos do Sistema de Cultura possam ser avaliados e monitorados, o Plano Municipal de Cultura é o que apresenta a maior demanda pela criação de indicadores. Isto porque o Plano estipula uma série de prazos para alcançar objetivos, metas e estratégias, tornando necessária a produção periódica de dados para subsidiar o acompanhamento e a avaliação desses objetivos. Neuza Britto (2017), no livro Planos Municipais de Cultura: Guia de Elaboração, detalha esse processo de elaboração de indicadores para Planos:

Indicadores compõem a base do monitoramento do Plano Municipal de Cultura. Geram elementos para que todos possam acompanhar o nível de execução do que foi planejado, de maneira simples, clara e de fácil entendimento. Concebê-los exige foco nos resultados projetados, análise criteriosa dos enunciados das metas e verificação da capacidade de gerar informações adequadas, confiáveis e tempestivas (BRITTO, 2017, p. 81)

Ainda segundo a autora, não existe um método universal para criação de indicadores culturais para os Planos Municipais de Cultura. No entanto, a observância de algumas sinalizações técnicas pode colaborar neste trabalho de concepção.

RECOMENDAÇÃO 1

O indicador deve ser representativo do que se quer medir

RECOMENDAÇÃO 2

O indicador deve ter uma fonte clara de referência

RECOMENDAÇÃO 3

O indicador não pode ser ambíguo e deve ser de fácil compreensão para a maioria das pessoas

RECOMENDAÇÃO 4

O indicador deve ser “econômico”. Não pode gerar mais custos e mais trabalho para medi-lo, sob risco dos municípios não conseguirem acompanhá-lo

RECOMENDAÇÃO 5

O indicador deve estar disponível em tempo adequado.

RECOMENDAÇÃO 6

O indicador deve ter registro da situação atual para comparação

RECOMENDAÇÃO 7

Indicadores são obrigatoriamente mensuráveis e devem ser compatíveis com os métodos e meios de coleta disponíveis

RECOMENDAÇÃO 8

O indicador deve ser testável. Um indicador não tem valor até que prove que realmente funciona

A partir dos indicadores instituídos, compete aos agentes envolvidos com o Plano o monitoramento desses dados. Esta função é de responsabilidade do órgão gestor de cultura, mas não é uma obrigação exclusiva deste, devendo envolver também os agentes que participaram do processo de elaboração. O Conselho Municipal de Política Cultural assume papel primordial nesta etapa, tendo lugar de destaque no acompanhamento dos indicadores. Britto (2017) apresenta algumas orientações úteis para o processo de monitoramento:

- Manter regularidade na apuração de indicadores;
- Registrar a diversidade de avaliações realizada pelo órgão gestor da cultura, Conselho e demais agentes envolvidos;
- Coincidir os períodos de avaliação com os momentos de elaboração das peças orçamentárias, como o Orçamento Anual e o Plano Plurianual, a fim de que eventuais ajustes no Plano possam ser incorporados nestes outros instrumentos;
- Manter disponível o histórico de dados e das avaliações qualitativas, a fim de demonstrar a evolução do desempenho do Plano.

Intersecção com a Lei Paulo Gustavo (LPG)

A regulamentação da LPG acompanhou a publicação de algumas Instruções Normativas (IN) pelo Ministério da Cultura sobre questões pertinentes à execução das políticas culturais pelos estados e municípios que aderiram à Lei. Uma dessas Instruções Normativas tratou especificamente sobre a coleta de dados para monitoramento e avaliação da Lei Paulo Gustavo (Instrução Normativa nº 6, de 23 de agosto de 2023).

A IN, em seu Art. 3º, determina que estados e municípios que aderiram à Lei Paulo Gustavo devem coletar informações e indicadores detalhados das políticas culturais resultantes da execução da Lei, contendo:

- I) Informações dos instrumentos públicos de seleção utilizados
- II) Informações dos agentes culturais selecionados nos instrumentos públicos de seleção implementados
- III) Informações das ações culturais selecionadas nos instrumentos públicos de seleção implementados

Isto significa que a coleta e o acompanhamento de dados serão importantes para a prestação de contas e para a efetivação do Sistema Nacional de Cultura, que pressupõe este tipo de troca de informações. Em momento oportuno desta Capacitação, serão aprofundados mais pontos sobre a prestação de contas da LPG.

ATENÇÃO!

- Os parâmetros para coleta de dados estão definidos na IN e reproduzidos nas tabelas abaixo. No entanto, para validação destas informações, recomenda-se consultar a Instrução Normativa.
- Quase a totalidade das opções de respostas nas perguntas para agentes culturais é pré-determinada pelo Ministério da Cultura. A opção de respostas fechadas facilita o levantamento e a consolidação de dados quando se trata de um volume significativo de informações.
- As informações do inciso II (Informações dos agentes culturais selecionados nos instrumentos públicos de seleção implementados), mencionado acima, devem ser autodeclaradas pelos agentes culturais nas inscrições das suas propostas.
- Os entes devem garantir ambiente seguro de proteção dos dados coletados com padrões mínimos de segurança digital estabelecidos pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Abaixo, listamos os indicadores solicitados pela IN.

INFORMAÇÕES E INDICADORES A SEREM COLETADOS NA LPG
REFERENTES AOS INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE SELEÇÃO
1) CNPJ do ente 1) CNPJ do ente
2) Título do edital
3) Número do edital
4) Link para acesso ao edital
5) Resumo do objeto do edital
6) Modalidade de fomento (conforme categorias da IN)
7) Valor total do edital
8) Área da cultura do edital
9) Número de inscritos
10) Número de selecionados
11) Presença de cotas no edital
12) Tipo de cotas
13) Método de validação das cotas
14) Outras ações afirmativas
15) Composição da comissão de seleção

Os dados acima consistem em informações referentes aos processos de seleção divulgados pelos municípios. Estes dados podem ser obtidos a partir do disposto em editais e chamadas públicas lançadas.

INFORMAÇÕES E INDICADORES A SEREM COLETADOS NA LPG		
REFERENTES AOS AGENTES CULTURAIS		
PESSOA FÍSICA	PESSOA JURÍDICA	GRUPOS OU COLETIVOS
1) Para agente cultural pessoa física a) CPF b) Data de nascimento c) CEP d) Cidade e) UF	1) Para agente cultural pessoa jurídica a) CPF b) Data de nascimento c) CEP d) Cidade e) UF	1) Para agente cultural grupos ou coletivos a) CPF b) Data de nascimento c) CEP d) Cidade e) UF
2) Situação de seleção (conforme categorias da IN)	2) Situação de seleção (conforme categorias da IN)	2) Situação de seleção (conforme categorias da IN)
3) Raça, cor ou etnia	3) Raça, cor ou etnia da maioria do corpo diretivo	3) Raça, cor ou etnia da maioria do grupo/coletivo
4) Gênero	4) Gênero da maioria do corpo diretivo	4) Gênero da maioria do grupo/coletivo
5) Renda individual	5) Renda individual da maioria do corpo diretivo	5) Renda individual da maioria do grupo/coletivo
6) Escolaridade	6) Faturamento da PJ no último ano	6) Idade da maioria do grupo/coletivo
7) Pessoa com deficiência	7) Idade da maioria do corpo diretivo	7) Escolaridade da maioria do grupo/coletivo
8) Área de atuação no campo artístico-cultural	8) Escolaridade da maioria do corpo diretivo	8) Existência de pessoa com deficiência no grupo/coletivo
9) Principal função/profissão	9) Existência de pessoa com deficiência no corpo diretivo	9) Existência de pessoa transgênero no grupo/coletivo
10) Acessou recursos públicos para cultura nos últimos 5 anos	10) Existência de pessoa transgênero no corpo diretivo	10) Área de atuação no campo artístico-cultural do coletivo
	11) Área de atuação no campo artístico-cultural da PJ	11) Principal função/profissão do representante do grupo/coletivo
	12) Principal função/profissão da PJ	12) Acessou recursos públicos para cultura nos últimos 5 anos
	13) Acessou recursos públicos para cultura nos últimos 5 anos	

Os dados acima consistem em informações autodeclaradas pelos agentes culturais contemplados em editais e chamadas públicas da LPG no município. O ideal era que essas perguntas fossem apresentadas na inscrição, de forma a facilitar o processo de consolidação dos dados em momento posterior. Algumas das perguntas apresentadas possuem possibilidades de respostas fechadas, sendo necessário verificar a Instrução Normativa.

INFORMAÇÕES E INDICADORES A SEREM COLETADOS NA LPG
REFERENTES ÀS AÇÕES CULTURAIS
1) CPF ou CNPJ do agente cultural
2) Valor concedido
3) Modalidade de fomento (conforme categorias da IN)
4) Resumo da ação cultural
5) Principal área de atuação da ação cultural

Os dados acima tratam dos projetos culturais contemplados. Para levantar e sistematizar essas informações, os órgãos gestores podem utilizar os dados de inscrição enviados pelos proponentes selecionados.

08 Conheça mais

Para o desenvolvimento deste material foram acessadas diferentes fontes de pesquisa e outros documentos desenvolvidos por outros órgãos e instituições culturais, conforme descrição abaixo:

Adesão, Implementação e Consolidação de Sistemas de Cultura:

Para saber mais sobre a implementação de Sistemas, acesse o portal do Sistema Nacional de Cultura: <http://portalsnc.cultura.gov.br/>

Para consultar os tutoriais de adesão ao Sistema Nacional de Cultura, acesse: <http://portalsnc.cultura.gov.br/tutoriais-2/>

Para consultar modelos de legislações e documentações para implementação de Sistemas de Cultura, acesse: <http://portalsnc.cultura.gov.br/como-fazer-parte/>

Elaboração e monitoramento de indicadores

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2021 - 2022. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. n. 52. 17p. 2023. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102053_informativo.pdf. Acesso em 21 de abril de 2024.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. Framework for cultural statistics. 2009. Disponível em https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf. Acesso em 20 de abril de 2024.

ZIVIANI, Paula. A consolidação dos indicadores culturais no Brasil: uma abordagem informacional. 2008. 168p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, 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 21 de abril de 2024.

Implementação de Conselhos, Planos e Fundos

BRITTO, Neuza Hafner. Planos Municipais de Cultura: Guia de Elaboração. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2017. Disponível em http://www.planosmunicipaisdecultura.ufba.br/sites/pmc.ufba.br/files/e-book_planos_municipais_de_cultura.pdf. Acesso em 21 de abril de 2024.

Lei do Sistema Estadual de Cultura do Rio de Janeiro

Para conhecer a Lei do Sistema e o detalhamento do Plano Estadual de Cultura, acesse: <https://cnpccultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/09/LEI-N%C2%BA-7035-DE-07-DE-JULHO-DE-2015-SISTEMA-ESTADUAL-DE-CULTURA.pdf>

Legislações

BRASIL. Decreto Federal nº 11.525, de 11 de maio de 2023. Regulamenta a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural. Brasília, 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Brasília, 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal (...) Brasília, 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 08 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 (...). Brasília, 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 12.343/2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 14.835, de 04 de abril de 2024. Institui o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura. Brasília, 2024.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). Instrução Normativa MinC nº 6, de 23 de agosto de 2023. Dispõe sobre coleta de dados para o monitoramento e avaliação da Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, Lei Paulo Gustavo, regulamentada pelo Decreto Federal nº 11.525, de 11 de maio de 2023. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 2927/1998. Autoriza o poder executivo a criar o Fundo Estadual de Cultura do Estado do Rio de Janeiro e Dá Outras Providências. Rio de Janeiro, 1998.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 7035/2015. Institui o Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, o Programa Estadual de Fomento e Incentivo À Cultura, e Apresenta Como Anexo Único as Diretrizes e Estratégias do Plano Estadual de Cultura. Rio de Janeiro, 2015.

