

## Uma base de dados para a cultura: perspectivas para o mapeamento setorial e territorial no estado de Minas Gerais

*Mônica Starling<sup>1</sup>*

A política pública de cultura no Brasil tem como um de seus principais atributos a precariedade de informações e dados que balizem a formulação de diretrizes e o planejamento de ações para o fomento do desenvolvimento cultural. Os dados existentes caracterizam-se por: a) descontinuidades em sua produção, seu levantamento e tratamento estatístico; b) ausência de consolidação das informações em uma única plataforma que tenha o município como unidade de desagregação dos dados; c) número insuficiente de pesquisas orientadas especificamente para o campo cultural, o que leva a um esforço de levantamento de informações em bases de dados construídas com objetivos alheios ao setor cultural.

Este artigo pretende discutir o estágio atual de construção de uma base de informações, estatísticas e indicadores culturais no estado de Minas Gerais com o objetivo de: a) identificar as características gerais dos levantamentos e séries estatísticas construídas e suas limitações; b) avaliar as possibilidades e os limites da construção de indicadores no setor cultural dentro de uma perspectiva comparada entre municípios; c) apresentar o estágio atual da sistematização de estatísticas e indicadores culturais do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, projeto institucional da Fundação João Pinheiro desde 2005.

### **As bases de dados e indicadores culturais no país**

No contexto nacional, as primeiras iniciativas para construir uma base sistemática de dados para a cultura ocorreram com a formalização de uma parceria entre o Ministério da Cultura (MinC) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da

---

<sup>1</sup> Economista e Doutora em Ciência Política pela UFMG. Pesquisadora da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. [monicalimastarling@yahoo.com.br](mailto:monicalimastarling@yahoo.com.br) / [monica.starling@fjp.mg.gov.br](mailto:monica.starling@fjp.mg.gov.br)

assinatura de um termo de cooperação técnica em 17 de dezembro de 2004. Algumas das atividades programadas a partir de então foram cruciais para ampliar o conhecimento sobre o setor. Dentre os estudos e pesquisas hoje disponíveis, cabe destacar:

a) IBGE, Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC): 2003; 2003-2005; 2007-2010.<sup>2</sup>

Essa pesquisa produzida pelo IBGE tem como objetivo dimensionar o potencial da cultura como setor econômico, delimitando a oferta e a demanda de bens culturais; a ocupação da mão de obra; a massa salarial, os gastos das famílias e públicos no setor.

b) IBGE, Pesquisa de Informação Básica Municipal (Munic): 2006, 2009, 2012, 2014, 2018

Essa pesquisa anual objetiva levantar informações pormenorizadas sobre a gestão pública municipal e as diferentes políticas públicas implementadas. A pesquisa realiza levantamentos setoriais, aplicando periodicamente suplementos de pesquisas orientados para as diferentes áreas de políticas. No campo da cultura, apesar de algumas informações, como as relativas a equipamentos culturais e meios de comunicação, serem levantadas desde 1999, o setor só contou com levantamentos mais abrangentes com os Suplementos de Cultura aplicados em 2006 e 2014, e com os Blocos de Cultura aplicados em 2009, 2012 e 2018.

Duas características de inovação podem ser apontadas nos trabalhos desenvolvidos pelo IBGE dentro desse recorte. Em primeiro lugar, o fato de ser realizado a partir de um levantamento de campo e orientado especialmente para o setor. Em segundo lugar, o levantamento se orientou especificamente para os municípios, o lugar por excelência da atividade e do fazer cultural das populações. Ao eleger a municipalidade como sua unidade de investigação, entregando a responsabilidade pelas informações ao órgão gestor de cultura nos municípios ou à pessoa delegada, a pesquisa busca garantir o maior nível de riqueza e fidedignidade possível em levantamentos com esse desenho.

Dentre as críticas que se podem tecer à pesquisa, pode-se falar da ausência de informações sobre a qualidade dos equipamentos culturais e a efetividade de seu uso,

---

<sup>2</sup> Em dezembro de 2019, será lançada nova edição deste estudo, que abrangerá o período de 2010 a 2018.

sobre a dinâmica das práticas culturais, sobre as formas de atuação das instituições participativas no nível local, sobre a implementação de políticas e das legislações mencionadas pelos gestores locais. Pode ser registrado ainda que os dados, oriundos do olhar do gestor municipal de cultura, encontram-se submetidos à sua subjetividade (o que é inevitável em pesquisa com esse desenho), ao nível de organização da prefeitura e de sistematicidade e apuro dos registros municipais. Essa característica, que constitui em si uma vantagem, pode também significar uma limitação da capacidade de levantamento da informação, se considerarmos, por exemplo, a precária estruturação da gestão municipal revelada pelos resultados da pesquisa.

c) Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), Ministério da Cultura (MinC)

O SNIIC foi pensado como um sistema de informações que seria alimentado pelos dados disponíveis nos diversos órgãos públicos de cultura, bem como pelo cadastro de informações fornecidas pelos vários agentes culturais: artistas, produtores culturais, instituições não governamentais, associações, artesãos e outros fazedores de cultura. Tinha como objetivo permitir que os agentes culturais e a sociedade como um todo pudessem ter acesso a informações do segmento cultural em um único lugar. Contudo, os esforços nessa direção não foram muito eficazes. Algumas hipóteses que podem justificar esse insucesso são: as dificuldades de coordenação e de sistematização de informações associadas à carência de registros administrativos no campo da cultura; o insuficiente compartilhamento de informações atualizadas pelos vários atores culturais; e a precária solução tecnológica para a viabilização desse projeto.

d) Mapas Culturais

A partir de 2013, iniciou-se um processo de discussão de uma nova tecnologia de mapeamentos com o lançamento da plataforma colaborativa Mapas Culturais. A ideia é de que essa plataforma reúna informações sobre agentes, espaços, eventos e projetos culturais, fornecendo ao poder público uma radiografia da área de cultura e ao cidadão um mapa de espaços e eventos culturais das diversas regiões. Essa iniciativa deverá alinhar-se ao Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais do Ministério da Cultura (SNIIC) e contribuir para a realização de alguns dos objetivos do Plano Nacional de Cultura.

e) Conta Satélite da Cultura

Dentre as iniciativas pensadas no país para identificar os valores econômicos gerados pelas atividades culturais, destaca-se ainda a Conta Satélite da Cultura (CSC), cuja finalidade é mensurar as transações econômicas da cultura. Dentre as variáveis a serem estudadas estão o valor adicionado, o consumo intermediário, as exportações, importações etc. Contudo, apesar do esforço realizado pelas equipes do IBGE e do MinC no período 2010-2018, ainda não se efetivou a construção de uma Conta Satélite da Cultura.

f) Cadastro Nacional de Museus do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM)

No caso dos museus, a fonte oficial de dados é o Cadastro Nacional de Museus, elaborado desde 2006 pelo Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). A atualização desse primeiro levantamento foi realizada entre outubro de 2010 e janeiro de 2011, por meio de aplicação de questionários junto aos órgãos estaduais e municipais. O dado mais atualizado em Minas Gerais é de 424 museus, tendo como fonte a plataforma Museusbr (Rede Nacional de Identificação de Museus), integrada à plataforma do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) do então Ministério da Cultura (MinC).

**As informações e dados da cultura em Minas Gerais**

Em Minas Gerais, além da disponibilidade das pesquisas em âmbito nacional citadas, o estado conta também com informações originárias de pesquisas cadastrais na área de arquivos públicos municipais e bibliotecas públicas, além do rico acervo de dados do Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG), construído ao longo de sua atuação na implementação do mecanismo ICMS Patrimônio Cultural.<sup>3</sup> Nesse sentido, o mapeamento municipal em relação aos equipamentos culturais, ao órgão gestor da cultura, aos meios de comunicação, grupos artísticos e culturais, entre outros dados fornecidos pelas pesquisas Munic (Pesquisa de Informação Básica Municipal) do IBGE, é reforçado por pesquisas e levantamentos específicos, que abordam também, em alguns casos, aspectos qualitativos, como na área de bibliotecas públicas, patrimônio cultural e arquivos públicos municipais.

---

<sup>3</sup> ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

No caso das bibliotecas, a pesquisa bianual de recadastramento das bibliotecas públicas municipais permite uma caracterização mais ampla desse equipamento, incluindo dados sobre seu acervo, estrutura física e gestão. A Superintendência de Bibliotecas Públicas e Suplemento Literário (SUBSL), unidade da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (SEC-MG), é responsável por manter atualizado esse cadastro, coletando informações sobre a biblioteca pública dentro da administração municipal: acervos bibliográficos, localização, espaço físico, recursos humanos, serviços prestados, perfil dos usuários, dentre outras.

Os dados de arquivos públicos municipais no estado de Minas Gerais são originários de um cadastro realizado pelo Arquivo Público Mineiro (APM). O APM disponibiliza ao público a listagem dos arquivos municipais de Minas Gerais e uma pequena ficha com as seguintes informações: Lei de criação, denominação, acervo, estágio de organização, estado de conservação do acervo. A proposta do Arquivo Público Mineiro é de que a pesquisa seja atualizada a partir dos cadastramentos *on-line* dos novos arquivos municipais. A disponibilidade desse dado, especialmente se for garantida a sua periodicidade, poderá ser agregada a uma base de dados da cultura.

As bandas tradicionais de música de Minas Gerais, alvo de um programa de valorização e promoção da política estadual de cultura, também contam com cadastro atualizado na Secretaria de Estado da Cultura. Esses dados, assim como o de museus e arquivos, também estão disponíveis na base de dados da Munic. Nesse sentido, é possível comparar os dados obtidos por meio de monitoramento de programas ou de levantamentos estaduais com os dados oriundos do levantamento nacional.

Outros dados oriundos de programas em execução pelo estado de Minas Gerais, e desagregados por município, são aqueles relacionados aos mecanismos de fomento à cultura – lei de incentivo e fundo estadual de cultura – e à implementação do ICMS Patrimônio Cultural. No tocante aos mecanismos de fomento, a sua gestão pela Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura da Secretaria de Estado da Cultura (SEC-MG) tem garantido a construção de uma base de dados a partir de variáveis, como número de projetos aprovados e captados por município, recursos demandados e captados por estes, áreas culturais contempladas, tipos de projetos culturais, dentre outras. Esses dados conferem transparência à demanda municipal por recursos para a realização de projetos culturais e a concentração da sua distribuição, quer por regiões do estado, quer

por áreas culturais. A utilização desses recursos está longe de ser universal no estado, observando-se, ao contrário, um atendimento bastante concentrado no território metropolitano, especialmente na capital do estado. Por essa razão, esses dados não foram inseridos em uma base que tem o município como unidade de organização.

A implementação do ICMS Patrimônio Cultural tem garantido, desde o início de sua implementação em 1996, a constituição de um banco de dados para caracterizar a atuação municipal na área do patrimônio cultural. Nesse sentido, os critérios definidos pelo órgão estadual de patrimônio (IEPHA) para pontuar a atuação do município constituem as principais variáveis que alimentam essa base de dados desde 1996: setor municipal de patrimônio cultural, existência de conselhos municipais de patrimônio, tombamentos e registros municipais, legislação municipal de preservação, fundo municipal de patrimônio cultural, educação patrimonial, inventários, laudos do estado de preservação dos bens tombados, entre outros. As informações são enviadas anualmente pelos municípios mineiros para comprovar sua atuação na área do patrimônio cultural e, dessa forma, fazer jus a uma parcela do ICMS a ser distribuído a esses municípios. Essa é a principal base de informações existentes na área da cultura no estado de Minas Gerais, em virtude de sua periodicidade anual e da diversidade de seu conteúdo, apesar de seu caráter seletivo frente à política cultural.

Ações da Secretaria de Estado da Cultura desde 2010 orientaram-se para a construção do Sistema Estadual de Informações e Indicadores Culturais, a partir da integração das bases de dados disponíveis, segundo as orientações nacionais. A proposta era de que o Sistema organizasse e consolidasse os dados de todas as unidades do Sistema Estadual de Cultura, de forma a possibilitar acesso amplo aos dados da gestão governamental. De acordo com a proposta, o acesso à informação seria digital, em uma única plataforma (MINAS GERAIS, 2014).<sup>4</sup>

Contudo, apesar do investimento realizado pela Secretaria para a criação desse Sistema, a sua implantação ainda não responde às diversas demandas, não sendo possível gerar consultas de dados no atual estágio do seu desenvolvimento. Sendo assim,

---

<sup>4</sup> MINAS GERAIS. Plano Estadual de Cultura, Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.cultura.mg.gov.br/images/documentos/DOCUMENTO%20FINAL%20DE%20ELABORACAO%20DO%20PLANO%20ESTADUAL%20DE%20CULTURA%20\(2\).pdf](http://www.cultura.mg.gov.br/images/documentos/DOCUMENTO%20FINAL%20DE%20ELABORACAO%20DO%20PLANO%20ESTADUAL%20DE%20CULTURA%20(2).pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

permanece no Sistema Estadual de Cultura a ausência de um sistema de dados consolidados que possibilite uma caracterização ampla da cultura e o planejamento de políticas públicas descentralizadas que responda às necessidades regionais.

A delimitação desse desafio é ponto importante para a construção de uma ação estratégica e regionalizada para o setor cultural. O estado depara-se com a necessidade de construir uma base de dados que consolide as estatísticas e informações existentes relativas aos diversos programas e ações culturais e de delimitar seus parâmetros de gerenciamento de forma a garantir sua alimentação e crítica dentro de uma periodicidade mínima para o planejamento das ações. Paralelamente, deve-se estimular e capacitar os gestores públicos da cultura para a uma atuação que tenha por referência a criação e o levantamento dos registros primários de atuação na área, o que envolve o desenvolvimento de pesquisas primárias, como a pesquisa de público e de utilização dos equipamentos públicos da cultura, o acompanhamento estatístico de programas em execução, entre outros. Um aspecto importante da gestão da informação não diz respeito somente à sua produção com validade, confiabilidade e periodicidade, mas ainda à preocupação em tornar pública e acessível a informação produzida, de forma que esta possa ser utilizada pelos múltiplos atores do campo cultural.

O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), realizado pela Fundação João Pinheiro desde 2005,<sup>5</sup> vem se constituindo como um esforço de sistematização das estatísticas e informações existentes sobre o setor, de forma a possibilitar análises sobre a situação da cultura e as ações desenvolvidas em âmbito municipal. O trabalho tem como objetivo sistematizar uma base de indicadores sobre a área cultural que informe, de forma comparativa entre municípios, a situação e a dinâmica da cultura e de sua gestão em âmbito local.

A base de dados da cultura do IMRS é construída segundo três dimensões: a situação da cultura nos municípios mineiros, a gestão institucional da cultura e do

---

<sup>5</sup> O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) foi criado pela Lei Estadual n.º 15.011 de 2004, que definiu a atribuição da Fundação João Pinheiro para o cálculo deste índice a cada dois anos. Esse Índice avalia a situação dos municípios mineiros com relação à implementação de programas e ações públicas que assegurem o acesso da população a bens como assistência social, educação, saúde, emprego, alimentação, segurança pública, cultura e lazer, habitação e saneamento, entre os de outras áreas consideradas fundamentais para ampliar a qualidade de vida das populações nos municípios. A ideia é conferir transparência às diversas ações executadas, de forma que o Índice possa se transformar em um instrumento de planejamento e de avaliação de políticas públicas.

patrimônio cultural e o esforço orçamentário desempenhado pelo governo municipal no setor.

A **situação da cultura** agrupa os “indicadores” que refletem a existência de uma infraestrutura para a produção e fruição da cultura em âmbito local, como a existência de equipamentos culturais (museus, teatros, cinemas, centros culturais, bibliotecas e centros de documentação ou arquivos públicos), a presença das tradicionais bandas de música do estado e da diversidade de grupos artísticos e culturais (cineclubes, associações literárias, corais, grupos de dança, teatro, capoeira, dentre outros). No tocante às bibliotecas, os indicadores estimam ainda sua área de ocupação, o tamanho do seu acervo e a média mensal de empréstimos de livros. No entanto, a falta de regularidade dos levantamentos dos dados, bem como de pesquisas qualitativas, como se assinalou, não permitem um diagnóstico que reflita a complexidade da estrutura institucional dos equipamentos culturais e da dinâmica cultural ou da qualidade dos serviços disponibilizados para a comunidade local.

A segunda dimensão se refere aos indicadores que informam sobre a **gestão institucional da cultura** e do patrimônio cultural no nível municipal. Nesse sentido, trabalhou-se com dados como: órgão executivo orientado para o setor, existência de conselhos municipais, atuação de conselhos municipais de cultura e de patrimônio cultural, fundos municipais de cultura e patrimônio etc. A gestão e preservação do patrimônio cultural é medida pela pontuação dos municípios, conferida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG) na política de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural. A pontuação do município está relacionada com as exigências estabelecidas pelo IEPHA para a estruturação institucional na área do patrimônio cultural e para a implementação das ações de preservação e salvaguarda dos bens culturais. Dentre as exigências institucionais estabelecidas estão: legislação municipal de proteção do patrimônio cultural; comprovação da instituição e atuação do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural; existência de setor ou departamento responsável pelo patrimônio cultural; desenvolvimento de projetos e ações de educação patrimonial; elaboração e execução do plano de inventário. No tocante à responsabilidade de preservação do patrimônio, o município será pontuado se atestar: ações de preservação de bens culturais, materiais e imateriais; apresentação anual de laudos de estado de



conservação; ações de recriação e salvaguarda de bens imateriais conforme a categoria do bem cultural.

A terceira dimensão – **esforço orçamentário no setor cultural** – abrange indicadores que dizem respeito à responsabilidade da municipalidade com o setor cultural. São aferidos os gastos *per capita* em difusão cultural e preservação do patrimônio cultural e o esforço de gasto orçamentário na área da cultura e do patrimônio cultural. O Quadro 1 discrimina os indicadores existentes na base de dados da cultura do IMRS.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A plataforma do Índice Mineiro de Responsabilidade Social está disponível no *link* <<http://imrs.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

### Quadro 1 – Indicadores culturais – Índice Mineiro de Responsabilidade Social

INDICADORES CULTURAIS		
Situação	Gestão	Esforço
Existência de museu	Órgão Gestor de Cultura	Gasto <i>per capita</i> em preservação do patrimônio cultural
Existência de teatro	Conselho Municipal de Cultura	
Existência de cinema	Conselho Municipal de Cultura em atividade	Gasto <i>per capita</i> em difusão cultural
Existência de biblioteca	Conselho Municipal de Patrimônio Cultural	
Existência de arquivo público	Conselho Municipal de Patrimônio Cultural em atividade	Esforço orçamentário em preservação do patrimônio cultural
Existência de centro cultural	Tombamentos federais e estaduais	
Pluralidade de equipamentos culturais, exceto biblioteca	Tombamentos municipais	
Existência de banda de música	Estrutura e gestão voltada para o patrimônio cultural	Esforço orçamentário em difusão cultural
Pluralidade de grupos artísticos	Ações de preservação do patrimônio cultural	
Diversidade de atividades culturais	Gestão e preservação do patrimônio cultural	
Disponibilidade de meios de comunicação	Área de ocupação da biblioteca	
Número de bibliotecas	Tamanho do acervo da biblioteca	
	Acesso à internet para o leitor	
	Número de funcionários da biblioteca	
	Compra de livros pela prefeitura	
	Número de leitores por mês	
	Média mensal de empréstimo	
	Fundo de Patrimônio Cultural	
	Registro de Bens Imateriais	
	Lei Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural	

Fonte: Elaboração própria

Apesar dos dados disponíveis se caracterizarem pelas limitações já indicadas, tais como a falta de regularidade de seu levantamento, tempestividade e fidedignidade, a sua sistematização em uma mesma plataforma com outros indicadores econômicos, demográficos e sociais tem possibilitado trabalhar o perfil municipal do setor cultural em Minas Gerais em relação a indicadores como: porte dos municípios, produto interno bruto municipal, regiões do estado, características educacionais das municipalidades, entre

outros. Deve-se ressaltar que a atualização da base de dados da cultura do IMRS é publicada a cada dois anos, podendo ser enriquecida com novos e mais elaborados indicadores, a fim de que possa refletir de forma mais fidedigna o tema que pretende medir e, com isso, melhorar a qualidade das decisões dos gestores públicos.