

EM BUSCA DE UMA METODOLOGIA EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS EDITAIS DE FOMENTO E DIFUSÃO DA FUNARTE

JULIANA AMARAL DOS SANTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

GLORIA MARIA DE SOUSA DOS SANTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

MARCIA CRISTINA DE ALMEIDA SANTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

EM BUSCA DE UMA METODOLOGIA EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS EDITAIS DE FOMENTO E DIFUSÃO DA FUNARTE

INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas no Brasil é uma área de conhecimento em construção cuja prática ainda se faz bastante incipiente. Com reconhecida relevância no país a partir da década de 1990 (FARIA, 2005; TREVISAN e BELLEN, 2008; COSTA e CASTANHAR, 2003), o setor carrega consigo um caráter multidisciplinar cujas referências encontram-se muito mais nas ciências políticas do que na administração pública.

Nesse contexto, muitas são as possibilidades e as lacunas encontradas no domínio da avaliação, tanto na pesquisa quanto em sua execução. Embora se constitua como fator primordial em todas as etapas de uma política pública, em especial para tomada de decisões, o campo da avaliação ainda não apresenta conceitos e metodologias estabelecidos, o que dificulta sua compreensão.

No âmbito das políticas culturais, a avaliação se coloca ainda mais desafiadora, uma vez que seus processos devem considerar os elementos envolvidos na atividade cultural, sejam eles econômicos, simbólicos ou sociais. Nesse momento, a ideiação de metodologias se coloca como fator fundamental na avaliação de políticas públicas de cultura, visto que não há padrões estabelecidos para aspectos relacionados à área.

Na alçada do Ministério da Cultura, a Fundação Nacional de Artes - Funarte é responsável pelas políticas para as artes, contemplando o fomento às diferentes linguagens – artes visuais, circo, dança, música e teatro – via editais públicos de seleção de propostas artísticas.

A avaliação dos programas e ações da Funarte ocorre demasiadamente no domínio quantitativo, precisando ser pensada uma metodologia qualitativa que compreenda a extensão de suas ações e os impactos provocados em seu público-alvo, para além dos números fornecidos por certos indicadores de produção cultural.

A relevância desse trabalho está na oportunidade de discorrer sobre o tema, em especial a relação entre a teoria e a prática da avaliação de políticas públicas, em uma esfera cuja carência de estudos se faz bastante evidente, visando contribuir para ampliar as discussões e as possibilidades de metodologias em avaliação de políticas culturais.

Assim, com o intuito de discursar acerca da relevância da concepção de critérios de análise no espaço das políticas públicas de cultura, propõe-se, inicialmente, uma breve apresentação do campo, destacando sua multidisciplinaridade. Em um segundo momento disserta-se sobre a relevância desses estudos no desenvolvimento da cultura. Por fim, ilustra-se a formação de metodologias de avaliação de políticas públicas a partir de um olhar dos editais da Funarte na última década.

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CONTEXTO E POSSIBILIDADES

1.1. A multidisciplinaridade do estudo de Políticas Públicas

A zona de conhecimento de políticas públicas no Brasil vem anunciando, nas últimas décadas, avanços consideráveis quanto à estruturação do setor. É possível observar sua difusão na formação acadêmica com a criação de cursos, disciplinas, teses e dissertações, assim como no aparecimento e aperfeiçoamento de instituições de fomento à pesquisa e no interesse organizacional em estruturar políticas, programas e ações.

Apesar do aparente crescimento do setor, esses estudos apresentam-se dispersos, recaindo sua ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos

de negociação das políticas setoriais específicas (TREVISAN e BELLEN, 2008). Soma-se a essa questão, a escassez de diálogo entre pesquisadores e a exiguidade na produção de conhecimento (SOUZA, 2003).

O desenvolvimento da matéria de políticas públicas divide a área em estudos setoriais que se multiplicam em uma diversidade de objetos empíricos, sem um fortalecimento de sua conceitualização e uso. Souza (2003) justifica essa dificuldade e a multidisciplinaridade do ramo:

Em síntese, o problema do crescimento horizontal excessivo versus a falta de fortalecimento vertical decorre do crescimento da própria disciplina no Brasil, pois ela assumiu uma formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que grupo de pesquisa (Souza, 2003:16).

Souza (2003, p.17) afirma ainda que, mediante a característica multidisciplinar, a seção não apresenta modelos ou tipologias consistentes de políticas públicas, mantendo uma “leveza metodológica exagerada”. Para Faria (2003), esse campo de estudos representa uma “babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas” que tentam agregar unidade à diversidade.

No terreno da *práxis* na administração pública, as políticas podem desdobrar-se em planos, programas e projetos, assim como constituir base de dados e informações para pesquisas sobre o tema. Após implementadas e executadas, devem sujeitar-se a sistemas de acompanhamento e avaliação. Nesse sentido, elas repercutem nos meios político e econômico, (re) estabelecendo e/ou (re) criando as relações entre Estado e sociedade.

É nesse contexto que as políticas públicas, seus ciclos e desdobramentos envolvem diferentes atores e percursos nos mais diversos ramos de conhecimento, apresentando fragilidades e potencialidades na elaboração e na consecução, e principalmente em sua avaliação.

1.2. Avaliação de Políticas Públicas: breve descrição

No Brasil, a estruturação dessa esfera no contexto das políticas públicas é muito recente, remetendo à década de 1990, ocasião da Reforma do Estado (FARIA, 2005; TREVISAN e BELLEN, 2008; COSTA e CASTANHAR, 2003).

Nesse período, dentre os fatores que incrementaram a prática da avaliação estão a crise fiscal, que diminuiu a capacidade de gastos dos governos, aumentando a pressão por maior eficiência; o fim do processo inflacionário; a intensificação do processo democrático, trazendo novos atores e demandas sociais; a desorganização da função planejamento, gerando ausência de informações e avaliações; aumento da desigualdade social e busca por programas sociais públicos; pressão de organismos internacionais de fomento pela aferição dos resultados de programas sociais (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Quanto à sua definição, não existem conceitos estabelecidos para avaliação de políticas públicas. Há a compreensão de que é uma técnica voltada para a análise sistemática e objetiva de um programa ou projeto, finalizado ou em andamento, com o intuito de orientar os tomadores de decisão quanto à permanência, correções e extinção de uma política (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Seu caráter analítico permite ao governante conhecer os resultados de um programa, projeto ou ação, utilizando as informações para fundamentar decisões, aprimorar a elaboração de uma política e estimular a prestação de contas. Nesse sentido, diversos são os atores envolvidos nas técnicas avaliativas.

Assim, é possível afirmar que a pesquisa avaliativa “constitui-se na determinação de valor de uma ação” (RAMOS e SCHABBACH, 2012, p.1273), possui a característica explícita

de formação de valor, abrangendo indicadores como justiça social, eficiência, redução de custos, equidade, entre outros (FARIA, 2001 APUD RAMOS e SCHABBACH, 2012).

A avaliação pretende responder a questionamentos acerca dos objetivos traçados na formulação do programa, sobre seu funcionamento e quanto ao cumprimento de seus resultados. Ao introduzir elementos qualitativos à pesquisa, atribuindo valores e julgamentos, a avaliação deixa de ser um mero instrumento de acompanhamento de ações governamentais (RAMOS e SCHABBACH, 2012), tornando-se primordial em todo o ciclo de políticas públicas¹.

Sua institucionalização ainda apresenta fragilidades, observando a escassez de estudos nas fases de pós decisão e pós execução. As análises existentes geralmente permanecem limitadas à ciência política em detrimento de experiências e teorias desenvolvidas no plano da administração pública.

Quanto aos seus usos, Faria (2005) os propõe abrangendo os aspectos conceitual, em que as descobertas com a avaliação podem modificar a compreensão da natureza, da operacionalização e do impacto do programa ou ação implementada; instrumental, quando as descobertas não implicam muitos desdobramentos, gerando incertezas; simbólico e/ou político (ou de persuasão) ao reforçar o apoio para tomadas de decisão em relação a mudanças necessárias na política, buscando legitimação e novos adeptos; e esclarecimento, quando, pelo excesso de conhecimento, há o impacto na rede de atores envolvidos e nas instituições, pautando a agenda governamental.

A avaliação pode ser pensada ainda conforme o agente que realiza e participa da avaliação, segundo a sua natureza, consoante ao momento, no tempo da ação, em que é realizada e de acordo com o tipo de problema que busca resolver. Esses diferentes tipos de avaliação podem direcionar para uma diversidade de metodologias, de acordo com os objetivos a serem atingidos, conforme quadro 1.

Quadro 1. Tipos de avaliação.

Aspectos da avaliação	Tipo de avaliação	Objetivo
Participação do agente no processo.	Externa – executada por agentes externos à organização.	Isenção e objetividade na execução da avaliação.
	Interna – realizada por agentes da instituição.	Possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão acerca das ações da organização.
Natureza da avaliação.	Formativa	Análise e informações sobre as etapas de elaboração e implementação, para fins de correção de procedimentos.
	Somativa	Análise e informações sobre a implementação e etapas posteriores, realizada durante a operacionalização do programa ou após sua realização, para fins de verificação de alcance de metas.
Momento (temporal) da avaliação.	<i>Ex-ante</i>	Realizada antes do início do programa ou ação, auxiliando na tomada de decisão.
	<i>Ex-post</i>	Realizada durante o programa ou ação ou após sua realização, quando as decisões se baseiam nos resultados alcançados.
Tipo de problema a ser resolvido	Processos	Executada durante o programa ou ação e tem como foco na gestão. Busca correções e adequações.
	Resultados	Realizada no final da ação, objetiva responder sobre bom funcionamento

		ou não da ação, com foco em seus efeitos e consequências.
--	--	---

Fonte: Adaptado de RAMOS e SCHABBACH, 2012.

Considerando a ocasião da inserção do campo no Brasil e as especificidades da formação político social do país, assim como sua estruturação pública, pode-se entender que é premente pensar a avaliação de políticas a partir da realidade brasileira. As vulnerabilidades encontradas em seus conceitos e vivenciadas na sua *práxis* espelham essa condição.

Queiroz e Capelari (2019) destacam esse aspecto ao proporem que o ato de avaliar se situa entre a ciência e a arte, uma vez que incita a reflexão não apenas referente ao conteúdo das políticas, como também quanto ao contexto de sua implementação, compreendendo as condições existentes para o funcionamento de programas e ações, estabelecendo objetivos condizentes com uma realidade possível.

Dessa forma, este trabalho destaca a relevância da construção de metodologias para avaliação de programas públicos de cultura, evidenciando suas especificidades, a diversidade organizacional, e os interesses envolvidos em cada ação na ocasião da análise dos editais de fomento e difusão da Fundação Nacional de Artes – Funarte.

2. A RELEVÂNCIA DOS ESTUDOS SOBRE AVALIAÇÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Pensar em uma dinâmica de avaliação de ações e programas culturais públicos pode ser considerada uma questão recente. O interesse público e governamental em estruturar dados concernentes à economia da cultura no país, assim como o discernimento no tocante à sua relevância socioeconômica era, até 20 anos atrás, praticamente incipiente.

A compreensão do verdadeiro alcance das políticas públicas de cultura deve abranger não somente seus resultados perante a sociedade, mas inclusive sobre a atuação institucional nesse processo. É necessário munir as instituições de ferramentas e metodologias que contribuam para um aprimoramento do planejamento, do desempenho e da avaliação dessas políticas, concebidas com a participação da sociedade e baseadas em questões que dialoguem com a realidade brasileira.

Tão logo se faz constante pensar o cenário cultural de forma objetiva, tendo em vista a diversidade de circuitos culturais em que se incluem uma pluralidade de instituições, programas e projetos, assim como a efetiva vida cultural da população (BOTELHO, 2016).

Nesse contexto, os estudos acerca da cultura são relevantes para reflexão e para a sistematização de dados e informações que venham contribuir para o fortalecimento dos diferentes setores da cadeia produtiva da cultura. Na administração pública, visam aperfeiçoar as políticas públicas, assim como legitimá-las frente às demais demandas governamentais.

As pesquisas em políticas públicas de cultura se colocam como instrumentos estratégicos para consolidação de um espaço em constantes transformação, ameaças, desmontes e reconstruções, a partir da análise de sua realidade, requerendo atuações mais precisas da administração pública.

Desta maneira, as pesquisas em cultura desenvolvem-se e estabelecem-se sob o respaldo da necessidade de consolidar cientificamente as argumentações em defesa do desenvolvimento das artes e da cultura (BOTELHO, 2016).

Assim, o estabelecimento de pesquisas de cultura deve considerar as especificidades que envolvem sua diversidade, apresentando sugestões de novos argumentos e categorias que oportunizem tratá-las, assim como contribuir para a tomada de decisões e suas consequentes avaliações, tendo por base a realidade sociocultural brasileira.

2.1 Mecanismos e práticas

A criação de métodos e a aplicação da avaliação no campo das políticas públicas de cultura expressam a relevância do tema na vida cotidiana da sociedade. Entendendo sua importância estratégica no âmbito público, tem-se, cada vez mais evidente a necessidade de dotar competências gerenciais diversas ao trabalho desenvolvido nesse setor.

A avaliação relaciona-se diretamente com o estabelecimento de um sistema de boa governança para a cultura ao comprometer-se com a melhoria do desempenho das ações e programas, baseada na efetividade, na eficácia e na eficiência, sendo preconizada em um ambiente amplo de participação e inclusão social.

Em um histórico de estruturação dos estudos de políticas públicas, as principais pesquisas são realizadas por organismos similares a ministérios da cultura, entendidos como responsáveis pela condução de políticas na área e de grande competência para desenvolver estudos que instruem a tomada de decisões com maior objetividade (BOTELHO, 2016).

Para além das instituições públicas, outros organismos de pesquisa autárquicos e independentes, públicos e/ou sem fins lucrativos, desenvolvem esse papel de forma mais orgânica, sem pressões políticas e com conhecimentos e competências específicas sobre a temática, como organizações não governamentais, observatórios e universidades.

No Brasil, constitui-se como o primeiro mecanismo oficial de estudos e pesquisas em razão da estruturação de um sistema de estatísticas culturais a coleção “Diagnóstico de investimento em cultura no Brasil”, realizada em 1998 pela Fundação João Pinheiro. Em 2004 o Ministério da Cultura assina o Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

O Acordo visa desenvolver uma conta satélite da cultura que reúne dados e informações consistentes do setor cultural, produzidos de forma contínua, assim como a formulação de indicadores, com o intuito de fomentar estudos, pesquisas e publicações nos planos público e privado, e de fornecer subsídios para o planejamento e tomada de decisõesⁱⁱ.

No contexto das políticas públicas, a avaliação apresentou maior destaque na ocasião da Conferência Nacional de Cultura, em 2005, estando entre as 30 prioridades estabelecidas; está presente no Plano Nacional de Cultura, em que é reconhecida sua relevância para a efetivação do Sistema Nacional de Cultura, e constitui-se uma das principais atividades do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

Outro dispositivo de pesquisa existente é o instrumento firmado com o IPEA, em 2012, que tem por objetivo constituir informações qualitativas acerca da economia criativa no país a partir de dados da Pesquisa Nacional de Amostra de domicílios – PNAD, da Pesquisa de Orçamento Familiar – POF, da Pesquisa Mensal de Emprego – PME e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

No ambiente das artes, a Funarte é compreendida como a responsável, na esfera federal, pelas políticas públicas para as artes cênicas, as artes visuais, a música e para preservação do acervo de arte do Brasil, herdado do extinto Serviço Nacional de Teatro.

Nesse contexto, sua atuação se dá a partir da realização de editais de seleção pública de propostas artísticas, instrumentos de fomento instituídos como ferramentas públicas de difusão de políticas. A Fundação expõe seus programas e ações por meio da elaboração e execução desses mecanismos voltados para artistas, grupos, profissionais e instituições das artes no país.

No momento da elaboração do edital, são traçadas as metas a serem atingidas, percorridos os objetos gerais e específicos e levantados os possíveis indicadores de desempenho que possibilitarão a aferição dos resultados, sejam eles quantitativos ou qualitativos.

Após a realização dos projetos, é obrigatório o encaminhamento à Funarte de relatório de prestação de contas, com o envio de materiais comprobatórios da atividade como fotos,

vídeos, clippings de imprensa e redes sociais. Esse documento se propõe como mecanismo de avaliação e se caracterizam como uma preocupação com a avaliação.

Pensar metodologias de avaliação para a cultura implica uma análise do próprio setor, assim como a geração de uma cultura da avaliação, ou seja, é preciso instituir uma convivência cotidiana com metodologias de acompanhamento de processos e avaliação de resultados (BARROS, 2008).

Ainda que no Brasil os estudos em políticas públicas tenham adquirido avanços na formação e na difusão de pesquisas, eles não assumem o protagonismo necessário, atuando de forma dispersa e muitas vezes dependente de interesses institucionais e pessoais de dirigentes e pesquisadores (BOTELHO, 2016).

2.2. Lacunas e desafios

Em um contexto instável de governança pública na cultura, a elaboração, o cumprimento e principalmente a avaliação das políticas públicas tornam-se difíceis e muito incipientes, ao mesmo tempo em que são prementes. A própria multidisciplinaridade do conceito de avaliação e a amplitude de seus métodos inibem uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema.

O estudo de dados e a análise de informações se colocam muitas vezes como mecanismos estratégicos de gestão, entretanto é necessário compreender que a lógica política muitas vezes não acompanha o tempo da pesquisa (BOTELHO, 2016). Essa discrepância gera descontinuidades de programas consistentes e efetivos, ressaltando os personalismos oriundos de nossa formação social.

Atentando para a diversidade cultural e os significados gerados por seus atores, a avaliação visando resultados quantitativos deve ser constantemente relativizada, utilizando-se, sempre que possível, observações de natureza qualitativa. Os dados qualitativos oportunizam resultados mais completos em uma área cujas esferas social, simbólico e econômico transitam de forma igualitária e difusa (BOTELHO, 2016).

Nesse sentido, os dados do setor cultural devem ser constantemente revisitados de forma a atender sua complexidade socioeconômica e sociocultural, o que demanda uma extensão e dimensão específicas de pesquisa, assim como maiores custos, e conseqüentemente dificulta o olhar dos órgãos públicos para esses processos.

Outra questão emergente em um domínio cujos modos são constantemente descontinuados, é a colocação de um sistema de governança para a cultura com a criação de novos marcos legais com foco no cidadão (BARROS, 2008), possibilitando a consolidação de ações continuadas e legitimadas.

Para a efetivação desses meios, as limitações perpassam, mais uma vez, pela relação entre a lógica temporal da pesquisa, a premência da inclusão e da participação social e a urgência na elaboração e na aplicação de políticas públicas. Acrescentam-se a esses desafios, lacunas referentes à

sinergia entre formulação de políticas, desenvolvimento institucional e alocação orçamentária; à fragilidade dos indicadores disponíveis; à desarticulação entre as abordagens setoriais no campo cultural; à incipiente participação da sociedade civil no processo de acompanhamento e avaliação; à ausência de retorno dos resultados da avaliação ao processo de gestão; à integração de outras iniciativas de avaliação do setor público (BARROS, 2008, p. 3).

Assim, as lacunas devem ser superadas a partir do olhar a respeito da avaliação como um “processo de circularidade viva” (BARROS, 2008), contínuo e dialógico com a realidade de projetos e programas mobilizados por sujeitos e instituições, presumindo a diversidade do setor.

A criação de indicadores, a identificação de códigos e o reconhecimento dos diferentes atores devem ser pensados de forma a garantir a compreensão, a aprendizagem, a decisão e o comprometimento de todos os envolvidos no processo de avaliação. As variáveis devem ser pensadas para além de dados quantitativos, possibilitando a compreensão de uma realidade polissêmica (BARROS, 2008).

3. PRÁXIS METODOLÓGICA EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS EDITAIS DA FUNARTE

O aspecto metodológico na avaliação de políticas públicas, ainda se apresenta difuso. É nítida a necessidade de discussão dessa temática na academia, com o intuito de concentrar o desenvolvimento de ideias e conceitos, reduzindo as divisões setoriais existentes que culminam numa diversidade conceitual, metodológica e prática.

Nas políticas públicas de cultura, essa questão se faz ainda mais afligente. Apesar do desenvolvimento de pesquisas na esfera acadêmica e uma certa estruturação quanto à organização de dados e informações no país, a composição de metodologias para avaliação e a compreensão de seu papel na gestão cultural não se colocam como prioridade nas instituições governamentais.

O presente estudo visa apresentar a sistematização de um processo metodológico para avaliação das políticas públicas de cultura no contexto da Fundação Nacional de Artes, a partir da análise de seus editais na última décadaⁱⁱⁱ. Nesse sentido, serão discutidas as etapas e métodos desenvolvidos para a construção dessa análise.

Com o intuito de basilar as evidências trazidas pela análise dos editais, são considerados como norteadores da pesquisa os documentos normativos que conduzem os aspectos constitutivos das políticas da Funarte, assim como seu exercício: relatórios de gestão, processos administrativos, leis, normativas, editais e relatórios de prestação de contas dos projetos contemplados/realizados.

Quadro 2. Documentos norteadores da pesquisa

Normativas e documentos	Disposição
Lei nº 6.312 de 16 de dezembro de 1975	Autoriza o poder executivo a instituir a Fundação Nacional de Artes e dá outras providências.
Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Decreto nº 5.037 de 7 de abril de 2004	Aprova o Estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Fundação Nacional de Artes
Lei nº 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 14.133/2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
Portaria nº 29/2009	Dispõe sobre a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e para concessão de prêmios a iniciativas culturais no âmbito do Ministério da Cultura.
Lei nº 195 de 8 de julho de 2022	Discorre sobre o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural.
Decreto nº 11.525 de maio de 2023	Regulamenta a Lei nº 195 de 8 de julho de 2022.
Processos administrativos	Institucionalização da ação a partir de documentos balizadores do programa, como notas técnicas, metas, indicadores, edital.

Relatórios de Gestão Funarte 2012 a 2022 ^{iv} disponibilizados na página eletrônica da instituição.	Discorre sobre a prestação de contas e relato das políticas executadas e os resultados atingidos nas diferentes áreas da Fundação.
Relatórios de Prestação de Contas dos projetos contemplados.	Detalhamento e comprovação da execução do projeto via questionário e materiais comprobatórios, como peças de divulgação, matérias de imprensa, fotos, vídeos, redes sociais, borderôs, declarações etc.

Fonte: elaborado pelos autores.

Quanto à escolha dos editais a serem analisados, é interessante observar como se dá a seleção desses mecanismos em consonância com sistemas informativos de outras instâncias governamentais, a partir do cruzamento de dados da cultura no contexto nacional, assim como a instauração de caminhos alternativos de análise.

Quanto aos usos e tipos de avaliação, considera-se a diversidade acerca do referencial, assim como as especificidades das políticas culturais. Para a realização da avaliação dos editais, o maior desafio encontra-se na idealização de indicadores que permitem aferir as metas e objetivos do programa, tendo por base dados e informações quantitativas e qualitativas.

3.1. Da seleção dos editais

Considerando que a Funarte abrange todo o território nacional, que o principal critério de difusão de suas ações tem por base a regionalidade brasileira, e fundamentando-se, ainda, na distribuição de recursos instituída pela Lei Paulo Gustavo^v, definiu-se o universo amostral a partir da proporcionalidade populacional de cada região.

Nesse sentido, segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir dos resultados do Censo 2002, a projeção da população brasileira é de 203.062.512^{vi}, distribuída entre as regiões geográficas aproximadamente da seguinte forma: 8% na região Norte, 27% na região Nordeste, 42% no Sudeste, 15% no Sul do país e 8% na região Centro-Oeste.

Presumindo uma distribuição numérica, regional e aleatória dos editais da Funarte, e ponderando que a menor representatividade seria 2 editais por região geográfica, garantindo o mínimo de diversidade, entende-se previamente, para fins desta pesquisa, que para se atingir uma amostra representativa que abarque toda a Funarte, é necessário analisar em torno de 26 editais, conforme quadro 3 abaixo.

Quadro 3. Representatividade e Coeficiente para seleção dos editais

Região	Representação populacional (arredondado pelo número matemático)	Coeficiente mínimo (arredondado pelo número matemático)	Número de editais a serem analisados
Norte	8%	2	26
Nordeste	27%	7	
Sudeste	42%	11	
Sul	15%	4	
Centro-Oeste	8%	2	

fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse cenário, de forma a estabelecer um critério de seleção dos 26 editais a serem avaliados, foram listados todos os instrumentos de fomento trabalhados entre os anos de 2012

e 2022, a partir das informações encontradas nos Relatórios de Gestão da Fundação no referido recorte temporal, totalizando 83 editais.

Deste total, constatou-se que 37 editais são recorrentes no recorte temporal. Por constituírem o mesmo objeto e, conseqüentemente, os mesmos objetivos, optou-se pela exclusão dos editais executados mais de uma vez. Assim, chega-se a um quantitativo de 46 editais.

Nesse recorte ainda se encontram editais executados em caráter eventual, em ocasião de datas comemorativas, ou que espelham o caráter de uma gestão específica, que representam a necessidade política de uma atuação da Funarte, mas que não se exprimem instrumentos efetivos de cumprimento de sua missão.

Assim, dos 46 editais, restam 38, dentre os quais são sorteados, por método probabilístico, 26 a serem avaliados, dentre aqueles que fornecem todos os dados pertinentes à análise. São eles: (1) Bolsa de Estímulo às Artes Visuais; (2) Bolsa Funarte e Aliança Francesa de Residências Artísticas em Artes Cênicas Brasil/França 2021/2022; (3) Bolsa Funarte Interações Estéticas – Residências Artísticas em Pontos de Cultura; (4) Bolsa Funarte Solange Zuñiga de Conservação Fotográfica; (5) Edital Conexão Artes Visuais; (6) Microprojetos Mais Cultura; (7) Prêmio Funarte Acessibilização Virtual; (8) Prêmio Funarte Artes Visuais: periféricas e interiores; (9) Prêmio Funarte Carequinha; (10) Prêmio Funarte Circulação e Difusão da Dança; (11) Prêmio Funarte de Apoio a Banda de Música; (12) Prêmio Funarte de Apoio às Famílias Circenses; (13) Prêmio Funarte de Apoio ao Espetáculo Circense; (14) Prêmio Funarte de Artes Plásticas Marcantônio Villaça; (15) Prêmio Funarte de Composição Clássica; (16) Prêmio Funarte de Concertos Didáticos; (17) Prêmio Funarte de Estímulo ao Circo; (18) Prêmio Funarte de Estímulo ao Teatro; (19) Prêmio Funarte de Música Brasileira; (20) Prêmio Funarte de Programação Continuada para Música Popular; (21) Prêmio Funarte Festivais de Música 2020; (22) Prêmio Funarte Festival de Teatro Virtual; (23) Prêmio Funarte Klauss Vianna; (24) Prêmio Funarte Marc Ferrez de Fotografia; (25) Prêmio Funarte Myriam Muniz e (26) Programa Rede Nacional de Artes Visuais.

3.2. Da avaliação

Tendo em vista a diversidade conceitual e tipográfica do conceito e dos critérios de avaliação de políticas públicas, propõe-se uma análise *ex-post*, ocorrendo após a implementação da política e as decisões se baseiam nos resultados alcançados; **interna**, ao ser realizada por agentes da organização, possibilitando a reflexão, a aprendizagem e a compreensão mais detalhada das ações da instituição; **somativa**, para fins de verificação de alcance das metas e **de resultados**, buscando responder sobre o bom funcionamento, ou não, da ação, com foco em seus efeitos e conseqüências (RAMOS e SCHABBACH, 2012; FARIA, 2005).

Quanto à análise de resultados, vislumbra-se a avaliação de impacto, que busca o acompanhamento das possíveis mudanças da situação do público-alvo do programa, detectando alterações nas condições de vida e produção artística desse público e se as mesmas ocorreram da forma desejada.

Esse tipo de avaliação se propõe desafiadora na medida em que implica relação causal entre os produtos entregues pela política e o contexto social dos beneficiários, envolvendo questões que estão sob o controle do implementador e outras que fogem ao seu domínio, como a interação do beneficiário com seu contexto social a partir das entregas realizadas pela política (BATISTA e DOMINGOS, 2017).

Para uma efetiva avaliabilidade dos programas da Funarte e seus mecanismos de fomento, torna-se relevante identificar elementos essenciais na efetuação dos editais, que

integram a realidade do planejamento e que auxiliam na compreensão dos processos avaliativos. Oliveira e Martins (2003) contribuem nesse sentido:

A modelagem de uma avaliação de impacto contextualizada, por certo, deve considerar, necessariamente, o conhecimento das variáveis subjetivas determinantes da satisfação do público-alvo. Para que tal aconteça, planejadores, gestores e avaliadores devem trabalhar com um mesmo conjunto-solução, cujos elementos retratem fielmente o contexto social: as dimensões de análise (cultural, política e econômica); os fatores condicionantes da ação pública; os fundamentos que estruturam o modelo de avaliação e o referencial teórico que o suporta (OLIVEIRA e MARTINS, 2003, p. 1).

Para este fim, propõe-se a elaboração de uma matriz lógica da política da Funarte a ser utilizada na análise de cada mecanismo, conforme representada no quadro 4.

Quadro 4 . Esboço de estrutura de matriz lógica dos editais da Funarte

Insumos do programa	Atividades do programa	Resultados imediatos	Impactos de médio prazo	Impactos de longo prazo
Fatores contextuais				
Perfil da gestão da funarte	Ações democráticas e republicanas / Ações direcionadas politicamente	Democratização do acesso aos mecanismos de políticas públicas / Limitação das políticas públicas	Formação de políticas públicas para as artes / Esvaziamento de políticas para as artes	Efetiva política de fomento e difusão nacional / Ausência de políticas públicas.
Recursos financeiros	Maior investimento em mecanismos de políticas públicas / Contingenciamentos de recursos destinados às políticas	Aumento quantitativo dos mecanismos de fomento e difusão / Redução dos mecanismos de fomento e difusão	Aumento do número de profissionais e atividades contempladas por mecanismos de fomento / Redução dos contemplados por ações de fomento e difusão	Efetivar a produção em cada elo da cadeia produtiva das artes / Extinção dos processos produtivos no campo das artes
Recursos humanos	Planejamento, elaboração e execução dos editais	Qualificação nos meios de construção das políticas públicas para as artes / Problemas na consecução de políticas	Celeridade nas tomadas de decisão e na feitura das políticas / Redução da potencialidade criativa da Funarte quanto à sua missão	Otimização das políticas públicas para as artes e efetivas práticas de boa governança / Incapacidade no cumprimento da missão da Fundação
Infraestrutura	Exequibilidade dos mecanismos de fomento (internet, plataforma digital para inscrição, programas de dados, comissão de seleção)	Plena aplicação dos editais		
Proponentes contemplados pelos editais		Realização dos projetos contemplados	Possibilidade de criação, mobilização, formação e intercâmbio artístico.	Efetividade dos elos da cadeia produtiva das artes

Fonte: adaptação de COSTA e CASTANHAR, 2003.

A matriz lógica auxilia, ainda, no entendimento dos critérios a serem utilizados na avaliação dos editais da Funarte, levando em conta a análise dos impactos produzidos no público-alvo das políticas da Fundação. Esses critérios serão construídos a partir do mapa lógico em conjunto com os indicadores pensados na elaboração de cada edital.

Uma vez que a avaliação ocorre após a implementação da política, este trabalho limita-se à avaliação do impacto e à relação entre a ação entregue e seu público-alvo: artistas, produtores e profissionais das artes contemplados diretamente pelos editais de fomento da Funarte.

3.2. Do uso de indicadores culturais para avaliação

Indicadores são ferramentas baseadas em dados processados que, quando utilizados, facilitam na compreensão da informação. Possuem uma função descritiva, valorativa e de reconhecimento que contribui para a organização de bases sólidas e confiáveis para o desenvolvimento de pesquisas e políticas, em especial no tocante à avaliação.

Sua aplicação demanda relações entre dados, informações, objetivos e contextos em que são pensados e aplicados; essas relações auxiliam na consolidação de indicadores e de ações orientadas para uma política pública, assim como na avaliação de resultados dessas políticas (MACHADO, 2007).

Duarte (2010) aponta a possibilidade de uma tipologia de indicadores, concebendo as dimensões de resultado e esforço – eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, excelência e execução; assim como sua função – sistêmicos ou de performance; e seus aspectos relacionais quanto a variáveis – simples ou complexos.

No domínio da gestão pública de cultura não há padrões estabelecidos para a constituição de indicadores. A amplitude conceitual acerca do que é cultura atrelada à sua ação agregam aspectos simbólicos, políticos e econômicos que atuam simultaneamente, dificultando um processo homogêneo de formação de indicadores.

Nesse sentido, no setor cultural, os indicadores devem ser constantemente produzidos conforme a dinâmica do contexto de sua elaboração, a partir de dados e informações necessários a cada tomada de decisão. Os indicadores culturais constituem-se, então, como “ferramentas que aproximam gestores e pesquisadores da realidade da experiência cultural de forma objetiva, gerando conhecimento técnico, científico e contrastável, evitando imprecisão e ambiguidade na formulação de políticas e na correção de hipóteses” (SATORRE, 2008).

Ponderando as especificidades e o hábito de se consolidar indicadores quantitativos para a pesquisa em cultura, a avaliação pode esbarrar em uma série de limitações que podem ocasionar algum viés ou dificultar a consolidação de resultados. Isso porque os valores culturais envolvidos na ação ou programa não conseguem ser totalmente expressos somente em linguagem estatística, assim como os seus resultados e impactos são remotos demais no tempo e no espaço para serem sintetizados em uma simples relação de causa e efeito (SATORRE, 2008).

A análise dos indicadores que devem avaliar a eficácia e eficiência das propostas culturais deveria, sem dúvida, reconhecer os elementos afetivos da experiência cultural, fornecer todos os elementos econômicos quantificáveis, os dados numéricos e, o que é mais importante, mostrar a experiência dos participantes e dos cidadãos, o que em poucas ocasiões pode ser feito por meio do tratamento estatístico da realidade (SATORRE, 2008, p. 34).

Assim, os usos dos indicadores culturais devem levar em conta dados e variáveis quantitativas e qualitativas, de forma complementar, para garantir o mínimo de fidedignidade nas informações geradas na avaliação de políticas públicas.

Na Funarte a dificuldade de compreensão sobre indicadores e de compartilhamento de variáveis se reproduz, assim como a especificidade de cada linguagem artística implica metas e variáveis diferenciadas. Grande parte das ações estabelece como indicadores de desempenho quantitativos que não expressam a totalidade do impacto da ação em seu público-alvo.

Propõe-se assim, para fins de avaliação dos editais da Funarte, o uso dos indicadores quantitativos apontados em cada ação, e o acréscimo de variáveis qualitativas que venham contribuir para uma avaliação de impacto, conforme o quadro 5, apresentado abaixo.

Quadro 5. Indicadores de desempenho a serem utilizados na avaliação dos editais da Funarte

Indicadores	Resultados
Relação entre o número de projetos inscritos e o número de projetos contemplados.	Percepção da qualificação e habilitação dos proponentes em relação à escrita do projeto e à compreensão do edital. Em que medida são necessárias ações de capacitação com tal finalidade.
Relação entre o número de contemplados no edital e o número de estados federativos alcançados.	Aumento no número de estados e municípios brasileiros com grupos em atividades nas áreas artísticas.
Capacidade de articulação entre diferentes linguagens artísticas no projeto contemplado.	Auxiliar na cartografia da diversidade das expressões culturais em território nacional.
Relação entre o total de público atingido e o perfil de público envolvido.	Entender o alcance de público da ação a partir da realização do projeto e seus mecanismos de comunicação e democratização.
Relação entre os espaços utilizados para realização do projeto e seus respectivos territórios.	Aferir a quantidade de espaços culturais em cada município aptos a receberem atividades culturais, assim como analisar o alcance territorial da ação a partir da localização desses espaços.
Relação entre o exercício do projeto e o desenvolvimento da cadeia produtiva das artes.	Entender qual a relevância do projeto na cadeia produtiva das artes e de que forma a ação contribui para o desenvolvimento desse processo.
Oportunidade de realização do projeto com ou sem a oferta da política.	Compreender as possibilidades de desdobramentos para sua sustentabilidade artística, econômica e social.
Impacto sobre a produção artística e cultural do público-alvo.	Avaliar de que forma a ação influenciou no desenvolvimento das atividades dos proponentes contemplados a curto, médio e longo prazos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Partindo da análise dos Relatórios Finais de Execução e Prestação de Contas de cada mecanismo, serão analisadas as informações prestadas a partir dos indicadores supracitados com a finalidade de compreender o papel desempenhado pelos editais de fomento no cumprimento da missão da Fundação, no espaço das políticas públicas de cultura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo apresentar uma relação entre teoria e prática em avaliação de políticas públicas, na busca por uma construção metodológica para os estudos em cultura. Considerando o caráter multidisciplinar da área, muitas são as possibilidades e as lacunas encontradas em seu domínio, tanto na pesquisa quanto em sua consecução.

No contexto das políticas públicas de cultura, a instituição de ferramentas e metodologias de avaliação se faz urgente tanto para consolidação do campo mediante aspectos

políticos, sociais e econômicos, como também para garantir o fortalecimento dos diferentes setores da cadeia produtiva da cultura.

A idealização de um procedimento metodológico nessa seção, para além do uso de elementos quantitativos, perpassa pela necessidade de adaptação aos usos e práticas culturais, sejam eles exercidos por grupos sociais ou por instituições gestoras. Desta forma, este trabalho propôs a explanação de um método de análise qualitativo para os editais de fomento da Funarte, em um contexto institucional único em sua finalidade.

Mediante os hiatos encontrados na avaliação de políticas no âmbito da administração pública, o ponto positivo ao pensar uma metodologia para a análise dos editais da Funarte encontra-se justamente na produção de critérios que dialoguem com a realidade da instituição no contexto público brasileiro.

Assim, a concepção de esquemas avaliativos para as políticas da Funarte, levando em conta aspectos qualitativos, envolve as diferentes etapas de seus programas, considerando os insumos, as atividades, os resultados e os impactos das ações nos contextos de sua formulação e operação, ou seja, o perfil da gestão no recorte temporal proposto, a infraestrutura disponibilizada na realização dos editais, os recursos humanos e financeiros envolvidos e o público-alvo da ação – no caso os contemplados dos editais.

Outro ponto relevante a se destacar é a articulação de informações de outras instâncias na ocasião do estabelecimento de métodos para avaliação políticas públicas, como o uso de dados trazidos pelo IBGE acerca da população regional brasileira para o entendimento do quantitativo de editais que devem ser avaliados para que a pesquisa compreenda a Funarte em sua totalidade.

Por outro lado, não há parâmetros que fundamentem a sistematização de métodos, em especial na cultura, o que dificulta a avaliação em instâncias públicas. A incipiência da associação entre o conceito, a prática e a produção de dados que reforcem a importância da experiência cultural em diversos aspectos, fazem com que o assunto das políticas públicas de cultura mantenha um grau considerável de informalidade.

A própria dinâmica de indicadores de desempenho que estabeleçam as relações necessárias para a avaliação da ação na Funarte se demonstra embrionária, espelhando o enredamento acerca da compreensão do tema e a quase ausência da experiência avaliativa na instituição.

Destaca-se ainda que a inserção de componentes qualitativos na pesquisa avaliativa de cultura oportuniza resultados mais completos para uma área cujos aspectos social, simbólico e econômico circulam na mesma proporção.

Por agregar um caráter metodológico diverso, os dados do setor cultural devem ser revisitados de forma a atender sua complexidade socioeconômica e sociocultural, demandando uma extensão e dimensão específicas de pesquisa.

Assim, esse artigo, ao elencar as possibilidades metodológicas no cotidiano de uma organização pública de cultura, visa contribuir para a compreensão de conjunturas e lacunas existentes para avaliação de políticas públicas, assim como para sustentar a relevância da multiplicação de estudos com relação ao tema na Administração.

ⁱ De acordo com Secchi (2013), o ciclo de políticas públicas é composto por sete etapas: (1) Identificação do problema, (2) Formação da agenda, (3) Formulação de alternativas, (4) Tomada de decisão, (5) Implementação, (6) Avaliação e (7) Extinção.

ⁱⁱ SIIC – Sistema de Informações e Indicadores Culturais. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html>

ⁱⁱⁱ A escolha do recorte temporal considera o ano de maior orçamento da Funarte na última década - 2012, assim como a trajetória de desmonte do setor público de cultura federal e seus reflexos nas políticas pública das Fundação Nacional de Artes.

^{iv} Para fins desta pesquisa, utiliza-se como fonte de coleta de dados principal a página eletrônica da Funarte e seus arquivos institucionais impressos, arquivados no Centro de Documentação da Fundação. A Funarte não disponibiliza em sua página eletrônica os relatórios de gestão dos anos de 2017, 2018 e 2019.

^v Com a promulgação da Lei Paulo Gustavo (Lei nº 195 de 8 de julho de 2022), que discorre sobre o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural, e do Decreto nº 11.525 de maio de 2023, que regulamenta a referida lei, fica instituído que a distribuição de recursos entre os Estados e Municípios se dará da seguinte forma: 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população; 50% (cinquenta por cento) aos Municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população.

^{vi} Dados atualizados, colhidos em 14/07/2023, às 8h19, em https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock

REFERÊNCIAS

BARROS, José Marcio. Para uma cultura da avaliação da cultura. **Observatório Itaú Cultural**, 2008.

BATISTA, Mariana; DOMINGO, Amanda. Mais que boas intenções. Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 32 nº 94 junho/2017.

BOTELHO, Izaura. **Dimensões da Cultura: Políticas Culturais e seus desafios**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2016.

CALABRE, 2011. Políticas culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. In: BARBALHO, Alexandre *et al.* (orgs) **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: EDUFBA, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, Set./Out. 2003.

DUARTE, Priscila Guerra. **Indicadores culturais: a produção, implementação e o uso dos indicadores da Superintendência de Bibliotecas Públicas do Estado de Minas Gerais**. Monografia (Bacharel em Administração Pública) – Curso Superior em Administração Pública (CSAP). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG) da Fundação João Pinheiro (FJP). Belo Horizonte, p. 82. 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 20 nº. 59 outubro/2005.

FUNARTE. Relatórios de Gestão. 2012-2020. Disponível em <https://www.gov.br/funarte/pt-br/aceso-a-informacao-lai/receitas-e-despesas/relatorios-anos-anteriores>

MACHADO, Jurema. A construção de indicadores para a cultura. **Revista Observatório Itaú Cultural / OIC - n. 1** (jan./abr. 2007). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2007.

OLIVEIRA, João Bosco de ; **MARTINS, Paulo Emílio Matos** . Avaliação do Impacto de Políticas Públicas: Uma Proposta de Medida da Efetividade das Ações de Governo - Educação e Emprego na República da Utopia.. In: 1º Congresso Nacional da Administração Pública - Os Vectores da Mudança, 2003, Lisboa. 1º Congresso Nacional da Administração Pública (Anais). Lisboa: Instituto Nacional de Administração - INA, 2003. p. 67-83.

QUEIROZ; CAPELARI, 2019. **Condições para avaliação de resultados** em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, maio - jun. 2020

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**. FGV Ebape: Rio de Janeiro 46 (5), set/out. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning: São Paulo, 2º edição, 2013.

SILVA, Rosimeri Carvalho da. Indicadores Culturais – Reflexões para a construção de um modelo brasileiro. **Revista Observatório Itaú Cultural / OIC** - n. 4, (jan./mar. 2008). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2008.

SATORRE, Cristina Pou. O uso de indicadores em pesquisa no setor cultural: o salto da estatística para a desconstrução do discurso. **Revista Observatório Itaú Cultural / OIC** - n. 4, (jan./mar. 2008). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2008.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. FGV Ebape: Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.