

SEM INDICADORES CULTURAIS DAS CIDADES BRASILEIRAS NÃO SE FORMULAM POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal do Brasil de 1988 promoveu o município a ente federado. De fato, a iniciativa legislativa teve como objetivo promover uma maior descentralização administrativa, redefinindo atribuições da União, estados e municípios. A Constituição de 1988 garantiu maior autonomia para os municípios, que passaram a ter um papel fundamental no processo de gestão e de elaboração de políticas públicas.

Focalizando as atribuições dos municípios brasileiros cabe observar que o artigo nº 30 da Constituição Federal define para a área da cultura: IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. E, por meio dos artigos 215, ficava estabelecido que o Estado garantiria a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoio e incentivo a valorização e a difusão das manifestações culturais e, o artigo 216-A estabelecia que o Sistema Nacional de Cultura organizado em regime de colaboração,

de forma descentralizada e participativa, institua 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 (BRASIL, 1988 p. 126).

De fato, a iniciativa legislativa promoveu uma maior descentralização administrativa, redefinindo novos desenhos de políticas para os municípios. Deve ser ressaltado que o Decreto-lei nº 311, de 02 de março de 1938 que dispõe sobre a divisão territorial do país e outras providências reconhecem no Art. 3º que “a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome²”. Portanto, na legislação do país, subentende-se que município e cidade são sinônimos. Sendo assim, o presente estudo passa a tratar as informações municipais como sendo as das 5.570 cidades brasileiras.

Historicamente, a noção de cidade tem sido atribuída à concentração populacional e a existência de um ambiente de trocas, de ligações, de transferências materiais e imateriais; portanto, um ambiente que envolve fluxos, circulação e escalas variadas (ARRANJOS, 2016 p.12).

Nesse contexto, podemos pensar a cidade como um espaço de aglomeração territorial para a existência das práticas culturais, portadoras de sentidos. Assim, o critério de concentração geográfica das cidades permite-nos compartilhar visões e valores econômicos, sociais e culturais.

1- Consultora em Pesquisa e Indicadores Culturais. Economista, Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela ENCE/RJ. Professora do MBA em Gestão Cultural da UCAM/RJ e do MBA do Curso SESC/SP de Gestão Cultural. Trabalhou durante 36 anos no IBGE. Coordenou o estudo Sistema de Informações e Indicadores Culturais do IBGE (2004-2015)

2- Para informações mais detalhadas sobre o Decreto-lei nº 311, de 02 de março de 1938, consultar a website <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 12 ago. 2019.

Importa observar o processo de ocupação e concentração populacional no Brasil, com destaque para a malha dos municípios. O crescimento no número de municípios é resultado do intenso processo de urbanização ocorrido no País. O mais intenso povoamento se deu na extensa faixa litorânea (padrões histórico e internacional de assentamento próximo a mares e rios) seguido de uma mais lenta ocupação do interior. Nessa medida, este processo de crescimento acarretou uma série de demandas sociais e de serviços específicos de infraestrutura para atender às necessidades da população.

No contexto da descentralização administrativa implementada desde a Constituição de 1988, a criação de municípios envolve uma série de questões com implicações na ordem política, econômica, social e cultural. No período que vai de 2005 a 2018, o número de municípios cresceu, passando a divisão territorial do País de 5.564 para 5.570, com a instalação de seis novos municípios.

Vale lembrar que municípios com mais de 20 mil habitantes são obrigados pela Constituição de 1988 a ter um plano-diretor para administrar os recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

A Tabela 1 apresenta uma visão da desigualdade da distribuição da população pelo território brasileiro. Dos 5.570 municípios brasileiros, 68,4% têm até 20 mil habitantes, com um volume populacional representativo de 15,4% da população do país (32,1 milhões de habitantes). Na outra ponta, apenas 46 municípios (0,8% do total), com população superior a 500 mil habitantes, concentram 31,2% da população do país (64,9 milhões de habitantes).³

Tabela 1 - Distribuição dos municípios por classe de tamanho da população

Brasil	2005		2008		2011		2013		2015		2017		2018	
	5 564	100	5 564	100	5 565	100	5 570	100	5 570	100	5 570	100	5 570	100
Até 5 000	1 362	24,5	1 362	22,8	1 303	23,4	1 247	22,4	1 237	22,2	1 235	22,2	1 257	22,6
De 5 001 a 10 000	1 310	23,5	1 310	23,2	1 212	21,8	1 227	22,0	1 214	21,8	1 215	21,8	1 203	21,6
De 10 001 a 20 000	1 298	23,3	1 298	24,9	1 400	25,1	1 378	24,7	1 377	24,7	1 352	24,3	1 348	24,2
De 20 001 a 50 000	1 026	18,4	1 026	18,6	1 043	18,7	1 080	19,4	1 087	19,5	1 103	19,8	1 096	19,7
De 50 001 a 100 000	313	5,6	313	5,7	324	5,8	339	6,1	353	6,3	355	6,4	349	6,3
De 100 001 a 500 000	220	4	220	4,1	245	4,4	260	4,7	261	4,7	268	4,8	271	4,9
Mais de 500 000	35	0,6	35	0,7	38	0,7	39	0,7	41	0,7	42	0,8	46	0,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005-2018.

3- Mais informações no website do IBGE, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>. Acesso em 12 ago. 2019.

Assim, o tamanho populacional dos municípios brasileiros torna-se um dos indicadores importantes para a gestão dos governos municipais, considerando que são mais suscetíveis às demandas e pressões da população, em função da proximidade do viver e fazer dos cidadãos.

Outros fatores que também repercutem sobre a malha municipal, referem-se à distribuição espacial e sua composição, segundo diferentes características, que fornecem informações relevantes para contextualizar o panorama social, econômico, político e cultural das cidades.

A demanda por informações sobre o município e com a base municipal tem sido crescente nessas últimas décadas. Diversos órgãos públicos, federais e regionais vêm disponibilizando dados e registros administrativos para subsidiar o planejamento e a evolução de programas através de indicadores do âmbito municipal.

Já existe uma quantidade significativa de fontes de dados e indicadores disponíveis que podem ser utilizadas para o monitoramento de curto, médio e longo prazo para projetos sociais, econômicos, culturais ou ambientais. As bases estatísticas nacionais, muitas delas convergentes com as estatísticas internacionais, formam um primeiro recurso de informação. Entretanto, muitas informações internas do próprio sistema federal, estadual e municipal não estão sistematizadas, atualizadas e disponíveis para acesso.

Para além da disponibilidade das informações, somam-se três restrições que devem ser mencionadas. A primeira é que a divulgação pública da informação nem sempre é condizente com a necessidade da avaliação do projeto, ou seja, a informação torna-se acessível algum tempo depois; a segunda refere-se à desagregação setorial e territorial das atividades analisadas, que muitas vezes não chega à especificidade espacial ou da categoria que são necessárias para a análise do diagnóstico desejado e a terceira, a quebra de séries históricas interrompendo a percepção dos dinamismos, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

Outro problema, mais especificamente no contexto da área das políticas culturais, qualquer que seja a instância administrativa, refere-se aos recorrentes cortes no orçamento da cultura, de maneira mais ampla, e, especificamente, a falta de recursos para a realização de pesquisas e diagnósticos sobre o setor, consiste em um dos principais obstáculos para desenvolver o aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação do setor cultural.

E, como toda política pública, a política cultural também precisa prever em seu planejamento, suas fontes, mecanismos de investimento, incentivo, financiamento, preservação, promoção e difusão, bem como a identificação das prioridades e metas a serem alcançadas (BOTELHO, 2016, p. 29) que contribuirão de maneira qualificada para a avaliação de políticas públicas para as cidades.

1 - SISTEMATIZAÇÃO DE INDICADORES CULTURAIS PARA AS CIDADES BRASILEIRAS

Para identificar, junto à administração municipal, os indicadores provenientes de suas bases de informações, sugerimos neste artigo um quadro modelo que a sistematiza e atualiza indicadores básicos que ajudam na geração de conhecimento para a definição e avaliação de políticas públicas da cultura nas 5 570 cidades brasileiras.

Para analisarmos a informação disponível no município/cidade, selecionamos a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) Suplemento Cultural¹, para compor um quadro de monitoramento. A Munic é uma pesquisa que sistematiza estatísticas de registros administrativos relativos às prefeituras, representa uma importante fonte de informações para a construção de um amplo perfil dos municípios brasileiros e, de suas administrações públicas, fornece subsídios para o planejamento,

acompanhamento e avaliação de políticas públicas e, propicia a elaboração de um quadro geral dos aspectos da gestão municipal na atualidade brasileira, onde os municípios vêm desempenhando papel cada vez mais importante na implantação de diversas políticas setoriais.

De acordo com o Suplemento de Cultura da Munic 2014:

A formulação e a execução de uma política pública voltada para a cultura e a inter-relação com as demais políticas, é o que define a importância do tema para um determinado governo nacional, estadual ou local. Esta articulação posiciona a cultura dentro do circuito institucional e administrativo, do governo, do legislativo, da herança jurídica, das relações federativas. Define o empreendimento futuro através da estratégia, dos recursos de toda ordem (físicos, financeiros,

humanos, tecnológicos, intangíveis) necessários para que se cumpram objetivos, planos, metas, programas, projetos e ações. Estabelece o tempo para que o que foi planejado aconteça. Monitora sua ação para detectar o imprevisto, corrigir rumos ou estabelecer novos caminhos. Utiliza e prioriza a informação como companheira inseparável no procedimento de pensar, agir, refletir e reagir. Torna o procedimento político uma função coletiva. (PERFIL, 2015 p.39).

O quadro 1 abaixo permite a visualização de informações selecionadas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Suplemento Cultura de 2014 (Munic), levada a campo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que ajudam a identificar, junto às prefeituras, um conjunto de atividades e ações para o desenvolvimento de uma política cultural para as cidades.

Quadro 1 - Modelo para levantamento de indicadores da gestão e política cultural

	Sim	Não
Órgão gestor da cultura		
Órgão gestor da cultura possui computadores em funcionamento		
Órgão gestor da cultura possui computadores com acesso à internet		
Órgão gestor da cultura possui velocidade da conexão		
Órgão gestor da cultura possui e-mail/ endereço eletrônico		
Órgão gestor da cultura possui página na internet		
O município utiliza sistemas informatizados para gerenciar a política de cultura		
cadastro de projetos culturais, pelos agentes, para solicitação de apoio		
acompanhamento da execução dos projetos cadastrados		
realiza a gestão do patrimônio cultural		
Existência de cursos de capacitação ou profissionalizante		
curso de gestão de equipamentos culturais		
curso de elaboração e gestão de projetos		
curso de capacitação tecnológica e administrativa		
curso de gestão cultural		
curso sobre leis de incentivo		
curso sobre editais		
curso sobre capacitação de recursos		
Existência de política municipal de cultura		
Existência de plano municipal de cultura		
O município aderiu ao Sistema Nacional de Cultura		
Existência de programa ou ação para a produção cultural local autossustentável		
Existência de consórcio intermunicipal de cultura		
Existência de parcerias com entes públicos e privados		
Existência de programa ou ação para fomentar iniciativas na área cultural		
Existência de financiamento das atividades culturais		
Existência de leis de incentivo		
Existência de legislação de proteção ao patrimônio cultural		
Existência de Conselho Municipal de Cultura		
Existência de Conferências Municipais de Cultura		
Existência de Fundo Municipal de Cultura		

Fonte: IBGE, Pesquisa de informações Municipais Suplemento de Cultura, 2014.

O quadro Modelo apresenta como dimensões relevantes da gestão municipal de cultura a análise formal da estrutura da administração municipal, dos seus instrumentos de gestão, sua qualificação, seu nível de capacitação, modernização e articulação com outros municípios e com a sociedade civil.

Para o desenho de políticas públicas precisamos de uma base de dados que engloba a existência da informatização de determinados processos e a capacitação de servidores por serem indicadores potenciais da capacidade técnica e administrativa da gestão cultural e que permitem estabelecer o compromisso institucional para a formação de um sistema de monitoramento atualizado e contínuo.

A partir desse quadro, pretende-se disponibilizar informações para monitorar mais detalhadamente, no longo prazo, os impactos das ações e atividades do setor cultural das 5 570 cidades brasileiras e elaborar análises comparáveis de políticas públicas de cultura.

Vale ressaltar que o último levantamento da Munc se deu em 2014 e desde então não dispomos mais de dados atualizados da pesquisa. Diante deste cenário, a intenção desta proposta de quadro se justifica para mantermos constante a série histórica dessas informações municipais e gerar subsídios para reverter o quadro de carência de informações sobre o setor cultural, independentemente dos recursos orçamentários e da vontade política.

Como observa Isaura Botelho (2010) em "Como um olhar sobre a infraestrutura cultural dos municípios brasileiros contribui para o planejamento de políticas culturais," que ainda é preciso evoluir muito na institucionalização do campo de estudos da cultura e que "se levarmos em consideração as mudanças que a Constituição de 1988 promoveu com relação aos municípios, dando-lhes maior autonomia e mais recursos para a elaboração de políticas setoriais, exigindo, porém responsabilidades correspondentes, a MUNIC nos revela que, pelo menos na área cultural isso pode estar apenas começando.

Finalmente, seria importante que se retomasse a cooperação técnica entre o Ministério da Cidadania, Secretaria Especial de Cultura e os órgãos de estatísticas nacionais de forma a tornar permanente o sistema de informações culturais do País. O trabalho conjunto com organismos de gestão cultural, universidades, institutos de pesquisa públicos ou privados podem contribuir de maneira importante para a construção do sistema de informações culturais integrado, para as cidades e para o País. Um esforço que exige um planejamento de curto e longo prazo.

REFERÊNCIAS

ARRANJOS populacionais e concentrações urbanas no Brasil / IBGE, Coordenação de Geografia. - 2.ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016, p.12. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15782-arranjos-populacionais-e-concentracoes-urbanas-do-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 12 ago. 2019.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da Cultura: políticas públicas e seus desafios**. São Paulo: Edições SESC, 2016. 400 p.

BOTELHO, Isaura. **Como um olhar sobre a infraestrutura cultural dos municípios brasileiros contribui para o planejamento de políticas culturais**. In: ENECULT, 6., Salvador. Anais eletrônicos. Salvador: Facom, 2010. p. 1-17. Disponível para acesso em <http://www.cult.ufba.br/wordpress/24457.pdf>: .Acesso em 25 set. 2019.

BRASIL, 1988. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10637721/artigo-30-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em 14 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015 p. 127. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf?sequence=1. Acesso em 16 set. 2019.

PERFIL dos estados e dos municípios brasileiros: cultura: 2014 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 106p. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura_2014/default.shtm. Acesso em 12 ago. 2019.

PERFIL dos municípios brasileiros: Suplemento Cultura 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 268 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/default.shtm>. Acesso em 12 ago. 2019.

Decreto Lei nº 311, de 02 de março de 1938. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 7/3/1938, Página 4249 (Publicação Original). Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 16 set. 2019.