

## **PESQUISA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA EM MACAPÁ/AP: CONSIDERAÇÕES DE UMA METODOLOGIA INVESTIGATIVA.**

Fátima Lucia Carrera Guedes<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho apresenta considerações sobre a concepção que embasou a elaboração da proposta metodológica da pesquisa denominada *Política cultural: a implementação do Sistema Nacional de Cultura no município de Macapá, 2006-2016*. Para tal inicia com reflexões à luz de conceitos instrumentais de Draibe (2001) que aclaram e esboça estratégias de trabalho na avaliação de implementação de políticas públicas; passa pela visão sistêmica enquanto abordagem metodológica aplicada à avaliação de políticas públicas a partir de Vedung (2006) e, desta, evolui para a visão sistêmica em Silva e Melo (2000) que, aprofundando a concepção anterior e aplicando-a a implementação propriamente dita, debatem a ideia de retroalimentação desse sistema a partir de todas as suas interações. O estudo lança mão do dito ‘modelo integrado’ de análise surgido dos estudos de Lima e D’Ascenzi (2013). Por fim, traz algumas informações iniciais (e, não resultados analíticos) sobre esta aplicação do instrumental metodológico no campo.

**Palavras-chave:** política pública de cultura, Sistema Nacional de Cultura, avaliação de implementação, visão sistêmica; modelo integrado.

Na intenção de proceder uma pesquisa de avaliação da implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) no município de Macapá, Estado do Amapá, no período de uma década - 2006 a 2016, a necessidade de elaborar uma proposta metodológica se fez presente. Porém, a inquietação se avolumou no sentido de desejar, antes e além dos instrumentos metodológicos em si, uma concepção metodológica que considerasse tanto o campo de investigação – a política cultural -, quanto se adequasse aos objetivos da pesquisa – que é a avaliação de implementação de políticas públicas. Exporemos as reflexões e considerações que justificam nossa inquietação prévia.

O SNC é o principal articulador federativo do Plano Nacional de Cultura (PNC) que, por sua vez, é um conjunto de princípios e objetivos determinantes às metas e diretrizes estratégicas para a qualificação das políticas públicas culturais. A regulamentação do SNC é pelo Artigo Constitucional 216:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui 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, 2012).

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Amapá – UNIFAP; doutoranda na Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. faguedan@uol.com.br.

Este é um tema que se insere no interesse, além das Ciências Sociais, das Políticas Públicas - um campo disciplinar, até bem recentemente, pouco usado e absorvido quanto a sua importância esclarecedora e balizadora do processo político, pois, em regra, a avaliação de política pública nada mais é que a continuação da avaliação da política enquanto “atividade de organização e luta pelo controle do poder” (DEUBEL, 2012, p. 26) por outros meios. (CLAUSWITZ apud ROCHA, 2010, p. 149). A avaliação de políticas públicas deve ocorrer de forma cuidadosa e por contingência analítica. Pois se trata de separar aspectos de avaliação distintos. No processo de avaliação de políticas públicas, por exemplo, fazer a separação entre a *implementação* e o *tripé* da *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* é importante até como forma de escolha dos instrumentos de avaliação adequados. Cada perspectiva e tipo de avaliação, dentro das políticas públicas, exigem um rigor específico a cada caso avaliado (MELO, 1999, p. 31; ARRETCHE, 1998, p. 2).

Como se trata aqui de avaliar a dimensão política da cultura, especificamente em seu aspecto de implementação, enfatiza-se que por política pública cultural consideramos “um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura” (CALABRE, 2010). Esses preceitos e objetivos deixaram suas marcas na história quando compuseram as agendas políticas dos diversos períodos com suas específicas gestões públicas. A retomada da política cultural conduzida com discernimento “por um determinado governo ou em um determinado período da história de um país pode ser realizada através do mapeamento das ações do Estado no campo da cultura” (CALABRE, 2005, p. 1) e, tal mapeamento, atender os âmbitos da produção, de circulação e do consumo culturais. Governos municipais e estaduais com investimentos e o “olhar” dispensado à cultura ocupam um lugar importante na história das relações entre o Estado e a cultura que, se refletidas, servem de base, na contemporaneidade, para a construção de políticas públicas de cultura implementadas sob critérios de uma gestão pública qualificada. Agendas públicas anteriores à Constituição Federal de 1988, nos respaldam a contextualizar a atual<sup>2</sup> política cultural brasileira. Tem-se como objetivo geral da pesquisa avaliar a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) no município de Macapá, Estado do Amapá, de 2006 a 2016. Num nível mais específico, os objetivos são: primeiro, comparar os resultados obtidos com a implementação realizada frente à decisão política formulada (a política) em seu início (o que foi previsto); segundo,

---

<sup>2</sup> Considerado a partir da democratização do país, em 1988.

avaliar os principais valores que norteiam a Política de Cultura no município de Macapá e o seu nível de integração e complementaridade à Política Nacional de Cultura (PNC), a partir dos princípios e valores que regem a PNC vigente; e, terceiro, avaliar o envolvimento e participação dos agentes e grupos de interesse, buscando descobrir de que tipo são as relações e inter-relações estabelecidas que se apresentam com relevância e predomínio de lógica na realidade de Macapá.

O surgimento de uma tendência ou “cultura da avaliação” (GIOVANNI, 2015, p. 101) nas instituições da atualidade decorre de uma busca por qualidade em tudo o que se faz, mas principalmente pelo caráter democrático advindo no bojo das transformações sociais e que expandiu a participação social e política de diversificados segmentos na sociedade contemporânea. Geralmente a avaliação de políticas públicas ocorre por meio de uma abordagem denominada ciclo de políticas públicas, em que o mesmo é dividido em fases, sendo elas, de forma simplificada: a formulação; a implementação e a avaliação. O importante para o estudo das políticas públicas são as decisões políticas que impactam a vida dos cidadãos ou, mais precisamente, o que importa é o resultado obtido com a ação governamental (ROCHA, 2010, p. 26). É para medir esse impacto que existe a *avaliação*. A avaliação é a última fase do processo político ao se considerar os ciclos definidos pela disciplina Políticas Públicas e, nesse campo

já se pode falar na constituição de um sub-campo disciplinar, quase autônomo, dedicado a desenvolver metodologias, técnicas e teorias sobre os processos avaliatórios, considerados como momentos ou “etapas” finais do ciclo de vida de uma política pública, determinante, portanto, para sua continuidade, reforma ou supressão. (GIOVANNI, 2015, p. 101-102)

A avaliação de políticas públicas não deve ser concebida como uma mera formalidade ou um exercício “desinteressado” (MELO, 1999, grifo do autor) e/ou, fazendo-se parecer com um balanço de custo-benefício. A avaliação de políticas públicas, sobretudo, está aportada num “conjunto de valores e noções sobre a realidade social...” (MELO, 1999, p.11). A literatura especializada no tema também aponta para as dificuldades da avaliação em diversas ordens. Primeiro, residindo no fato da avaliação política não se fazer importante aos políticos gestores no sentido destes utilizarem seus resultados, automaticamente, como balizadores na definição das políticas. E, segundo, a avaliação científica das Políticas Públicas se depara, sistematicamente, com questões ideológicas, de interesse, informações e resistência institucional. Assim como um conjunto de outros elementos faz parte desse rol, tais

como “sistema democrático, sistema político competitivo, descentralização da política, *background* educacional e profissional dos políticos e ainda clima de racionalidade e natureza dos assuntos que constituem a agenda política” (ROCHA, 2010, p. 149-150). Portanto, o processo de decisão política não fica à exclusividade e à determinação dos resultados da avaliação. A avaliação também não deve ser confundida com a análise. Enquanto a análise se constitui num exame da arquitetura institucional e dos traços que compõem os programas políticos, a avaliação examina os resultados finais obtidos e relacionados ao propósito inicial. Em Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108-109, grifo nosso) o entendimento é:

por avaliação política, entende-se a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra. [...] O mais importante nessa discussão é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: **a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso? A noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política.**

Portanto, o processo de avaliação de políticas públicas responde a distintos objetivos (DRAIBE, 2001) e tem valores pertinentes a ele mesmo, ou seja, tem um caráter, um escopo que circunscreve a agenda pública de determinado momento, além de ver considerado os objetivos do analista. Com relação aos objetivos dos analistas situamos este estudo dentro de uma caracterização que faz Draibe (2001, p. 17-18, grifo do autor) sobre os “objetivos de conhecimento: [...] pesquisa-se um dado programa para conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção. E por isso [...] utilizamos aqui a expressão *pesquisa de avaliação*, e não simplesmente: avaliação”, preservando e supondo que um novo conhecimento será produzido através de investigação. Daí que os “Objetivos de conhecimento dificilmente são alcançados se a investigação [...] não se assente em metodologias capazes de garantir a confiabilidade dos resultados.” (DRAIBE, 2001. p. 18) e, se não há confiabilidade, não poderá servir como *policy oriented*<sup>3</sup>.

Também é possível classificar as pesquisas de avaliação quanto ao tipo e a natureza, o que nos possibilita um número bastante complexo de conhecimentos quanto às fases diferentes do ciclo da política pública e quanto ao que se quer obter de cada uma dessas fases. Se tratando de conhecimento, Draibe (2001, p. 19) nos retrata que

---

<sup>3</sup> Jargão da área que entende esta como o tipo de política que procura detectar obstáculos e propor medidas corretivas e de alteração de programas, objetivando melhorar a “qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política.” (DRAIBE, 2001, p.18)

estes se encontram definidos em um campo “complexo de alternativas [...] cada uma delas em distintas dimensões, momentos e etapas do programa que se quer avaliar”. As distinções mais comuns estão relacionadas à questão temporal (avaliação *ex post* e avaliação *ex ante*) e à questão da natureza (avaliação *de resultado* e avaliação *de processo*). As avaliações *ex post* são feitas concomitantemente ou após a realização do programa (CEPAL, 1998a, p.16 apud DRAIBE, 2001, p.19) com objetivos de verificar os níveis de *eficiência* e *eficácia* e a *efetividade* do programa. Outra classificação interessante de dimensão temporal é a de Giovanni (2015, p. 103, grifo do autor) que, além de classificá-las quanto ao tempo, nos permite conhecer tipologias:

avaliações *ex post* são realizadas após a conclusão da intervenção [...]. As avaliações *in itinere* estão referidas, fundamentalmente, ao percurso da política ou do programa durante sua implementação. São avaliações de controle, uma vez que monitoram o curso das ações [...] conhecidas também como avaliações de processo, possibilitando sempre juízos sobre as condutas dos implementadores e oferecendo-lhes a oportunidade de manutenção ou mudança de rota. As avaliações *ex ante* são aquelas empreendidas sobre a fase de tomada de decisões, sobre a qualidade, a viabilidade e as conseqüências da escolha. [...] se baseia em hipóteses e expectativas [...] em juízos preventivos sobre as etapas do ciclo de *policy* e seus resultados.

Quanto à questão da natureza da pesquisa, distingue-se a avaliação *de resultado* – onde se busca saber o quanto e com que qualidade se cumpriu o objetivo –, e avaliação *de processo* – que busca detectar os aspectos que, ao longo da implementação, promovem ou impedem um dado programa alcançar seus melhores resultados. (DRAIBE, 2001).

Para proceder com a pesquisa de *avaliação de implementação* do Sistema Nacional de Cultura (SNC) no município de Macapá, no período de 2006 a 2016, é necessário considerar a política de cultura vigente no município de Macapá em termos de institucionalização democrática e, sobre tal política, sabermos sobre um caminho definido a percorrer em termos de concepção de avaliação de implementação. Ainda foi necessário constituir o instrumental metodológico de investigação no qual exigiu-nos definir aspectos que dizem respeito à abordagem, ao modelo de análise da avaliação e, aos métodos e técnicas a serem utilizados. Esta pesquisa é prioritariamente de avaliação de implementação, portanto, diz respeito à avaliação do processo institucional levado a cabo pela(s) gestão(ões) pública entre 2006 a 2016, em Macapá, para dar conta da Política Cultural.

Quanto à abordagem metodológica que iremos tomar sobre os dados, essa será sistêmica. Ponderemos aspectos básicos sobre o pensamento (ou racionalidade) sistêmico. Surgiu no século XX em contraponto a racionalidade científica do século

XVII – representado por Descartes, Francis Bacon e Newton, para dar conta de responder aos problemas do desenvolvimento humano e circunscrever o universo material em seu momento mais atual. A abordagem tem sua formação a partir do conceito de ‘sistema’ no qual há de se considerar o ‘todo’ e as ‘partes’ que, por sua vez, se relacionam de forma direta e indiretamente vinculados há um tempo e espaço. Diferente da ciência clássica, essa visão considera a subjetividade das artes e das diversas tradições espirituais. Assim, o pensar sistêmico não nega o paradigma científico, mas acredita que pode abarcá-lo, colocando-o em confronto com os paradigmas opostos e propondo uma ampliação dos paradigmas existentes, daí ser interdisciplinar<sup>4</sup>.

Ao optarmos por conceber esta avaliação de implementação a partir de uma abordagem (ou lógica) sistêmica, estamos afirmando que percebemos o setor público municipal de Macapá (ambiente da implementação) enquanto um subsistema dentro do próprio Sistema Nacional de Cultura (SNC). O SNC, por seu próprio propósito de existência, se constitui a forma de universalizar o acesso a bens e serviços culturais, dentro de uma ação sistêmica<sup>5</sup> e continuada, desde sua criação. Assim, para nos orientar tomamos por ilustrativo o gráfico de Vedung (1997) que demonstra um raciocínio, um modelo sistêmico que esse autor adaptou para a avaliação de uma política na administração pública (ver Figura 1– Modelo Sistêmico Aplicado à Avaliação). Consideramos a proposição metodológica sistêmica de Vedung (2006), na qual, primeiramente, ele define avaliação como:

um mecanismo de monitoramento, sistematização e classificação das intervenções governamentais (políticas, programas, projetos, atividades), os seus efeitos e os processos que precedem esses efeitos, incluindo as percepções do conteúdo da intervenção, de maneira que os funcionários públicos e *stakeholders* sejam capazes de agir de forma racional. (VEDUNG, 2006, p. 397; tradução nossa).

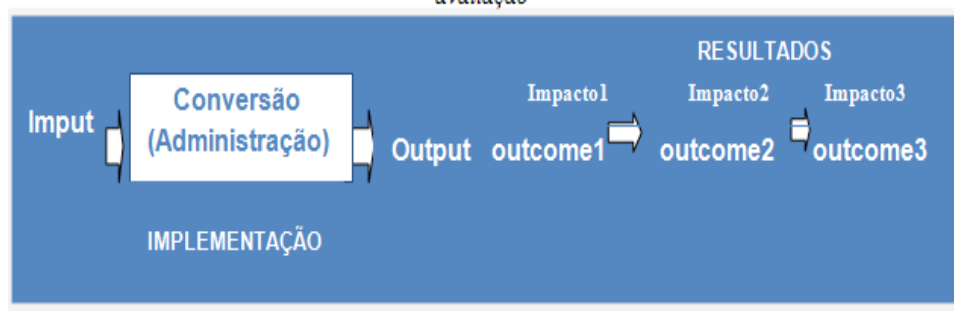
<sup>4</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Pensamento\\_sist%C3%AAmico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pensamento_sist%C3%AAmico)>. Acesso em: 20 out. 2016.

<sup>5</sup> “os maiores desafios que hoje se apresentam são, de um lado, assegurar a continuidade das políticas públicas de cultura como políticas de Estado, com um nível cada vez mais elevado de participação e controle social, e, de outro, viabilizar estruturas organizacionais e recursos financeiros e humanos, em todos os níveis de governo, [...] O Sistema Nacional de Cultura é, sem dúvida, o instrumento mais eficaz para responder a esses desafios através de uma gestão articulada e compartilhada entre Estado e Sociedade [...] Por outro lado, verifica-se que apesar da existência e funcionamento dos diversos componentes dos sistemas nacional, estaduais e municipais, de forma geral não há, ainda, uma **visão e atuação “sistêmica”**, em que as partes se vejam como integrantes de um conjunto maior e atuem de forma integrada, a partir de uma concepção comum de política cultural e uma efetiva interação e complementaridade, capaz de provocar verdadeira sinergia no processo, potencializando os resultados das ações empreendidas e dos recursos disponibilizados” (João Roberto Peixe. Apresentação. In: Ministério da Cultura. Sistema Nacional de Cultura. Guia de orientação para os Estados. Perguntas e Respostas. Dez, 2011, grifo nosso).



Baseado em Vedung (2006) se pode dizer que os avaliadores tendem a perceber “o setor público como um sistema em que as ações governamentais são convertidas em *outputs*, *outcomes*, efeitos, impactos e resultados” (VEDUNG, 2006, p. 397). Sendo, resumidamente, segundo Vedung (1997), *output*: o que resulta da decisão da administração (proibição, taxas, subsídios, leis, serviços e bens); *outcome*: é aquilo que ocorre quando os *outputs* atingem os objetivos; impacto: corresponde ao *outcome* e; resultado: é a soma de *output* e *outcome*. Porém, são inúmeros os modelos de avaliação, assim como inúmeros os aspectos a que se atém. Assim, uns visam incidir sobre processos com finalidade de “verificar a legalidade, equidade e/ou legitimidade das políticas públicas. Outros [...] visam avaliar as políticas e os programas em si e o seu mérito” (ROCHA, 2010, p. 142).

Figura 1 - Modelo Sistêmico Aplicado à avaliação



Fonte: E. Vedung (1997, p. 5)

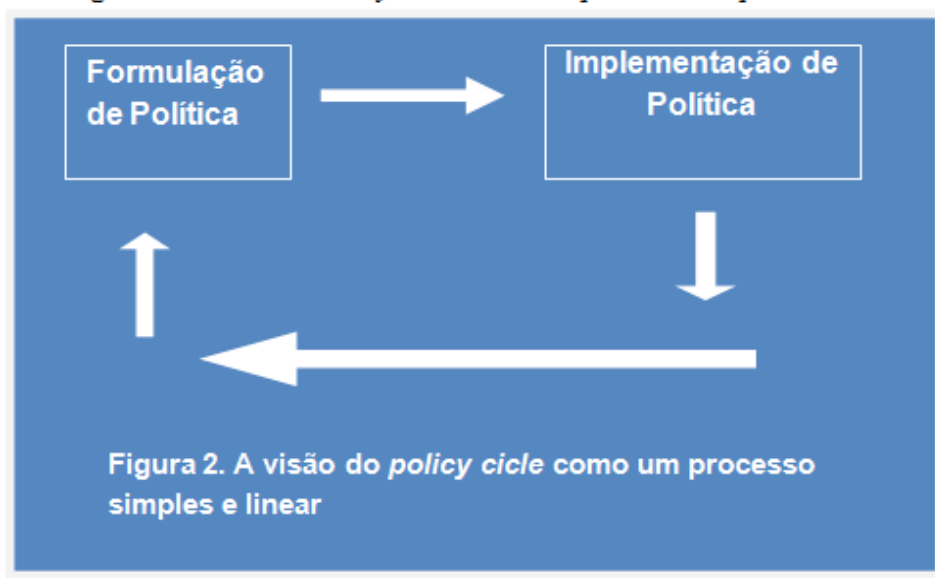
Avaliando que essa perspectiva, mesmo que sistêmica, ainda é linear, demonstrada na Figura 2: Visão do *Policy cycle*, como um processo simples e linear, buscou-se a visão sistêmica em Silva e Melo (2000) que, aprofundando a concepção e, em especial, a aplicando à implementação propriamente dita, debate a ideia de retroalimentação desse sistema a partir de todas as suas interações. Assim, passamos a considerar a seguinte ideia: na avaliação de implementação todos os agentes/atores<sup>6</sup> estão envolvidos em redes complexas (formuladores, implementadores, *stakeholders*<sup>7</sup> e beneficiários que dão sustentação às políticas) e dentro desse sistema se encontram cooperando e alimentando-o. Inclusive, concebemos que tal atitude é a própria

<sup>6</sup> Considerando que as políticas públicas se definem dentro de um ambiente por *atores* – estes definidos por Rocha (2010, p. 80) como “indivíduos, grupos de interesse e instituições”-, tem-se seis grupos dentre esses *atores*: os **eleitos** (membros de governo); os **burocratas** (detentores de conhecimento e informação privilegiada); os **grupos de interesses** (influenciadores de opinião ou, ditos, grupo de pressão); **organizações de investigação** (universitárias ou não); **mass media** (influenciadores de opinião pública); e, **partidos políticos** (HOWLLETT E RAMESH, 1995 apud ROCHA, 2010)

<sup>7</sup> “qualquer grupo ou indivíduo que é afetado por ou podem afectar a realização de uma organização de objetivos” (FREEMAN; MCVEA, 2001, p. 4). É um termo criado por Robert Edward Freeman, cunhado em 1963 (BEZERRA, 2014).

intencionalidade do Sistema Nacional de Cultura, em que a implementação passa a estar imbricada em estruturas de governança. Avaliar a implementação nesses termos significa estar atento ao processo de implementação enquanto um processo político de aprendizado (ver Figura 3: Processo Político de Aprendizado [*Implementação*]) capaz de se reconfigurar (significando melhoraria ou até mudança da política) a partir dele próprio em benefício do melhoramento contínuo da política pública à qual ele é parte, assim como os seus beneficiários.

*Figura 2 - Visão do Policy cycle como um processo simples e linear*

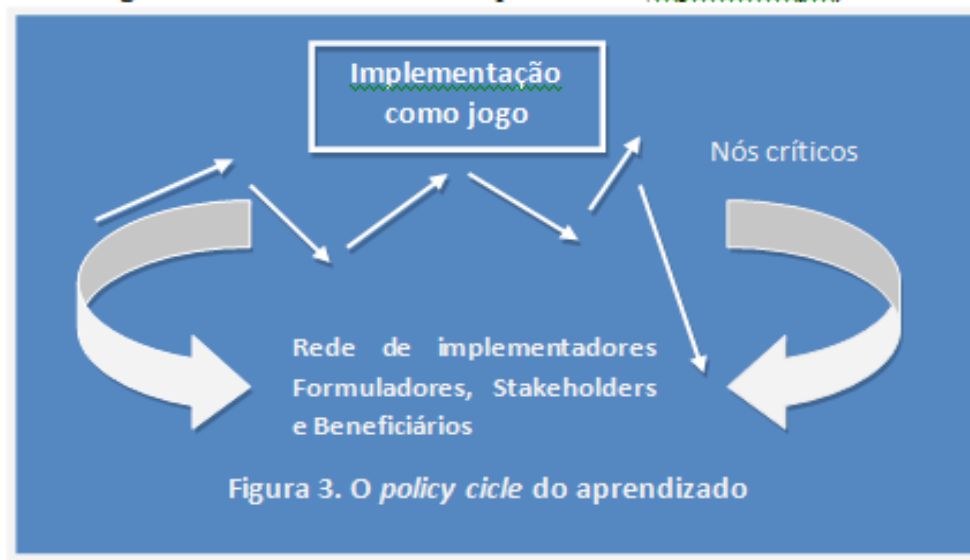


**Fonte:** Silva; Melo (2000, p. 6)

Na essência, a escolha pela abordagem sistêmica foi feita considerando, por um lado, que a mesma se constitui uma orientação/sugestão metodológica e técnica de estudiosos tanto de diferentes áreas científicas como do próprio campo da avaliação científica de implementação como vimos nos autores acima referidos. Por outro lado, considerando que o objeto de avaliação de implementação deste trabalho é exatamente um *sistema*, o SNC, no domínio da esfera pública em nível nacional com o objetivo de integrar outros sistemas menores (sistema distrital, municipal e estadual).

Tem-se que “A importância dos conceitos de sistemas para os estudos organizacionais refere-se à possibilidade de se aprofundar um pouco mais o entendimento e à compreensão da complexidade inerente às organizações em geral” (TURETA; ROSA; ÁVILA, 2006, p. 4).



**Figura 3 - Processo Político de Aprendizado (Implementação)**

Fonte: Silva; Melo (2000, p. 14)

Para Ventura, Siebra e Fell (2013, p. 440),

A abordagem sistêmica possibilita às instituições a gestão de seus recursos informacionais através de uma visão do todo e das conexões existentes entre as partes. Estabelece métodos que permitem mobilizar e organizar os serviços oferecidos de forma que atendam, da melhor maneira possível, os objetivos perseguidos, os quais, num paradigma pós-custodialista<sup>8</sup>, serão o acesso pelo usuário à informação de que precisar.

Desse modo, proceder com o processo de avaliação da implementação de uma política institucional e não perceber seu ambiente (local) de institucionalidade em suas partes interativas e, assim também enquanto um sistema é, no mínimo, se isentar de conhecer sua totalidade que, por sua vez, vai além de suas partes e é tramada num jogo interacional e se retroalimenta na medida em que seus resultados podem ser tomados como aprendizado contínuo – isso acorda com o objetivo de promover qualidade na implementação de programas, como versa a *policy oriented*, outro motivo a opção pela abordagem sistêmica neste estudo. Conjuntamente a essa abordagem, o estudo está aberto a utilizar métodos e técnicas apanhados de outros modelos de avaliação, desde que não se atrimem com a perspectiva sistêmica de abordagem dos fatos e, que servirão de complemento para a captura e alcance do que este trabalho se propôs nos objetivos, que é comparar os objetivos conseguidos com os objetivos planejados, considerando os

<sup>8</sup> Denominação dada ao período de mudança de paradigma que veio após a tradicional forma de conceber e utilizar a informação em forma de custódia – onde “as atividades de conservar, guardar e custodiar constituíam os principais (se não, os únicos) exercícios das instituições arquivísticas, imperando um paradigma predominantemente custodialista” (VENTURA; SIEBRA; FELL, 2013, p. 440). Apesar do avanço nesse sentido, convém atentarmos para a questão, pois ainda é visível “a predominância de atividades de maneira delimitada e puramente custodiais em algumas instituições de informação” (VENTURA; SIEBRA; FELL, 2013, p. 440).

imprevistos, porém, sem perder de vista as conexões entre as partes e os trâmites percorridos durante o processo de implementação.

Por uma necessidade de universalizar o acesso a bens e serviços culturais que se constituem critério e consideração correspondente ao propósito democrático e de intenção do SNC – o qual tem por método de adesão a celebração do Acordo de Cooperação Federativa entre os entes federados das três esferas públicas–, não se pode esquivar-se aqui de proceder com a avaliação pela visão dos *stakeholders* enquanto grupo de interesse ou, porque são de algum modo afetado pelas políticas. Desses buscaremos extrair dados sobre o processo, pois “É pela visão destes que há possibilidade de se alcançar consenso e legitimidade de decisões políticas” (ROCHA, 2010, p.144). No caso deste estudo consideramos como *stakeholders* investigáveis os grupos e coletivos de fazedores de cultura, organizações de artistas (em seguimentos artístico-culturais diversos), bem como ativistas culturais autônomos e independentes com poder de afetar ou serem afetados por decisões políticas.

Para fins de classificar esta avaliação assentados na literatura recente sobre métodos de avaliação, tanto na classificação de Draibe (2001) quanto na de Vedung (2006), nossa escolha se assenta nos critérios de ‘avaliação de processo’ e, não de ‘avaliação de impacto’- apesar da possibilidade dos impactos poderem se tornar variáveis de medição na avaliação de processo. A avaliação a qual nos propomos aqui é, ainda, considerada uma ‘avaliação externa’ se ponderarmos que quem a faz se situa fora da instituição avaliada (a Prefeitura Municipal de Macapá). Ou seja, o interesse da autora é acadêmico-científico, a partir de uma universidade. Como relata Rocha (2010, p. 144-145), “A avaliação pode ser interna e externa. [...] a avaliação externa é efectuada por um grupo de avaliadores externos à organização, que podem ser: [...] universidades.”

Quanto ao modelo de análise, este estudo ocorrerá pela avaliação de implementação com base num modelo que denominamos de ‘integrado’ o qual explicamos assim: os modelos analíticos de implementação de políticas públicas se encontram basicamente divididos em dois modelos e, segundo a visão de Lima e D’Ascenzi (2013, p. 101), um se assenta na “valorização de variáveis independentes relacionadas à hierarquia organizacional, com foco no processo de formulação”; e, outro que ressalta “variáveis referentes às características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias implementadoras” tendo ambas, em comum, “as condições materiais do desenvolvimento do processo de implementação”. A partir de Lima e

D’Ascenzi (2013) surge em proposição um novo modelo, ou seja, um modelo que integra as principais variáveis desses dois modelos básicos (acima referidos) e mais as variáveis relacionadas às concepções de mundo dos atores com seus aspectos simbólicos, formas de agir e pensar e valores locais. Esse modelo considera que o ambiente (físico, material e humano, cultural) na qual a implementação ocorre influencia na execução das políticas públicas, pois equiparam a compreensão dos atores sobre o problema social e a forma como o querem ver resolvido. Isso, pelo lado da gestão, facilita a operacionalização da implementação de dada política pública. Pelo lado de quem está avaliando esse se constitui um fator importante, pois conceber com clareza o modelo analítico o qual está se avaliando uma implementação é também saber os caminhos a percorrer e onde aportar o olhar para perceber e captar dados – nem sempre visíveis ao olhar “estrangeiro” – a serem investigados. Ao estudo interessa investigar qual(is) a(s) limitação(ões) organizacional(is), mas também a possibilidade de influências advindas das formas de perceber e agir dos atores responsáveis pela execução da política pública no município de Macapá, nesse período de 2006 a 2016. Entendendo que entre essa perspectiva de análise e a abordagem sistêmica não há choques, o que denominamos de ‘modelo integrado’ fica assumido como modelo analítico para a pesquisa aqui referida.

Quanto aos métodos e técnicas de pesquisa o usual levantamento bibliográfico e o levantamento de campo com o procedimento de entrevistas semi-estruturadas, aos investigados, foram mantidos para atender o caráter qualitativo da pesquisa. Ficou em aberto e a critério dos indicativos da pesquisa de campo, a questão estatística; ou seja, caso ocorra à necessidade e possibilidade de produzir dados quantitativos sobre os dados levantados, a exemplo de indicadores sociais, buscaremos produzi-los da maneira que se fizer adequada ao estudo. Já o uso de dados quantitativos - enquanto informação disponibilizada - a consulta nos apraz pelo motivo que daí decorre a importância e pertinência instrumental dos indicadores sociais que tratam de uma ou várias temáticas – neste caso, a cultura - como um dos instrumentos na busca pelo aprimoramento das experiências de formulação e implementação de políticas públicas (JANNUZZI, 2002, p. 1, grifo nosso), uma vez que:

um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significados social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). **É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma** (JANNUZZI, 2002, p. 55).

Nesse sentido, a busca por indicadores sociais para uma avaliação de políticas culturais, também ganha importância e é recomendada por Lia Calabre (2009) que, assentada nos estudos de Paulo Jannuzzi (2002), alerta e recomenda o esforço de se produzir indicadores sociais para a área de políticas públicas. No campo dos indicadores sociais Jannuzzi afirma que conhecer o significado dos limites e das potencialidades dos mesmos “pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público” (JANNUZZI, 2002, p.53). Desse modo já adiantamos aqui que, neste momento em que a coleta de dados em pesquisa de campo está sendo concluída, a perspectiva de produção de dados quantitativos a serem apresentados em tabelas e gráficos, nesta pesquisa de avaliação de implementação, cresceu<sup>9</sup>. E, dentre os procedimentos que já estamos empregando e, outros que estudamos a possibilidade de adotar, adaptando-os a abordagem sistêmica e ao escopo do campo estudado, estão alguns sugeridos por Rocha (2010) e que, a seguir, apresentamos como procedimentos usados e confirmados como aplicáveis. São eles:

“A **monitorização** ou investigação operacional” (ROCHA, 2010, p. 145) que faz uso da análise de dados fornecidos pela administração; a análise de comportamento dos clientes (receptores do programa); a análise de dados fornecidos pelo sistema de informação<sup>10</sup> (neste caso é o Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais – SNIIC e, em nível municipal, o Sistema Municipal de Informação e Indicadores Culturais – SMIIC que irá ao ar, em Macapá, até o final do mês de maio/2017<sup>11</sup>. O Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais (SNIIC) já é previsto e existente na Política Nacional de Cultura Viva (PNCV):

O Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais<sup>12</sup> reunirá as bases de dados dos órgãos públicos de cultura e **facilitará a atualização das informações por meio de acesso remoto**. Pretende-se, assim, formar um sistema de informações dinâmico e vivo (MINC, 2012, grifo nosso).

A “**investigação social**” (ROCHA, 2010, p. 145), propriamente dita, envolveu:  
a) **entrevistas individuais** com gestores da Prefeitura Municipal de Macapá - PMM, da Fundação de Cultura, com o responsável pelo Plano de Cultura do município, com o(s)

<sup>9</sup> Apesar de já estarmos trabalhando nas estatísticas que pretendemos apresentar, ainda não é possível disponibilizá-las aqui.

<sup>10</sup> Do Ministério da Cultura (MINC) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>11</sup> Informação do atual presidente da Fundação Municipal de Cultura (FUMCULT), no dia 16 de maio de 2017.

<sup>12</sup> (Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cultura/2012/05/aberta-consulta-para-taxonomia-do-sistema-nacional-de-informacoes-e-indicadores-culturais>>. Acesso em: 22 out. 2016).

dirigentes de institutos e todos àqueles ligados a política cultural local, funcionários de carreira, assessorias e outros) e **entrevistas grupais** a grupos de interesse e a fazedores de arte (aplicados por categorias ou, grupos culturais organizados, preferencialmente, tipo: de tradições; de escritores/autores; de artesãos; de artes plásticas; de música; de autores; associações e/ou coletivos; outros) que nos permitam uma abordagem qualitativa; b) **revisão da literatura** através da pesquisa exploratória que vem sendo feita enquanto um processo contínuo; c) **análise documental** (oficial/institucional e/ou de outras fontes) durante todo o processo. Já a **avaliação da legislação** que “pode ser vista em si mesma ou como instrumento da implementação” (ROCHA, 2010, p. 147) tomará importância basilar nesses seus dois aspectos neste estudo, pois cremos que as leis (aprovadas, sancionadas, regulamentadas e aplicadas) são instrumentos importantes à implementação no sentido de seu caráter de indispensabilidade, além de que, no caso deste estudo, todo o processo de institucionalização da política cultural a partir do Plano Nacional de Cultura (PNC) é constituído de um conjunto de diretrizes, leis, normas e princípios sem os quais não seria possível o próprio processo de implementação ter sido iniciado. A pesquisa de campo (sendo concluída neste momento) no município de Macapá usou fontes de dados, primários e secundários: informação eletrônica (sites), artigos, leis, jornais e outros gêneros, documentos oficiais, fotografias, reportagens; documentos audiovisuais; atas de reuniões; atas de conferências; e tudo o que é referente a atividades e eventos da política cultural.

### **Considerações finais**

Para dar conta da investigação proposta, aqui, houve tanto a exigência bibliográfica quanto o enfrentamento de discussões conceituais e metodológicas (não somente sobre política cultural, mas em implementação de políticas públicas no campo cultural e suas metodologias investigativas – o que é muito específico e recente, no Brasil) para se promover, por exemplo, a construção de um modelo analítico para a pesquisa de avaliação de implementação que pertença ao campo das políticas culturais e que nos possibilite uma delimitação mais rigorosa do horizonte de abrangência dessa noção e nesse campo – essencial para o desenvolvimento consistente de um trabalho científico.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ARRETCHE, Maria Teresa S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BEZERRA, Filipe. **Stakeholders**: do significado à classificação. Portal Administração, 13/07/2014. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>>. Acesso em 29 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 71**, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A a Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2016.

CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. Anais do **I INECULT** - Fundação Casa de Rui Barbosa. Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2005/LiaCalabre.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e indicadores culturais: algumas questões. **V ENECULT** - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 27 a 29 de maio de 2009. Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19406-1.pdf>>. Acesso em: jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Projeto História da política cultural no Brasil: 1964 aos anos 2000. **Fundação Casa de Rui Barbosa** - Setor de estudos de política cultural. 2010. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/bolsistas/2010/FCRB\\_Selecao\\_de\\_Bolsistas\\_2010\\_Historia\\_da\\_politica\\_cultural\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/bolsistas/2010/FCRB_Selecao_de_Bolsistas_2010_Historia_da_politica_cultural_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2016.

DEUBEL, André-Noel Roth. **Políticas Públicas: formulacion e, implementacion y evaluacion**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012. (7ª edição).

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 14-42.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, n. 1 (3), 1986. p. 107-127. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

FREEMAN, R. Edwar; MACVEA, John. A stakeholder approach to strategic management. **Darden Business School Working** – University of Virginia, paper, nº 01-012, 2001. 32p. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=263511](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511)>. Acesso em: 29 out. 2016.

GIOVANNI, Geraldo Di. Avaliação. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**, 2. ed., São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. (p. 101-104).

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. In: **Revista Brasileira de Administração Pública** (RAP). Rio de Janeiro 36(1): 51-72,



Jan./Fev. 2002. Disponível em:  
<[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011)>. Acesso em:  
18 out. 2016.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, nº. 48: 101-110, Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2016.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elisabeth Melo (org). **Avaliação de políticas públicas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1999.

MINC. **Sistema Nacional de Cultura** - Guia de Orientações para os Estados: Perguntas e Respostas. Ministério da Cultura, Brasília, Dezembro, 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/1382041183148Guia-de-orienta-%25C3%25A7%25C3%25B5es-para-os-Estados-SNC-Perguntas-e-Respostas-dezembro-de-2012.pdf/dde2db14-f3bb-4cc3-8812-328895390e64>>. Acesso em: 26 mai 2016.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Cultura** - Guia de Orientações para os Municípios: Perguntas e Resposta. Ministério da Cultura, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/cartilha\\_web.pdf/8cbf3dae-0baf-4a30-88af-231bd3c5cd6e](http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/cartilha_web.pdf/8cbf3dae-0baf-4a30-88af-231bd3c5cd6e)>. Acesso em: 27 mai 2016.

ROCHA, J. A. Oliveira. Gestão do Processo Político e Políticas Públicas. Lisboa: Escolar Editora, 2010. 191 p.

SILVA, Pedro Luís Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEEP/UNICAMP, 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2016.

TURETA, César; ROSA, Alexandre Reis; ÁVILA, Silvio César. Da Teoria Sistêmica ao Conceito de Redes Interorganizacionais: Um Estudo Exploratório da Teoria das Organizações. **Revista de Administração da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP)**, vol. 4, n. 1, Janeiro/Abril, 2006. Disponível em: <<http://www.regen.com.br/ojs/index.php/regen/article/view/230>>. Acesso em: 29 set. 2016.

VEDUNG, Evert. Public Policy and Program Evaluation. London: Transaction Publishers, 1997.

\_\_\_\_\_. Evaluation Research. In: Guy Peters and Jon Pierre, Handbook of Public Policy. London: Sage Publication, 2006. (p. 397-416).

VENTURA, Kátia Santiago; SIEBRA, Sandra de Albuquerque; FELL, André Felipe de Albuquerque. A importância da visão sistêmica para a implementação da lei de acesso à informação nas instituições: o caso da Universidade Federal de Pernambuco. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p. 439-451, novembro 2013. Disponível em: <<http://liinc.revista.ibict.br/index.php/liinc/article/view/600>>. Acesso em: 19 out. 2016.