

Entre latas e metáforas: os desafios da construção de indicadores de políticas culturais municipais

Rodrigo Nunes Ferreira¹

Uma lata existe para conter algo
Mas quando o poeta diz: “Lata”
Pode estar querendo dizer o incontível

Uma meta existe para ser um alvo
Mas quando o poeta diz: “Meta”
Pode estar querendo dizer o inatingível

Metáfora – Gilberto Gil

O uso de indicadores como ferramenta de monitoramento e avaliação de projetos e programas sociais exige a definição prévia de um modelo conceitual que funcione como uma moldura cognitiva a orientar todo o trabalho de definição das relações de causalidade implícitas nos indicadores e seus resultados. Nessa perspectiva, o indicador funciona como um mediador entre o conceito e a operacionalização, uma vez que a medida estatística só existe no contexto de um universo conceitual (FERREIRA, 2016). Como explicitado por Churchman (1975 *apud* CARLEY, 1985), o cálculo de indicadores prescinde de uma teoria social “que justifique as cifras – de um modelo ou uma visão de mundo que nos informe que diferenças existem nas cifras”.

Partindo dessa perspectiva conceitual, o uso de indicadores no contexto de monitoramento de políticas culturais é um grande desafio, pois são múltiplas as definições de cultura, e estas, quase sempre, misturam pontos de vista sociais, estéticos, econômicos e políticos. Nas palavras do ex-Ministro da Cultura Gilberto Gil,

[a] cultura, como sabemos, possui uma natureza intempestiva e complexa. [...] Saber harmonizar essa intempestividade, intangibilidade e complexidade com a prudência e objetividade dos

¹ Doutor em Geografia pela UFMG. Gerente de Indicadores da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). rodrigo.nf@pbh.gov.br
rodrigonunesferreira@gmail.com

números – talvez seja este o principal desafio das políticas culturais do século XXI. (GIL, 2006 *apud* LINS, 2012, p. 1).

O dilema entre concepção e mensuração não é exclusividade do campo da cultura, mas nele os limites da mensuração ficam mais evidentes. É necessário reconhecer que as ciências humanas admitem certo nível de ambiguidade das medidas, que nelas comportam um grau maior de imprecisão que nas ciências naturais e devem ser entendidas como uma aproximação do conceito objeto da investigação. Diante dessa limitação, Blázquez (1986, p. 344-345) identifica três tipos de posturas possíveis: uma radical, que nega a possibilidade de quantificar numericamente as propriedades dos objetos e fenômenos sociais; uma segunda que, em sentido oposto, ignora os problemas inerentes à medição e utiliza os instrumentos quantitativos de forma passiva e acrítica; e, por fim, uma terceira opção, mais ponderada, que se propõe a utilizar a quantificação em alguns desenvolvimentos empíricos, sem negar as limitações dessa quantificação. Somente a perspectiva ponderada da terceira opção trazida por Blázquez é capaz de permitir a abordagem da complexidade da cultura com a prudência e objetividade dos números, fazendo uso desse recurso analítico no monitoramento dos resultados e impactos das políticas públicas culturais, mas ciente das limitações inerentes aos recursos inerentes às metodologias quantitativas.

Além das questões relativas aos limites da mensuração, que o campo da cultura compartilha com as demais áreas de humanidades, algumas características específicas do setor tornam o processo de definição de indicadores culturais ainda mais desafiador, e a principal dela é a reconhecida escassez de informações estatísticas sistematizadas. Embora existam louváveis iniciativas, como a promovida pelo IBGE, em parceria com o Ministério da Cultura, de estruturação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (IBGE, 2013; LINS, 2012), são raras as fontes de dados culturais sistematizados e disponíveis na escala espacial dos municípios. Nesse cenário, de forma pragmática, a opção de governos e organizações tem sido iniciar a estruturação dos sistemas de informações culturais com foco na economia da cultura, principalmente pela mensuração dos produtos (bens e serviços) ofertados e consumidos. Assim, a cultura é compreendida tanto como “atividade portadora de simbolismos e representações sociais quanto como atividade de valor econômico mensurável, no que se refere às capacidades de inovação produtiva” (LINS, 2018, p. 135).

Essa abordagem pragmática encontra críticas, e muitos a veem como um reducionismo ou desvirtuamento, como uma colonização do espaço da cultura pelo mercado (SILVA, 2008). É necessário reconhecer a importância dos esforços de sistematização de dados econômicos da cultura, mas também é justa a preocupação dos críticos com o fato de haver um foco excessivo das pesquisas nas informações disponíveis. O que leva à ampliação do espaço da abordagem da cultura na perspectiva econômica, já que essa área, diferentemente da área da cultura, possui uma longa tradição de abordagens quantitativas de fenômenos sociais e de organização de informações estatísticas como insumo extremamente necessário para a gestão estatal do território e suas atividades.

A escolha do universo informacional para a mensuração não pode ser desvinculada dos objetivos mais amplos que orientam a estruturação do sistema de informações. É importante ter em mente que nas sociedades modernas e informacionais os indicadores são elementos constitutivos das leituras intersubjetivas dos fenômenos sociais. Na visão de Gadrey e Jany-Catrice (2006, p. 24), os indicadores não são apenas reflexos passivos dos fenômenos que pretendem resumir, pois “eles também fazem parte daquilo que organiza nossas molduras cognitivas, nossa visão de mundo, nossos valores, nossos julgamentos”. Assim, se mensurarmos a cultura apenas na perspectiva econômica, “corremos o risco não só de vermos somente uma parte do fenômeno, mas de influenciá-lo, já que o que medimos influencia o objeto medido, de modo que leva as instituições a só considerarem aquilo que é mensurável na cultura” (SILVA, 2008, p. 47).

Portanto, é necessário encarar o desafio de avaliar a cultura não apenas como um setor de atividade econômica, mas também em termos de valores e normas que orientam a ação humana. Uma visão inclusiva de cultura em interação com o desenvolvimento econômico e seus benefícios é desejável que seja capaz de gerar também benefícios menos tangíveis, como coesão social, tolerância e inclusão (UNESCO, 2014). Ou seja, a estruturação de um sistema de informações culturais exige um diálogo interinstitucional entre cultura e desenvolvimento. Numa visão utópica, trata-se de promover a inversão epistemológica, proposta por Dessein *et al.* (2015), de mudar a perspectiva da cultura no desenvolvimento, muito comum na abordagem da economia da cultura, para a cultura

como desenvolvimento, mais alinhada às estratégias dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pelas Nações Unidas (NEVES, 2019).²

Como resolver o dilema do foco informacional? Segundo o princípio da Teoria Procedimental da Ética do Discurso, de J. Habermas, a validação (em sociedades plurais) é possível por meio do entendimento entre falantes e ouvintes, na busca do consenso entre os participantes de uma situação de comunicação sobre a validade normativa de uma proposição (HABERMAS, 1989). Na concepção habermasiana, uma proposição levada ao debate no espaço público possui sempre duas perspectivas: uma, veritativa, pois se pretende dizer algo verdadeiro sobre o que acontece, e, nesse sentido, o discurso precisa, modernamente, estar ancorado nos parâmetros da ciência, com suas regras e procedimentos; e uma perspectiva normativa, pois é também uma proposição sobre o que *deve ser*, passível de aceitação, justificação e adesão por parte dos ouvintes. A proposição de indicadores, com o objetivo de pautar o debate público acerca das políticas públicas, também pode ser compreendida dentro desse arcabouço conceitual da ética do discurso, pois o uso de estatísticas é sempre uma tentativa de legitimar determinados discursos/narrativas a partir de dados. Então, como conciliar os diversos pontos de vista sobre a validade dessas informações? Além de primar pelo rigor técnico das proposições, é necessário promover a participação social, não somente no consumo das informações produzidas, mas também na definição sobre as variáveis que serão selecionadas para a produção de indicadores, ou seja, compartilhar a decisão sobre a escolha de variáveis relevantes como forma de garantir a validade normativa dessas proposições.

Limites das bases de dados locais

Além dos debates conceituais inerentes ao tema, o debate sobre a estruturação de um sistema de informações culturais no nível local traz um desafio adicional. A quase ausência de bases de dados estruturados desagregáveis para o município. Muitas das informações utilizadas no monitoramento nacional ou regional só fazem sentido nessa escala de abordagem. Soma-se a isso a precariedade das estruturas de gestão que prevalece na maioria dos municípios brasileiros, o que dificulta a sistematização de informações e séries históricas de estatísticas culturais.

² NEVES, Flávia de Mello. *O papel da cultura no desenvolvimento sustentável: a participação de Muriaé como Cidade Piloto 2016-2019 da Agenda 21 da Cultura*. Muriaé – Minas Gerais, 2019. Manuscrito.

No caso de Belo Horizonte, o órgão gestor da política cultural do município possui, desde 2002, um sistema de cadastro e gestão de projetos e atividades culturais geridas ou promovidas pela Prefeitura de Belo Horizonte, denominado Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos (SMAPP), que permite o acompanhamento do volume de atividades executadas e do público participante, com possibilidade de desagregação territorial (CRAVEIRO, 2017). A estruturação do SMAPP foi uma iniciativa importante que coloca Belo Horizonte um passo à frente na estruturação do seu sistema de informações culturais.

Entretanto, o monitoramento restrito às atividades desenvolvidas pela PBH é um fator limitante, é necessário ampliar o acompanhamento às atividades não promovidas pela PBH. Além disso, o universo informacional precisa ser ampliado, o que não é tarefa fácil. É ilustrativo dessa dificuldade o percurso de desenvolvimento e manutenção do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH). Criado pela PBH, em parceria com pesquisadores da PUC Minas e da UFMG na década de 1990, o índice incluiu na sua composição temática a variável “cultura”, com indicadores desagregados para 80 unidades espaciais intraurbanas (PBH, 1996).³ Na proposição inicial do IQVU, em 1996, a variável “cultura” foi mensurada por cinco indicadores;⁴ entretanto, em função da indisponibilidade de informações consolidadas na periodicidade desejada, uma atualização da composição do índice realizada em 2006 implicou supressão de três indicadores, dos cinco originais, e inclusão de dois novos indicadores (PBH, 2008).⁵

Essa trajetória da variável “cultura” no IQVU-BH é ilustrativa do grande desafio que é a sistematização de informações culturais territorialmente desagregadas para o município. Devido às constantes dificuldades de levantamento de informações primárias sobre as atividades e manifestações culturais, o universo informacional do índice

³ Para mais informações sobre o IQVU, acesse: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

⁴ São eles: Tiragem por habitantes de jornais locais; Número de bens tombados, de grupos culturais; Número de equipamentos e frequência de público; Área por habitante de livrarias e papelarias; Número de e frequência às atividades culturais oferecidas.

⁵ Foram excluídos: Tiragem por habitantes de jornais locais; Número de bens tombados, de grupos culturais; Número de e frequência às atividades culturais oferecidas. Foram incluídos: Disponibilidade de Locadoras; Disponibilidade de Bancas de Revistas.

restringiu-se cada vez mais à base de dados que estava mais bem estruturada: o cadastro de empresas, denominado Cadastro Municipal de Contribuintes (CMC), mantendo na variável “cultura” indicadores sobre a oferta de serviços e produtos culturais. Como resultado, além de reduzir a amplitude temática da abordagem inicial, incluíram-se indicadores no índice que em breve estariam defasados, dado o contexto de intensa inovação tecnológica da última década, que promoveu grandes transformações nos hábitos de consumo de produtos e serviços culturais, com as plataformas digitais de conteúdo e o *e-commerce*. Transformações estas que trazem novos desafios para a sistematização de informações culturais, difíceis de serem superados, mas que precisam ser debatidos. O uso intensivo das ferramentas digitais de interação social tem produzido grandes bancos de dados sobre as identidades e os hábitos culturais da população, dados estes que, se disponíveis, seriam importantíssimos para o planejamento de políticas públicas culturais, mas esse *big data* é monopólio das grandes corporações; que têm na economia de dados pessoais a sua principal atividade (SILVEIRA; SOUZA; AVELINO, 2016).

O caminho para superar a carência de informações sobre o campo cultural passa necessariamente pelo investimento na produção e sistematização de registros administrativos, mas também pela melhoria da integração e compartilhamento de informações entre os sistemas dos diversos órgãos e organizações que produzem a cultura no município. E considerando a diversidade de atores do campo da cultura, ferramentas mais abertas, como as estratégias de mapeamento coletivo, precisam ser incentivadas (CRAVEIRO, 2017). Além disso, é desejável a disponibilização de recursos, humanos e financeiros, para a coleta de dados primários, como em pesquisas sobre participação/engajamento cultural. Estratégia para a qual já existem proposições metodológicas consolidadas (MORRONE, 2006), mas que implica custos adicionais para a gestão pública municipal. Em termos do universo informacional de referência, a coleta de dados precisa estar atenta à multiplicidade de olhares sobre o campo cultural (cultura de massa, cultura popular, cultura erudita), pois, como argumenta Durand (2008, p. 41), “não se pode entender hábitos culturais se não se indaga tudo o que as pessoas fazem em seu tempo livre, mesmo que se trate de práticas negativamente avaliadas por gente cultivada”.

Como defende Silva (2008, p. 45), a construção de políticas culturais tem muito a avançar com o desenvolvimento de estatísticas confiáveis e que proporcionem bases de avaliação das ações do Estado e dos governos. E que essa construção seja subsídio também para que os diferentes grupos da sociedade civil possam construir suas ações, críticas e reivindicações com base em informações sólidas e confiáveis. Mas, por mais que sejam evidentes os avanços esperados na gestão da política cultural, mediante o desenvolvimento de estratégias de mensuração dos aspectos relevantes do fazer e do consumir cultura no município, não se deve perder de vista que as métricas serão sempre aproximações, e que estas não devem ser utilizadas para limitar o espírito criativo e inventivo do fazer cultural. É necessário avançar na estruturação de informações consolidadas e confiáveis, mas sem o objetivo de encerrar as *metáforas* nos limites das nossas *latas* quantitativas.

Referências

BLÁZQUEZ, Pedro González. Medir en las ciencias sociales. In: GARCÍA FERRANDO, Manuel; IBÁÑEZ, Jesús; ALVIRA, Francisco (Ed.). *El análisis de la realidad social*. Métodos y técnicas de investigación social. Madrid: Alianza, 1986.

CARLEY, Michael. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CRAVEIRO, Caroline. *Mapeamento cultural como instrumento para a gestão da política pública de cultura em Belo Horizonte – MG*. 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Análise Espacial) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DESSEIN, J.; SOINI, K.; FAIRCLOUGH, G.; HORLINGS, L. (Ed.). *Culture in, for and as Sustainable Development: Conclusions from the COST Action IS1007 Investigating Cultural Sustainability*. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2015. Disponível em: <<http://www.culturalsustainability.eu/conclusions.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

DURAND, José Carlos. Indicadores culturais: para usar sem medo. *Revista Observatório Itaú Cultural (OIC)*, São Paulo, p. 39-43, n. 4, jan.-mar. 2008.

FERREIRA, Rodrigo Nunes. O uso de indicadores no monitoramento de programas e projetos de políticas públicas: possibilidades e desafios na implementação do MROSC. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte*, v. 8, p. 175-191, 2016.

GADREY, J.; JANY-CATRICE, F. *Os novos indicadores de riqueza*. São Paulo: Senac, 2006.

GIL, Gilberto. *Discurso do ministro Gilberto Gil na divulgação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais, IBGE*. Rio de Janeiro: Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Cultura, 29 nov. 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.