



## Os indicadores como mecanismo de controle social às políticas culturais municipais

**Tiago Costa Martins  
Claiton Marques Correa  
Fernando Luis de Oliveira**

### **Resumo**

Se, por um lado, o atual contexto brasileiro evidencia problemas sobre o uso e a apropriação inadequados dos recursos públicos, por outro lado, destaca recentes ações de institucionalização do controle social, como a Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, a proposta desta comunicação é apresentar não só o andamento da pesquisa que problematiza a disponibilização dos dados públicos dos municípios, através do controle social do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, mas também a configuração de indicadores para as políticas culturais. Objetivamente, a comunicação expõe o mecanismo de controle social e contextualiza os indicadores culturais com ênfase na esfera municipal. As discussões apontam para a possibilidade de construir alguns indicadores culturais baseados nas informações contábeis das prefeituras. Conclusivamente, relata os problemas de ordem empírica, como a obrigação estritamente normativa do fornecimento das informações; os processos burocráticos como entraves à compreensão; a dificuldade operacional e de gestão das prefeituras para com a produção da informação.

**Palavras-chave:** indicadores culturais; informação; política pública; prefeituras;

### **1 Introdução**

O atual contexto brasileiro evidencia problemas de ordem política sobre o uso inadequado dos recursos públicos, bem como a apropriação indébita de tais recursos. Práticas de diferentes agentes que, dentre outras situações, colocam em xeque os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e publicidade dos atos públicos.

Curiosamente, há de se perceber, nos últimos anos, ações de institucionalização do controle social às atividades desenvolvidas pelos entes governamentais. No Brasil, essas ações são marcadas pela constituição de 1988, que possibilitou a transformação do controle social em instrumento de efetivação da participação social, conferindo-o como os mecanismos de acesso à sociedade aos processos que informam as decisões dos governos (MACHADO,



2012). No entanto, em termos práticos, o controle social se efetiva pela Lei de Transparência (Lei Complementar nº131/09), cujo objetivo é disponibilizar informações dos entes governamentais (União, estados e municípios) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que procura regulamentar o direito constitucional do cidadão em ter acesso às informações públicas.

Num passo mais adiante, percebe-se, no Brasil, que a efetivação das mencionadas leis provocou a criação de uma quantidade significativa de portais e sistemas de acesso à informação: controle social dos Tribunais de Contas; Portais de transparência; base de dados abertos – dentre outros<sup>1</sup>. Tais mecanismos, por sua vez, podem ser problematizados em, pelos menos, dois usos. O primeiro pela quantidade de dados e informações que são convertidos em argumentos e “provas” quando apropriados por agentes e instituições do campo da comunicação. Essas práticas, oriundas do *Big Data* e do *Data Science*, estão se tornando comum tanto para embasar uma notícia jornalística, quanto para apoiar uma tomada de decisão em uma grande organização. Já o segundo uso está na apropriação, por parte dos cidadãos, desses dados e informações. Nesse aspecto, é notória a parca utilização das informações disponibilizadas em prol da própria sociedade, tanto no monitoramento e avaliação interno das políticas públicas, quanto em mecanismo de controle público sobre os gastos públicos.

Assim, o pano de fundo que se revela, de um lado, é a capacitação/qualificação do ente público para disponibilizar e utilizar a informação na gestão e, de outro, a necessidade do “empoderamento” da sociedade no que se refere às políticas públicas. Mas, questiona-se: as informações disponibilizadas são acessíveis à população? É possível estabelecer mecanismos ou práticas que articulem tais dimensões em apoio à leitura, monitoramento e avaliação das políticas públicas? Enfim, como é possível transformar as informações públicas para habilitar o cidadão e o gestor à leitura e à apropriação adequada dessas informações? Acredita-se em respostas a partir da configuração de indicadores. E, nesse sentido, os indicadores culturais municipais se configuram no objeto central de análise.

A temática dos indicadores culturais municipais é representativa, primeiramente pela

---

<sup>1</sup> Em termos gerais, informação pode ser percebida como uma associação de dados que se reveste de significado num contexto particular, manifestando-se como uma mensagem que contém emissor e receptor (DAVENPORT; PRUSAK, 1998).



recente preocupação e sistematização das informações culturais. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o Ministério da Cultura, somente em 2004, criaram o primeiro Sistema de Informações e Indicadores Culturais. Outro ponto, já na qualificação municipal dos indicadores, está o reconhecimento do protagonismo dos municípios (prefeituras) no desenvolvimento das políticas culturais<sup>2</sup>. Esse modo de ação reduz a uma escala mínima de compreensão, utilização e retorno social do investimento em cultura. Em outros termos, destaca a necessidade de o agente público viabilizar a fiscalização pela sociedade e pelo próprio gestor público no que se relaciona às políticas culturais locais, o que demonstra ser oportuno transformar dados primários em conhecimento público por meio da criação de indicadores na esfera da gestão cultural dos municípios.

Nesse sentido, a proposta desta comunicação de pesquisa é apresentar os resultados parciais do projeto em desenvolvimento sobre a problemática da disponibilização dos dados públicos dos municípios e a configuração de indicadores, especialmente os que se referem às políticas culturais<sup>3</sup>. O caso em tela centra-se na análise da fiscalização das contas públicas nos municípios do Rio Grande do Sul. Explica-se: com a informatização dos processos de fiscalização, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) criou o sistema de “Controle Social” das despesas e receitas, com o acesso às despesas (e receitas) dos municípios pela aplicação orçamentária. A discussão teórica e a exposição desse mecanismo pode contribuir para um adequado uso dos recursos informacionais sobre as políticas culturais municipais, possibilitando a solução de problemas ou a ampliação das capacidades técnicas no setor; além disso, para retomar o debate inicial, contribuir com os processos democráticos de acesso à informação e à transparência pública.

Assim, a partir da premissa de relatar o desenvolvimento da pesquisa, o trabalho tem por objetivo apresentar as discussões teóricas e a metodologia construída no estudo. Inicialmente, o texto expõe o mecanismo de controle social na gestão pública. Após, contextualiza os indicadores culturais com ênfase na esfera municipal. Num terceiro momento, apresenta o sistema do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul com a apresentação de dados disponíveis. Por fim, apresenta alguns indicadores construídos e relata

<sup>2</sup> Segundo o IBGE (2013), a participação na despesa com cultura no total da despesa para os municípios, em 2010, foi de 1,1%, em contraponto a 0,5% dos estados e 0,1% da União.

<sup>3</sup> A presente pesquisa é desenvolvida com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através da Chamada Universal 2016, processo n°. 425620/2016-6.



problemas de ordem empírica com vistas a manter e/ou ampliar o debate sobre a configuração de mecanismos para o controle das ações dos gestores públicos por meio do acesso à informação.

## 2 Controle social e acesso à informação

A definição de controle social decorre mais dos dispositivos legais do que de construções teóricas. É por essa questão jurídica-constitucional que, primeiro, o controle social está relacionado com o acesso à informação. Legalmente, o direito ao cidadão para manifestar o seu pensamento e ter acesso à informação é garantido pela Constituição Federal de 1988 no seu art. 5º (incisos IV e XIV). No entanto, a sistematização e a regulamentação do acesso à informação pública (aquela oriunda do fazer da gestão pública) foi adequadamente posta pela Lei da Transparência e pela Lei de acesso à informação.

A Lei de Transparência (nº 131/09) surge para complementar a Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101/2000). Nota-se que, na de responsabilidade fiscal, o tema posto é a transparência pública, em que, para impedir a ocultação das informações fiscais dos entes governamentais (municípios, estados e união), será assegurada a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2000). Nomeadamente, hoje a lei é reconhecida em portais de transparência na web<sup>4</sup>.

Em 2011, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/11), para regulamentar o direito constitucional do cidadão em ter acesso às informações públicas. Assim, sem que seja necessário apresentar motivos, qualquer pessoa (física ou jurídica) pode solicitar informações sobre as atividades desenvolvidas pela gestão pública. Dessa forma, se, na transparência, há uma ênfase quantitativa das receitas e despesas públicas, na Lei de Acesso, acrescenta-se uma dimensão qualitativa das informações. Por exemplo, o cidadão pode requer cópia de um processo licitatório para a compra de medicamentos.

Disponibilizar informações pelos portais de transparência e pela aplicação da Lei de Acesso à Informação confere ao cidadão a oportunidade de ler, monitorar e avaliar as políticas

---

<sup>4</sup> Como exemplo, o site do Governo Federal. Disponível em: <[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)>.



públicas. Tais dispositivos remetem ao entendimento de controle social, reconhecido como a “atuação de cidadãos, organizados ou não, no acompanhamento e fiscalização dos atos da Administração Pública, ou seja, da aplicação dos recursos públicos e da execução das políticas públicas” (ENAP, 2015: 06).

Efetivamente, o controle social exige uma adequada disponibilização, por parte dos agentes governamentais, das informações ao cidadão. Em contrapartida, requer uma atuação proativa do cidadão com o uso e apropriação dessas informações. O duplo fluxo que se estabelece, então, pode ser reconhecido como uma publicização, vista em três dimensões: técnica; pedagógica; política. O sentido técnico está na decodificação das informações socializadas nos registros oficiais, permitindo sua compreensão e análise pela sociedade (MACHADO, 2012). O sentido pedagógico está na adequação de vocabulário e significados de difícil compreensão à população, pensando a publicização “como instrumento capaz de contribuir para a formação de opinião e para fortalecimento de iniciativas (...)” (MACHADO, 2012: 100); Por fim, em seu caráter político, a divulgação dos processos referentes à gestão das políticas públicas enfatiza o poder de negociação e de articulação entre o Estado e a sociedade (MACHADO, 2012).

Sendo assim, o controle social está atrelado à publicização, com a efetiva ação da sociedade, num fluxo de reciprocidade de práticas, que estimulem a população a se tornar protagonista, mais do que mera espectadora das políticas públicas.

### 3 Panorama dos indicadores culturais

Se a discussão anterior enfatiza o controle social e o acesso à informação sobre as ações públicas, o tema dos indicadores culturais apresenta, *a priori*, um processo focado na informação construída para apoiar as políticas culturais. Portanto, um processo que se faz presente na atuação do ente público e nos possíveis resultados decorrentes disso.

Cabe, então, enfatizar o protagonismo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que, a partir de 1972, começa a discutir as estatísticas e os indicadores no campo da cultura. Posteriormente, em 1979 (Viena), há uma proposição das características básicas dos indicadores culturais. Em 1980 (México), na *International Conference on Communication*, numa sessão intitulada “Os indicadores



culturais e o futuro das sociedades desenvolvidas”, há o encontro dos principais teóricos no tema. Já em 1982, novamente em Viena, na Academia de Ciências Austríacas, ocorre um simpósio sobre os indicadores culturais para o estudo comparativo da cultura (CARRASCO-ARROYO, 1999). Como resultado dessas atividades, em 1986, a UNESCO lança o projeto *Framework for Cultural Statistics*, projeto esse atualizado em 2009 e publicado pela Instituto de Estadística da própria UNESCO.

A trajetória dos estudos em indicadores culturais enfatiza dois elementos associados. O entendimento de cultura é o primeiro deles. Sabidamente, para uma definição adotada como ponto de partida, se construirá um ou vários tipos de indicadores (PFENNIGER, 2004). Por consequência, o segundo elemento é o objetivo do indicador, e o que ele se propõe é proporcionar informações adequadas sobre a realidade estabelecida sobre a cultura.

Então, ainda na compreensão da história, essa situação é percebida nas três escolas de pensamento sobre o tema. Segundo Carrasco-Arroyo (1999), a primeira escola é reconhecida como a de análise de conteúdo, marcada pela análise de obras literárias, programas de televisão, jornais e revistas, etc. Essa perspectiva procura compreender os efeitos da mídia na cultura e sua influência na sociedade. A segunda escola é de vertente antropológica, na qual os indicadores são focados nos juízos de valor e no comportamento das pessoas. Por fim, a terceira enfatiza o contexto estruturado da cultura, destacando o processo de criação até o consumo de bens e serviços culturais. *“Desde este punto de vista los indicadores señalan tanto el estado de una actividad (producción, difusión, consumo) en un momento dado, como su evolución en el tiempo”* (CARRASCO-ARROYO, 1999: 07).

A terceira escola se aproxima muito à linha da UNESCO na compreensão de indicador cultural, entendo-o como um “instrumento capaz de medir a contribuição da cultura para o desenvolvimento do bem-estar humano” (ZIVIANI, 2008: 90). Tal noção está relacionada com a formulação de indicadores voltados à informação das políticas culturais e, principalmente, ao mercado cultural. Conceitualmente, no entanto, a noção de indicador cultural pode ser percebida como um tipo de indicador social: “uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas)” (JANNUZZI, 2002: 55).

O reconhecimento do interesse programático evidencia a configuração de indicadores

culturais para o monitoramento e a avaliação por parte do gestor público de sua própria atuação na política cultural (BONET I AUGUSTÍ, 2004; LLADÓ; MASÓ, 2012). Todavia, para além de uma instrumentalidade em prol da economia ou da gestão pública, os indicadores culturais devem proporcionar uma informação adequada ao usuário, seja ele um especialista ou não (CARRASCO-ARROYO, 1999). Isso sugere, então, que disponibilizar informação por meio de indicadores terá uma dupla aplicabilidade:

*(i) apoyar el proceso de adopción de decisiones para fortalecer la política pública cultural mediante el incremento de los niveles de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y (ii) reforzar la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas orientados a los ciudadanos (COLL-SERRANO, et al. 2014: 425).*

Essa é, então, a compreensão fundamental que embasa a articulação entre acesso à informação, controle social e a configuração dos indicadores culturais. Em que pese tal discussão para o debate teórico e também para a aplicabilidade dos indicadores, há de se fazer uma correspondência com alguns princípios, conforme o quadro na sequência.

**Quadro 01 – Os princípios dos indicadores culturais.**

<b>Princípio</b>	<b>Caracterização</b>
Informação baseada num modelo de interpretação	Um projeto de investigação e gestão de políticas e indicadores culturais requer um estudo prévio que dê sustentação teórica as ações que serão desenvolvidas e as interpretações derivadas.
A importância da informação	O reconhecimento da importância e do valor da informação no momento de estudar, (re)criar ou transformar a realidade cultural, especialmente no apoio à tomada de decisão, planejamento e execução das políticas culturais.
O reconhecimento dos públicos	Os indicadores devem ter uma proposta adequada de comunicação dos resultados. Um projeto de indicadores culturais em sua origem deve considerar os diversos destinatários e usuários interessados em sua compreensão. Já não são os públicos do mercado ou dos governos, mas também todos os cidadãos.

Fonte: Baseado em Taber (2005: 10-11).

A partir desses princípios, pode-se perceber os indicadores culturais como uma síntese interpretativa construída por agentes, sob uma base teórica. Esses indicadores procuram perceber a realidade cultural tornando-a possível de ser compreendida tanto para o interesse teórico (pesquisa acadêmica), quanto para o programático (formulação de políticas) ou,



especificamente, ainda, para o caso em tela, democrático (exercício social de controle, participação e fiscalização das políticas culturais).

#### **4 Relato da pesquisa: as informações do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**

Transformar informação plausível de ser compreendida é a base para a configuração de indicadores. No caso das políticas públicas, tal compreensão envolve, pelo menos, dois grandes agentes: a gestão pública e os cidadãos. No entanto, para ambos agentes, é preciso ter uma dimensão adequada de interpretação e uso. Dito de outra forma, pode-se apresentar a informação de uma maneira aceitável de interpretação pelos agentes, possibilitando-se o uso ou para o exercício dos seus direitos, como cidadão, ou como ferramenta gerencial para monitoramento e avaliação das suas próprias atividades, como gestor público.

A elucidação do sistema de controle social do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul é um caso argumentativo da presente pesquisa. Com a informatização dos processos de fiscalização, o TCE criou um sistema de informação sobre as receitas e as despesas realizadas pelos municípios gaúchos, oriundas do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC. Disponibilizado na página da internet do tribunal, o sistema permite verificar a execução orçamentária e financeira dos municípios, apresentando informações do órgão (as unidades, as funções, as subfunções, projetos, atividades e recursos vinculados a outras instâncias de governo), do credor (com o número do Cadastro de Pessoa física – CPF – ou jurídica – CNPJ), da rubrica (de acordo com o que foi estipulado no orçamento do município) e da função (como saúde, educação, transporte, cultura, etc.).

O usuário pode escolher o município, o ano de execução orçamentária e a função. Por exemplo: São Borja (município); 2015; função 13 (cultura). Assim, visualizará todos os empenhos realizados pela prefeitura. Há informações sobre o número do empenho, tipo (empenho, liquidação ou pagamento), credor, data, valor e histórico. Na descrição do histórico, a prefeitura informa o motivo da realização da despesa, tal como o exemplo: “Valor que se empenha referente a pagamento de serviço de sonorização para a abertura da semana de Navegantes que acontecerá missa e show católico no dia 25/01/2015, em frente à Matriz do Passo a partir das 20h” (TCE-RS, 2013). Nota-se que nessa descrição há referência ao produto



ou serviço (sonorização) e à atividade realizada pela prefeitura (evento cultural).

Já ao consultar o *link* “credor”, há uma lista dos credores do ano escolhido. O sistema apresenta o número do cadastro como pessoa física ou jurídica e ainda informa se o empenho foi liquidado e, finalmente, pago ao credor.

Nota-se que a consulta ao controle social oportuniza o acesso a uma quantidade significativa de informações importantes sobre a gestão municipal. Informações que foram coligidas e publicizadas por um sistema de auditoria com forte teor técnico. Em outros termos, uma publicização no sentido técnico, na qual se disponibilizam informações de registros oficiais para acesso à sociedade. Sinteticamente, a partir da utilização da função 13 (cultura), é possível apresentar o seguinte conjunto de informações disponíveis no controle social:

**Quadro 02** – Informações disponíveis no controle social (TCE).

Item	Dados diretos	Informações relevantes
Valor	R\$	Perceber o valor gasto em cultura e estabelecer relações com outras despesas públicas.
Credor	Pessoa jurídica Pessoa física	Reconhecer qual pessoa (física ou jurídica) prestou serviço ou vendeu algum produto. Além disso, visualizar quanto cada pessoa percebeu de recursos públicos.
Histórico	Descrição despesa	Identificar qual serviço foi realizado ou produto adquirido pela gestão pública. Além disso, também é possível identificar qual atividade cultural foi beneficiada.

Fonte: próprio autor (2016).

O conjunto de informações disponibilizadas pelo controle social do TCE possibilita a identificação dos recursos e gastos públicos. No entanto, a publicização das informações parece não seguir um sentido pedagógico para o mecanismo de controle social. A utilização correta da interface, bem como a apropriação adequada das informações, requer uma disponibilização de informações pelo viés pedagógico. Dito de outra forma, para que essas informações se tornem acessíveis, fazem-se necessários um vocabulário adequado, uma apresentação gráfica simples e objetiva e a representação adequada das informações no contexto de quem perceberá tais informações, contribuindo para a construção da opinião e apoiando o monitoramento e avaliação das atividades públicas, neste caso, culturais. A configuração dos indicadores entra nessa perspectiva, especialmente pelo desenvolvimento de metodologias adequadas a esse fim.



#### 4.1 Os aspectos metodológicos

A metodologia de investigação que culminará com a construção dos indicadores culturais está estruturada a partir dos estudos desenvolvidos na Espanha pelos pesquisadores da *Universidad de Girona* (LLADÓ; MASÓ, 2012), *Universitat de Barcelona* (BONET I AUGUSTÍ, 1997) e *Universidad de Valencia* (COLL-SERRANO, *et al.* 2014). Essa metodologia se enquadra no movimento de cultura e governança, o qual enfatiza a gestão da cultura, nomeadamente através das políticas culturais de âmbito local e regional, destacando o planejamento, a transparência e o diálogo social.

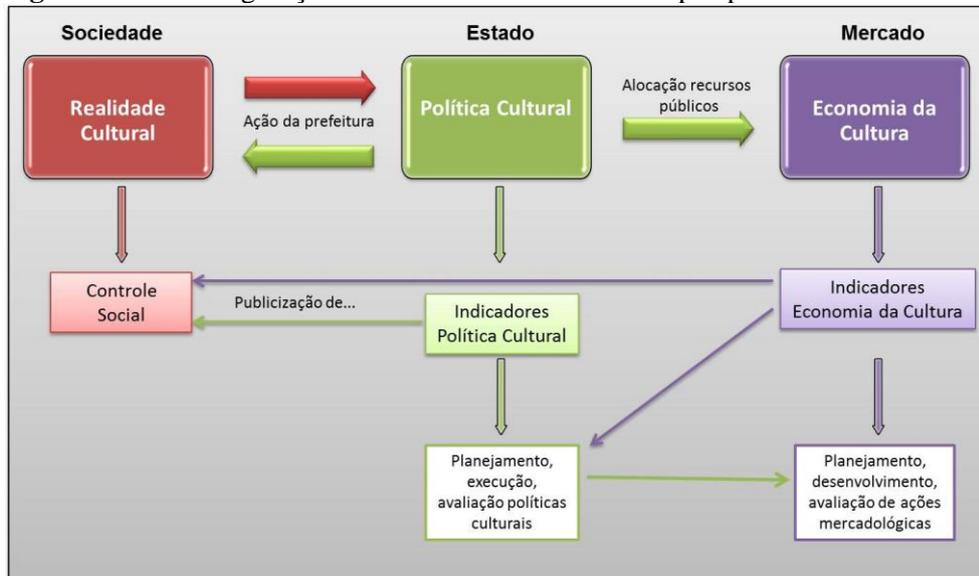
Por meio da compreensão dessas pesquisas, acredita-se ser possível configurar a metodologia à realidade brasileira. Assim, a pesquisa será desenvolvida em quatro etapas: marco conceitual e teórico; desenho e construção dos indicadores culturais municipais; validação dos indicadores; formatação final dos indicadores.

##### a) Marco teórico e conceitual

A trajetória dos indicadores culturais na dinâmica social é o primeiro ponto dessa etapa da pesquisa. Na sequência, encontra-se a definição de indicadores culturais adequados à realidade brasileira, especialmente para os municípios. Por fim, será preciso construir um referencial teórico sobre o entendimento das políticas culturais, da economia da cultura e das formas de controle social.

As discussões apresentadas são passíveis de esquematização para uma adequada identificação da trajetória proposta nessa etapa. A figura 01 procura sistematizar a discussão conceitual e teórica a partir de três dimensões: sociedade; Estado; mercado.

**Figura 01** – A configuração dos indicadores culturais na perspectiva do estudo.



Fonte: próprio autor (2016).

Na dimensão do mercado, ocorrem as leituras do impacto da cultura por uma ordem simbólica de potencializar ou travar o desenvolvimento. Também há a medição dos aspectos econômicos da cultura com a mobilização de emprego, renda, impacto no Produto Interno Bruto, dentre outros, quando há alocação de recursos. Mas, por outra ordem, é possível identificar o próprio uso de indicadores culturais pela economia para prospectar mercados, padrões de comportamento ou valores.

Na dimensão do Estado, destaca-se a compreensão de suas estruturas responsáveis por atuar dentro de um quadro legal para normatizar, regular e fomentar a cultura. Portanto, a aplicabilidade dos indicadores se estabelece para avaliar, medir, monitorar as práticas (inclusive ausência) e o desempenho de governos em diferentes escalas da realidade cultural.

Além disso, na sociedade, bem mais perceptível, notam-se leituras de comportamentos, valores e formas de observar e de agir na realidade cultural. Aplicam-se indicadores tanto para entender os comportamentos e as formas de criar, produzir e consumir cultura quanto para associar essas com outros elementos simbólicos (como a criatividade) ou pragmáticos (como a política e a economia). Ainda nessa dimensão, é de se perceber os indicadores como mecanismos de “entrada” de informação para perceber o que está ocorrendo



na realidade cultural e ter potencial para intervir<sup>5</sup>. Isso se percebe na forma de participação nas políticas (democráticas) que são traduzidas em indicadores como mecanismo de governança e comunicação, ou seja, como ferramenta de diálogo político através do fornecimento de informações de monitoramento.

#### b) Desenho e construção dos indicadores culturais municipais

A partir do enquadramento teórico, são desenhadas as propostas de indicadores culturais. Essa etapa está dividida em três momentos: estudo preliminar dos dados disponíveis no portal do Tribunal de Contas para a configuração dos indicadores (1- em política cultural; 2- em economia da cultura), considerando as propriedades desejáveis aos indicadores (confiabilidade da informação, comunicabilidade, disponibilidade e periodicidade, desagregação, especificidade com sensibilidade) e o plano para a definição dos indicadores (O que medir? Por que medir? Como medir? Onde e quando coletar? Como interpretar?) (ORBIS, 2010); desenho dos indicadores culturais, a partir dos dados primários disponibilizados pelo Tribunal articulado com o cruzamento de informações da Receita Federal; sistematização e constituição de uma interface de disponibilização e leitura dos indicadores (modelagem de um software da pesquisa).

Nessa etapa, há a proposição de segmentar os indicadores em dois grupos: indicadores de política cultural e indicadores de economia da cultura<sup>6</sup>. O primeiro será baseado na ação da prefeitura no campo da cultura com a leitura dessas informações enquanto política pública. Dessa forma, é possível pensar em indicadores que descrevam o gasto em cultura com relação ao gasto total realizado pelas prefeituras, o gasto por habitante no município em cultura, os setores culturais que receberam mais apoio, dentre outros. Por seu turno, o segundo grupo está associado com a ação da prefeitura por meio da alocação de recursos que mobilizou a economia do setor. Assim, verifica-se o tipo de empresas que recebem maiores recursos, a

<sup>5</sup> No caso brasileiro, percebe-se, mesmo que timidamente, a partir dos anos 60, “a ascendência de novos atores sociais, surgindo da sociedade civil e não da sociedade política”; e a “diminuição (ainda simbólica porém significativa) da esfera de presença dos atores políticos tradicionais” (Estado e os partidos políticos) (COELHO, 2008: 46).

<sup>6</sup> Pela análise preliminar dos dados que potencialmente virarão indicadores, há de se reconhecer que boa parte dos indicadores poderão ser indicadores-insumo. Indicador-insumo é vinculado à indicação de recurso, “correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos (...) financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social” (JANNUZZI, 2002: 59).



localização das empresas, a articulação de empresas com vistas à configuração de cadeias produtivas, dentre outros.

Baseado na categorização do Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e na configuração do escopo criativo empreendida pelo Ministério da Cultura (Secretaria de Economia Criativa), é possível segmentar os gastos e as atividades desenvolvidas pelas prefeituras em nucleares, relacionadas e de apoio. Nesse sentido, ter-se-á uma base inicial de conversão dos dados em informações preliminares. De toda forma, a pesquisa está a estabelecer a constituição de indicadores culturais na política e na economia da cultura construídos por uma base quantitativa.

### c) Validação dos indicadores

A terceira etapa da pesquisa consiste na realização da validação dos indicadores propostos. A intenção, nessa etapa, é verificar a validade e a confiabilidade possível de se estabelecer com os indicadores de políticas culturais e os indicadores de economia da cultura. Para tanto, será dividida em dois momentos: estudo de caso; validação “social”.

O estudo de caso buscará obter a validação a partir da compreensão sobre os aspectos teóricos e os indicadores com a leitura da realidade de dois municípios/prefeituras. Com os resultados disponíveis através dos indicadores, buscar-se-á a verificação empírica da realidade, estabelecendo uma compreensão dos principais projetos das prefeituras (pesquisa documental) e entrevista com os gestores públicos da cultura.

A validação “social” é aqui denominada na validação que envolve a participação de um grupo amplo de pessoas na compreensão dos indicadores: por pesquisadores, para discutir o marco teórico, mas com maior ênfase à metodologia utilizada na configuração dos indicadores; por gestores culturais, para perceber os indicadores como mecanismo de apoio às políticas públicas; pelos munícipes, para verificar se os indicadores serão mecanismos adequados para o controle social das políticas culturais. Assim, será apresentada a metodologia do projeto e a análise do estudo de caso, apontando os pontos fortes e fracos de cada indicador. Para esse momento, a metodologia empregada será o grupo focal, com a presença de, pelo menos, dois integrantes de cada segmento.

Por essa ordem, o processo de validação, ainda não realizado, detectará os limites reais



na obtenção de alguns indicadores, formas de melhorar a compreensão e a definição desses e, talvez, racionalizar o número de indicadores por tipo de proposta.

#### d) Formatação final dos indicadores

Por meio do retorno das discussões empreendidas na validação será finalizada a formatação dos indicadores culturais. Nessa etapa, então, ocorrerá a elaboração, prototipagem e disponibilização do software de sistematização e publicização dos indicadores culturais. Essa etapa será realizada em conjunto com pesquisadores em Sistemas de Informação do Instituto Federal Farroupilha do Rio Grande do Sul.

## 4.2 Os primeiros resultados: o caminho para a configuração de indicadores culturais

O acesso às informações das prefeituras é representativo à compreensão das políticas culturais. Mesmo que reduzido em termos financeiros, as informações refletem a trajetória da prefeitura no desenvolvimento de tais políticas. Mas, acredita-se, há uma lacuna na utilização desses insumos informacionais em conteúdo de apoio à gestão e de controle à sociedade.

Dessa forma, a primeira ação da pesquisa foi perceber uma associação entre as políticas culturais (com a suposição de alguns indicadores) e a relação com as informações contábeis (com vistas a criar alguns indicadores). Assim, o exemplo a seguir foi modelado para tal articulação.

No município X, que dispõe de dois importantes museus, notou-se por meio de pesquisa nos registros de presença aos museus (informação sobre a realidade cultural) que a taxa de frequência dos munícipes era de 10%, ou seja, para cada 100 visitantes, 10 eram do próprio município → **indicador 01.**

O governo municipal, então, desenvolve uma política de fomento à visitação local. Ao fazer uma análise histórica do orçamento (informações contábeis), percebe que dos R\$250.000,00 investidos anualmente nos museus, 75% foram destinados para manutenção e infraestrutura e somente 25% em programação museal → **indicador 02.**



A ação, então, se concentra na conscientização e no desenvolvimento de programação, eventos, etc. para atração dos munícipes. Os resultados obtidos apontaram que a taxa de frequência dos munícipes elevou-se para 25 por 100 visitantes, 25% → mesmo **indicador 01**, após a implementação.

Além disso, o aumento na taxa de frequência local, financeiramente, pôde ser apresentada à população com uma alteração nos percentuais de investimento, 50% em programação museal → mesmo **indicador 02**, após a implementação. E um investimento per capita anual de R\$3,50, para uma população total de 35.000 habitantes → **indicador 03**.

A projeção de um cenário relacionado às políticas culturais permitiu visualizar possibilidades de criação dos indicadores de mesma natureza. Em que pese tal projeção, a análise do controle social do Tribunal de Contas requer uma metodologia de apresentação dos indicadores culturais municipais a partir das informações contábeis. Recorda-se, no entanto, que o tribunal disponibiliza o valor dispendido por função administrativa; o tipo de credor que foi contratado o serviço ou adquirido o bem; o histórico da despesa. A pesquisa, então, inicialmente, procura trabalhar com os dois primeiros, estabelecendo algumas relações com outras informações disponíveis:

**Investimento em cultura per capita** - Compreende o investimento/gasto da prefeitura municipal durante o ano. Alocação de recursos públicos municipais em cultura por habitante, utilizando-se das informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para verificar a população total.

**Percentual de investimento em cultura por tipo de pessoa** - Compreende a destinação do gasto das prefeituras municipais durante o ano para pessoa física ou jurídica. Indicador auxiliar e descritivo que permite acessar as informações e perceber qualitativamente o tipo de pessoa a partir a leitura do histórico do empenho.

**Porcentagem de investimento em cultura em relação ao gasto total do município** - Compreende o percentual do gasto em cultura com relação ao total e também, posteriormente, um comparativo com outras áreas da prefeitura.



## 5 Considerações finais

A presente comunicação de pesquisa procurou relatar o andamento do estudo, bem como a configuração de indicadores culturais em apoio ao controle social das práticas estabelecidas pelas prefeituras do Rio Grande do Sul, através do portal “Controle Social” do Tribunal de Contas. A construção da comunicação de pesquisa traz, assim, o panorama da metodologia em andamento para socialização na comunidade científica com vistas à manutenção e/ou ampliação do debate sobre a configuração de mecanismos para o controle das ações governamentais por meio de informações interpretadas em forma de indicadores.

Até o presente momento, a pesquisa estabeleceu um marco teórico e problematizou a relação entre as informações do controle social, ações governamentais e indicadores culturais. Na sequência, desenvolveu a prototipagem dos indicadores a partir das informações contábeis disponíveis no portal do Tribunal de Contas. Por fim, pretende elaborar os indicadores para 26 municípios da região das Missões do Rio Grande do Sul, para efeitos de validação junto a pesquisadores, gestores públicos e cidadãos.

Por outro lado, a presente comunicação de pesquisa também cumpre a função de apontar problemas de ordem empírica, reafirmando a proposta de manter e/ou ampliar o debate sobre a configuração de mecanismos para o controle das ações dos gestores públicos. Diante disso, à guisa de conclusão, alguns pontos são destacados: i) as informações do portal do Tribunal demonstram uma preocupação, antes, de cumprir uma obrigação, normativa, do que realmente servir como um mecanismo de acesso à informação. Isso é percebido tanto para a realização da pesquisa, quanto para uma possibilidade do cidadão acessar, compreender e refletir sobre as informações disponíveis; ii) os processos burocráticos podem distorcer a compreensão de conceitos e das próprias políticas; por exemplo, o “conceito” de cultura é relacionado a um código contábil que, ao ser estabelecido por um técnico da prefeitura preocupado em “seguir a lei” ou “fechar o orçamento”, usa recursos e ordena despesas conforme rubricas disponíveis. Assim, há investimento em cultura com turismo, com educação, com o gabinete do prefeito, etc. iii) a análise dos empenhos das prefeituras aponta uma dificuldade operacional e de gestão nas prefeituras. Erros em empenhos, como devolução e cancelamento, são significativos. Isso, indiretamente, mostra problemas de gestão e, no caso do acesso à informação, traz prejuízos no entendimento das despesas por parte dos cidadãos.



Por essa ordem, a pesquisa está a procurar criar um conjunto de indicadores que reduza tais dificuldades para colaborar com a administração municipal e, acima de tudo, com a devida apropriação dessas informações por parte da sociedade.

## Referências

BONET I AGUSTÍ, Lluís. *Estadísticas e indicadores al servicio del análisis del sector cultural y de la evaluación de las políticas públicas de cultura. La economía de la cultura Iberoamericana. III Seminario sobre Políticas Culturales Iberoamericanas*: Madrid, 11 al 15 de diciembre de 1995, Madrid: OEI, 1997.

\_\_\_\_\_. *Reflexiones a propósito de indicadores y estadísticas culturales. Boletín Gestión Cultural no 7: Indicadores y Estadísticas Culturales*, abr., 2004. Disponível em: <<http://www.gestioncultural.org/boletin/pdf/Indicadores/LBonet-Indicadores.pdf>>. Acessado em: Jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 190, n. 190, p. 117. 2000. Sessão 1, pt. 1.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acessado em: Mai. 2015.

CARRASCO-ARROYO, Salvador. *Indicadores culturales: una reflexión*. Econcult, 1999.

COELHO, Teixeira. **A cultura e seu contrário**: cultura, arte e política pós-2001. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2008.

COLL-SERRANO, Vicente; *et al.* *Propuesta metodológica para el diseño de un sistema de indicadores culturales local basado en la planificación estratégica. Política y Sociedad*, v. 51, n. 2, p. 423-446, 2004.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. **Controle Social e Cidadania**. Curso de Controle Social. Módulo 03. Brasília: ENAP, 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores**



**Culturais** (2007-2010). Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

LLADÓ, Anna Planas; MASÓ, Pere Soler. *Sistema de indicadores para políticas municipais culturais: una herramienta de evaluación*. Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales, n. 24, p. 117-140, 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública – RAP, v. 36, n. 01, p. 51-72, 2002.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade – ORBIS. **Construção e Análise de indicadores**. Curitiba: SESI/PR, 2010.

PFENNIGER, Mariana. *Indicadores y estadísticas culturales: un breve repaso conceptual*. Boletín Gestión Cultural no 7: Indicadores y Estadísticas Culturales, abr., 2004. Disponível em: <<http://www.gestioncultural.org/gc/boletin/pdf/Indicadores/MPfenniger.pdf>>. Acessado em: Jan. 2016.

TABER, Micaela. *Indicadores culturales: qué, por qué y para qué medir*. Sistema de Información cultural – SIC México, 2005. Disponível em: <[https://sic.gob.mx/ficha.php?table=centrodoc&table\\_id=311&disciplina=>](https://sic.gob.mx/ficha.php?table=centrodoc&table_id=311&disciplina=>)>. Acessado em: Mar. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Controle social**. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acessado em: Mar. 2013.

ZIVIANI, Paula. **A consolidação dos indicadores culturais no Brasil: uma abordagem informacional**. 2008. (Dissertação) Programa de Pós-Graduação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.