

CULTURA

1 Conjuntura

No primeiro semestre de 2004, o tema central da agenda política da área cultural foi a construção do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Informações Culturais, quando ocorreram inúmeras iniciativas, como a criação de instrumentos legais e articulações políticas para a viabilização dos referidos sistemas. Nesse período, também esteve presente a formulação de editais com critérios para o financiamento de projetos de diversas áreas e segmentos culturais, tendo como referência a reorientação de prioridades políticas do Ministério da Cultura (MinC). Certas considerações iniciais fazem-se necessárias para a discussão de algumas dessas iniciativas.

Formou-se, paulatinamente, um consenso entre diversos segmentos da sociedade e dos poderes públicos segundo o qual os maiores desafios das políticas culturais seriam o reconhecimento de: *i*) diversidade; *ii*) economia da cultura; e *iii*) fortalecimento das instituições públicas. Os desafios do governo atual resultam das enormes desigualdades regionais, das grandes heterogeneidades na organização social, política e econômica dos estados e dos municípios brasileiros, acrescidos das desigualdades entre os grupos sociais – fatores que dificultam o acesso à cultura e a realização dos direitos culturais. O fortalecimento do papel do poder público na organização das instituições e na otimização de recursos é um desafio colocado pelo contexto e pela situação econômico-social.

O primeiro desafio, o reconhecimento da diversidade, tem múltiplas dimensões. Entre elas, destaca-se o fato de que a diversidade refere-se a sistemas de produção simbólica e a experiências culturais concretamente vividas, que, devidamente valorizadas, enriqueceriam o acervo de repertórios e exemplos culturais disponíveis. A presença de espaços e tecnologias de uso público que permitam a disseminação dessa diversidade é outro aspecto que deve ser enfatizado quando fala-se de diversidade.

A dificuldade de acesso à produção cultural pela ausência de equipamentos públicos é uma característica universal das cidades brasileiras e é mais acentuada naqueles municípios com menos de 50 mil habitantes, ou seja, 74% deles. Ressalta-se, também, que a multiplicação dos espaços privados, a exemplo de centros culturais e *shopping centers*, amplia as dificuldades de acesso e consumo cultural por amplas camadas da população, seja pelos preços e pela localização, seja pelas barreiras sociais ao acesso a esses equipamentos. Além disso, a valorização do espaço doméstico como lugar de fruição de bens culturais e as facilidades que resultam do acesso a bens duráveis de difusão cultural são um dado a ser considerado e que explica a privatização do comportamento cultural. Embora essas realidades corroborem a imagem das carências e a privatização dos espaços culturais, o número de municípios que tem a presença de equipamentos culturais públicos aumentou nos últimos anos, revelando certo dinamismo do setor cultural. Também é verdadeira a contribuição de democratização da cultura feita pelas empresas públicas e privadas.

As bibliotecas públicas constituem-se no equipamento cultural mais frequentemente encontrado no conjunto de municípios (79% possuem biblioteca), embora a leitura não seja um hábito difundido entre os brasileiros, fato que é destacado pela pequena presença de livrarias nos municípios (43%). Ainda assim, 79% dos municípios possuem jornais – o percentual é menor entre aqueles com até 20 mil habitantes.

As bandas de música estão presentes em 44% dos municípios, as lojas de música (discos, CDs e fitas) em 49%; as rádios FM's, em 38%; e as AM's, em 21%, o que mostra a importância da música popular como expressão cultural. Esse fato é reforçado pela universalização do rádio (88% dos domicílios brasileiros possuem esse aparelho). Contudo, há orquestras em apenas 6% dos municípios, somente 19% deles possuem teatro e 17% têm museus, que concorrem com os recursos de fomento para áreas e produções com penetração mercadológica e industrial.

A presença de outros equipamentos culturais revela os padrões de difusão da cultura no Brasil: enquanto 64% dos municípios brasileiros possuem videolocadora, apenas 8% têm cinema. Afirmado-se que 90% dos domicílios brasileiros têm TV, pode-se constatar a importância dos equipamentos de consumo e de acesso privado à cultura. Apesar da disseminação da televisão, apenas 8% dos municípios possuem geradoras de imagens para televisão e poucos têm TV fechada (6,7%), o que é revelador da homogeneização das imagens e da padronização das informações, sobretudo veiculadas pelas TV abertas, sendo que algumas emissoras têm abrangência em praticamente todos os municípios brasileiros. Acrescenta-se a isso a total ausência de instituições públicas de defesa do consumidor e de regulação do mercado; além de haver, atualmente, um quadro de empobrecimento da diversidade simbólica e uma despreocupação com a diversidade do que é produzido e veiculado.

Em relação ao tema das indústrias culturais, em especial aquelas relacionadas ao cinema e ao audiovisual, destaca-se na conjuntura a discussão de um órgão regulador – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). A proposição do órgão, mesmo com o desconforto gerado em diversos segmentos, presume o redesenho e a ampliação do escopo da política cultural do cinema e do audiovisual, tendo como exemplos de suas finalidades a promoção da diversidade cultural e a preservação do patrimônio cultural, com incentivo às produções nacionais, que disputam o mercado interno com produtos estrangeiros em condições desfavoráveis; também objetiva proteger e estimular a indústria nacional e os produtores brasileiros, democratizando o acesso a conteúdos audiovisuais plurais, e, além disso, responder a desafios colocados pelas novas tecnologias. Assim, a nova agência teria, conforme afirmaram seus defensores, atribuições relevantes na equiparação das condições de entrada de filmes europeus e orientais em relação aos americanos, na regulamentação e no estímulo para a exibição de filmes brasileiros em cinemas e emissoras de televisão, na garantia de exibição de produções independentes na programação de emissoras de TV e no incremento da produção diversificada e regional. Enfim, em que pesem possíveis ambigüidades no anteprojeto e críticas sobre os meios a serem utilizados para dinamizar a produção do cinema e do audiovisual, a discussão sobre o novo órgão problematizou o papel do poder público e abriu debate a respeito do modelo vigente de produção e difusão de produtos audiovisuais, enfatizando a necessidade de políticas públicas de valorização e proteção da diversidade cultural.

Quanto ao segundo desafio citado, – economia de cultura, que implica a geração de trabalho e renda pela cultura –, o grande problema enfrentado é a falta de recursos. Estudos atuais indicam que os recursos orçamentários públicos totais aproximam-se de R\$ 2 bilhões, com 13% de origem federal, 36% estadual e 51% municipal. Entretanto, o esforço de gasto é pequeno no governo federal e nos governos estaduais, e é heterogêneo entre os municípios, dos quais os menores têm baixo dinamismo econômico, baixa arrecadação tributária e dificuldades na alocação de recursos setoriais. Dos municípios até 50 mil habitantes a média da participação dos recursos culturais no orçamento é menor que 1%. Uma das iniciativas para a resolução de parte desse problema é a aprovação da emenda constitucional já em tramitação, que vincula 2% dos recursos federais, 1,5% dos recursos estaduais e 1% dos municipais. A outra é a otimização dos recursos por meio de mecanismos de concentração e coordenação das iniciativas de política pública na área cultural.

Em relação ao terceiro desafio citado, o fortalecimento das instituições públicas, e tendo em vista ser tarefa do Estado, em suas diversas esferas de atuação, assegurar e democratizar o acesso a esse vasto repertório de possibilidades simbólicas e existenciais, o Ministério da Cultura atuará em seis grandes frentes definidas como prioritárias e que contribuirão para superar a homogeneização cultural, na melhoria das capacidades de atuação das instituições públicas de cultura e na dinamização da economia da cultura:

- 1) implementar o Sistema Nacional de Cultura com a articulação de sistemas setoriais de cultura (museus, bibliotecas, arquivos, patrimônio e pontos de cultura, que pretendem criar uma rede nacional de circulação da produção cultural) e o fortalecimento do MinC;
- 2) articular iniciativas dos governos federal, estaduais e municipais;
- 3) mobilizar a sociedade civil e os gestores públicos de cultura na institucionalização de um sistema participativo, por meio de conselhos deliberativos e paritários nas diversas esferas de governo;
- 4) democratizar o sistema de financiamento e reorientar suas iniciativas segundo orientações públicas;
- 5) aumentar os recursos destinados à cultura, estimulando suas diversas cadeias produtivas; e
- 6) valorizar a diversidade cultural com a criação da rede de diversidade cultural e do Programa Identidade e Diversidade Cultural.

Nesse sentido, diversas ações já estão em andamento: conclusão da reestruturação do Ministério (Decreto nº 5.036, de abril de 2004), funcionamento do Grupo de Trabalho para a elaboração da minuta que define o Sistema Nacional de Cultura e o desenho geral dos conselhos culturais e dos fundos de cultura das três esferas de governo, bem como do sistema nacional de informações culturais.

1.2 Sistema Nacional de Cultura (SNC)

Entre as seis grandes frentes definidas como prioritárias pelo Ministério da Cultura, destaca-se o Sistema Nacional de Cultura. Esse Sistema será composto pelo Ministério da Cultura e instituições vinculadas a ele, pelo Conselho Nacional de Política Cultural, pelos sistemas setoriais de cultura e seus respectivos conselhos, assim como

pelos governos estaduais, pelos Sistemas Estaduais de Cultura, pelos governos municipais e pelas organizações não-governamentais de caráter predominantemente cultural. No entanto, a presença organizada e articulada dos gestores públicos de cultura é o ponto de relevo e o elemento central.

Os recursos necessários para a consecução do Sistema Nacional de Cultura são de ordens diversas e sobre eles o nível federal poderá atuar de forma significativa, criando-os ou qualificando-os. Pode-se resumir os recursos necessários em: *i*) recursos humanos capacitados para a gestão; *ii*) capacidade de gestão ou funcionamento das diversas políticas específicas (patrimônio, audiovisual, música, artes cênicas, plásticas etc.); *iii*) recursos institucionais diversos (como espaços físicos, equipamentos, quadros técnicos e de atividades-meio etc.); *iv*) capacidades de articulação com instituições ou agentes, sejam eles da administração pública ou de entidades da sociedade civil; e *v*) recursos financeiros.

A reestruturação do MinC foi concluída em abril de 2004, ampliando cargos, refazendo os desenhos institucionais, reduzindo zonas de sobreposição e de competências sobrepostas, enfim, dotando o MinC de maior capacidade gerencial e de planejamento, competências fundamentais para a sua atuação no sistema nacional de cultura. As reformas recém-concluídas enfatizaram o papel coordenador e planejador do MinC. Foram criadas as Secretarias de Políticas Culturais, Diversidade e Identidade Cultural, Articulação Institucional, Programas e Projetos, Fomento e Incentivo à Cultura. A Secretaria Executiva passou a ter uma diretoria de Gestão Estratégica e uma diretoria interna. A Secretaria do Audiovisual foi redesenhada, incorporando o Centro Técnico do audiovisual e a Cinemateca Brasileira. Tudo isso veio seguido de ações de reestruturação e ampliação das regiões de atuação das instituições vinculadas, preparando, assim, o MinC para a implementação do SNC, cuja discussão já está sendo feita no Fórum de Secretários Estaduais de Cultura.

O sistema nacional descentralizado reconhece as autonomias das três esferas de governo na execução ou no fomento de ações culturais, mas também potencializa as possibilidades da atuação conjunta. Ou seja, reconhece a autonomia na execução de ações dos governos, mas aposta na possibilidade de que a União coordene processos nos estados e nos municípios, de que os estados coordenem processos nos municípios e entre os municípios, sem esquecer as possibilidades de co-gestão e co-financiamento de políticas, programas e ações. Para tal, pressupõe-se não apenas transferências de recursos financeiros de um nível ao outro das hierarquias de governo, mas também é um processo que deve corresponder a ações intencionais e coordenadas dos níveis de governo. Em outras políticas, a criação de órgãos colegiados e participativos e de fundos especiais desempenhou um papel significativo na construção das políticas setoriais.

1.2.1 Conselhos e fundos

Parte da resposta aos desafios da construção do sistema nacional de cultura pode ser dada pela criação de mecanismos institucionais de articulação e coordenação entre os agentes públicos e os gestores culturais. O espaço mais comumente utilizado na administração pública com essa finalidade são os conselhos setoriais. A Constituição de 1988 comprometeu-se com o aumento da democracia e estimulou mecanismos de concertação política e de participação social na execução das políticas.

As políticas que se valeram dos conselhos como estratégias de consolidação e democratização das instituições políticas procuraram superar o insulamento do Estado, propondo a participação como elemento de co-gestão e controle das políticas públicas. Nesse sentido, organizaram-se conselhos nas estruturas dos executivos, com atribuições e capacidades de controle social e de deliberação sobre a implementação de políticas e programas, a alocação de recursos e a definição de estratégias gerais. Dessa maneira, os conselhos devem aprovar recursos e orçamentos, estabelecer critérios de alocação e normas, convocar reuniões, estabelecer ações ou estratégias para os recursos humanos, as articulações e assim por diante. O manejo desse conjunto de atribuições significa a possibilidade de dispor de instrumentos efetivos para a otimização dos recursos políticos e, em muitos casos, financeiros.

A tabela 13 apresenta o número de Conselhos Municipais em funcionamento, bem como os fundos especiais de cultura existentes. À primeira vista, a situação revela um sistema em formação, ou pelo menos em situação de articulação e formalização dos mecanismos institucionais de relacionamento entre seus componentes.

TABELA 13

Proporção de municípios com Conselhos Municipais de Cultura e caracterização das instituições participativas – 2001

	Existência de Conselho		Realizou reuniões em 2001						Paritário		Existência de fundo especial na área		
	Quantidade		Periodicidade										
	Sim	%	Total	Muito freqüente	Freqüente	Pouco freqüente	Irregular	%	Sim	%	Sim	%	
Brasil	5.560	734	13,2	570	279	107	37	147	77,7	461	62,8	140	2,5
Norte	449	35	7,8	31	15	1	5	10	88,6	26	74,3	10	2,2
Nordeste	1.792	101	5,6	72	39	14	5	14	71,3	53	52,5	26	1,5
Sudeste	1.668	332	19,9	258	122	45	21	70	77,7	211	63,6	55	3,3
Sul	1.188	159	13,4	124	62	29	4	29	78,0	93	58,5	32	2,7
Centro-Oeste	463	107	23,1	85	41	18	2	24	79,4	78	72,9	17	3,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Do total de municípios brasileiros, 13% têm Conselho instalado; desse total, 78% realizaram reunião em 2001; desses, 68% fizeram-no de forma freqüente. Além disso, 62% dos conselhos municipais existentes têm constituição paritária. Observa-se uma concentração nas regiões Sul e Sudeste, nas quais encontra-se 60% dos Conselhos Municipais de Cultura. A presença dos conselhos de cultura aumenta de acordo com o tamanho dos municípios.

Quanto aos Fundos Setoriais de Cultura, apenas 2,5% dos municípios possuem-nos, e estes estão entre aqueles localizados nas regiões Sudeste e Sul. A existência de Conselho e Fundo parece constituir, em convergência, critério razoável para o controle dos recursos transferidos, sobretudo, do governo federal para estados e municípios, e é peça estratégica para a institucionalização e a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura.

1.2.2 Financiamento

Os valores de inclusão e cidadania cultural são amplamente disseminados e, mesmo considerando as dificuldades que marcam sua tradução institucional, atualmente é mais claro o papel da cultura para o desenvolvimento social integrado. Entretanto, para que esse papel seja efetivo, é inevitável discutir a necessidade de recursos finan-

ceiros para a área, o seu incremento gradual e a garantia de mínimos que proporcionem um planejamento de médio e longo prazo.

A esfera federal de governo dispõe de instrumentos e capacidades de geração dos mais diversos tipos de recursos – econômicos, gerenciais, normativos etc. – em escala e importância que estados e municípios não conseguem gerar. Definir fontes que assegurem esses recursos financeiros e distribuí-los são desafios para o qual o governo federal ainda não está preparado, assim como é um desafio a criação das instituições que otimizem a utilização desses recursos na Federação.

A contribuição das esferas de governo para a dinamização da cultura tem características específicas. Atualmente, a esfera municipal de governo é responsável por cerca de R\$ 1 bilhão e possui papel fundamental no fomento da vida cultural, com um montante que representa metade dos dispêndios públicos totais; por sua vez, os estados respondem por aproximadamente 36% do total. Portanto, a participação da União mostra-se bastante reduzida, perto de 13%.

A participação das esferas de governo no financiamento cultural é heterogênea regionalmente. Enquanto no Nordeste a participação municipal corresponde a pouco mais da metade dos recursos, nas regiões Sul e Sudeste ultrapassam 60%. Em contrapartida, os recursos dos estados têm importante papel nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Outro ponto de relevo é a concentração dos dispêndios nas regiões Sul e Sudeste. Os recursos federais transferidos concentram-se nessas regiões, bem como concentram-se aí os recursos municipais (70%) e estaduais (50%).

As prioridades alocativas também são heterogêneas, o que pode ser verificado pela participação dos dispêndios culturais municipais e estaduais nos gastos totais. Os estados não chegam a investir, em média, 1% dos seus recursos orçamentários em cultura. O mesmo vale para os municípios menores, enquanto os maiores aportam um pouco mais de 1% na média. A situação regional é semelhante, tanto para os estados quanto para os municípios.

Para contornar essas dificuldades, o Congresso Nacional discute vinculações de recursos de impostos à Cultura nas três esferas de governo. Em Proposta de Emenda (nº 310/2004) ao artigo 216 da Constituição, destina 2% dos recursos da União, 1,5% dos estados e do Distrito Federal e 1% dos municípios. Embora o texto ainda não seja explícito quanto aos critérios de aplicação da lei, tem como princípio geral dotar a Cultura de recursos significativos e protegidos em todos os níveis de governo. Ademais, ainda determina que dos recursos a serem vinculados à Cultura pela União, serão transferidos 25% aos estados e ao Distrito Federal e 25% aos municípios, com critérios a serem definidos em lei complementar. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) está assim redigida:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo 1º – É acrescentado o artigo 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

Artigo 216-A – A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os Municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

§ 1º – Dos recursos a que se refere o *caput*, a União destinará vinte e cinco por cento aos Estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos municípios.

§ 2º – Os critérios de rateio dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada Ente.

Embora a operacionalização e os critérios ainda não tenham sido definidos, como afirmado anteriormente, foi possível realizar um pequeno exercício com as informações existentes. A tabela 14 apresenta tal exercício com diferentes interpretações da PEC:

- 1) a situação atual, com esforço de dispêndio para a área cultural;
- 2) a aplicação das alíquotas conforme previsto na PEC, sobre os impostos brutos, em cada esfera de governo; e
- 3) finalmente, a aplicação das alíquotas propostas sobre os impostos líquidos de cada esfera de governo, isto é, considerando as transferências constitucionais.

TABELA 14

Estimativas de aplicação da Proposta de Emenda Constitucional nº 310/2004

Esfera de governo	Situação atual em bilhões R\$ (a)	Sobre impostos brutos (b)	Incremento com aplicação da EC em bilhões R\$ (c)= (b) - (a)	Incremento em relação à situação atual (a) (d)=(b)/(a)	Sobre impostos líquidos (e)	Incremento com aplicação da EC em bilhões R\$ (f)= (e)-(a)	Incremento em relação à situação atual (a) (g)= (e)/(a)
Federal	0,3	2,1	1,8	7,6	0,9	0,6	3,2
Municípios	1,0	1,7	0,7	1,6	1,5	0,5	1,4
Estados	0,7	0,2	-	-	0,6	-	-
Total	2,1	4,0	2,5	1,9	3,0	1,1	1,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disco/Ipea.

Com a aplicação das alíquotas da PEC sobre os impostos brutos, os recursos praticamente dobrariam, chegando a R\$ 4 bilhões. Considerando os impostos líquidos, o aumento de recursos seria mais conservador, ou seja, apenas 1,5 vezes os recursos atuais, com incremento de R\$ 1,1 bilhão, chegando a um total de R\$ 3 bilhões.

Em qualquer dos cenários, os estados deveriam manter os investimentos atuais (o mínimo de R\$ 700 milhões) e os municípios investiriam R\$ 1,7 bilhão no caso de aplicação da alíquota sobre os impostos brutos (com adicional de R\$ 700 milhões) e R\$ 1,5 bilhão sobre os impostos líquidos (um adicional de R\$ 500 milhões). No primeiro caso, significaria incremento de 1,6 vezes, e 1,4 no segundo, em relação à situação atual.

Os recursos federais chegariam, caso cumpridos os critérios da Emenda, a um incremento de R\$ 1,8 bilhão (7,6 vezes os recursos atuais ou R\$ 2,1 bilhões) sobre os impostos brutos. Portanto, são recursos significativos para estimular o desenvolvimento regional (as transferências seriam de aproximadamente R\$ 500 milhões – 25% – para os estados e o mesmo valor e percentual para os municípios). No caso de aplicação de alíquotas sobre impostos líquidos, o governo federal adicionaria R\$ 600 milhões aos recursos atuais.

Quanto à aplicação das alíquotas sobre impostos brutos, a participação do governo federal nos recursos totais seria de 53%, e nos impostos líquidos não passaria de 30%. Em qualquer dos casos, no entanto, a aplicação da Emenda representaria um aumento da participação relativa da União no aporte de recursos à Cultura.

Assim, a atuação federal poderia funcionar no sentido da transferência e do desenvolvimento de ações, em regiões de Produto Interno Bruto (PIB) menor, funções e objetivos que estão explicitados nas legislações de cultura, mas que não encontram, na situação vigente, plenas condições de realização.

2 Acompanhamento de políticas e programas

A implementação de políticas públicas sistemáticas na área cultural é justificável pela sua capacidade de movimentar recursos e expressar a identidade dos seus grupos sociais formadores. Diversas iniciativas foram criadas nesse sentido, a exemplo do Sistema Nacional de Cultura, as quais foram seguidas de iniciativas setoriais que merecem destaque, como: a Política Nacional de Museus, o Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos e o Programa Identidade e Diversidade Cultural. As ações públicas na área museológica vêm se adensando e ganhando desdobramentos, tanto na reformatação dos programas direcionados a elas quanto na efetiva implementação financeira. Por essa razão, ater-se-á na presente edição à área dos museus.

A atuação do governo no setor museológico baseia-se nas experiências internacionais, que indicam a importância dos museus no fomento ao emprego e à renda, em especial nas suas relações com o turismo, além de expressarem o rico processo de criação e transformação das identidades sociais. O instrumento do governo federal para a atuação no setor museológico era o Programa Museu, Memória e Futuro (2000-2003), cujas finalidades eram revitalizar os museus da União, criando condições de sustentabilidade. Em *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 6 (Ipea, 2003), foi indicado que o Programa havia iniciado um processo de modernização dos museus nacionais, e relatava-se o aumento da frequência de visitação e também o avanço no processo de capacitação. O Programa, direcionado para os museus da União, tinha limites da intervenção que eram claros: as ações não impulsionavam políticas públicas sistêmicas e sequer articulavam entes da federação em políticas abrangentes, tendo em vista as limitações de recursos e o tamanho da tarefa. O MinC possui quarenta museus e casas históricas, e os museus de grande porte (Museu Nacional de Belas Artes, Museu Histórico Nacional, Museu Imperial, Museu Nacional, Museu da República e Museu da Inconfidência) necessitam de volumes de recursos bastante altos.

A partir de 2003, o MinC definiu estratégias para a consolidação de uma política pública para o setor museológico capaz de orientar o uso do financiamento público e dos incentivos fiscais. Depois de discussões e consultas públicas com atores do setor museológico, o Ministério lançou em maio de 2003 a Política Nacional de Museus, Memória e Cidadania. O programa do PPA então existente foi reformulado e atualmente denomina-se Museu, Memória e Cidadania, sofrendo mudanças de concepção. Seu escopo foi ampliado e passou a abranger todos os museus brasileiros e não apenas os federais. Há de se considerar, entretanto, que a ampliação do escopo da ação não teve correspondência no montante de recursos disponíveis. Em agosto de 2004, publicou-se o primeiro edital na área dos museus. Nele, estão sendo oferecidos recursos da ordem de R\$ 1 milhão para a aquisição de acervos, equipamentos e materiais permanentes, e a contrapartida das instituições proponentes é de 20%. Serão destinados recursos para museus públicos e privados, sendo que a prioridade neste primeiro momento é o fortalecimento dos museus públicos.

3 Financiamento e gastos

A execução orçamentária do Ministério da Cultura no primeiro semestre de 2004 não traz muitas novidades. O MinC detinha, ao fim deste mesmo semestre, um orçamento autorizado (lei+crédito) de R\$ 465,9 milhões, aproximadamente 0,07% do Orçamento fiscal e da Seguridade Social, excluída a rolagem da dívida. Do orçamento autorizado, R\$ 95 milhões haviam sido liquidados, com um nível de execução de 20%, abaixo da média do Orçamento fiscal e da Seguridade Social (OSS), que tem um nível de execução para o período de 38%.

Entretanto, podem-se identificar diferenças na execução dos programas. Aqueles com execução abaixo de 5% são: Brasil Patrimônio Cultural (2,5%), Cultura, Identidade e Cidadania (0,7%), Engenho das Artes (3,9%) e Cultura e Tradições: Memória Viva (2,3%). Em até 10% de execução estão: Cinema, Som e Vídeo (5,4%) e Monumenta (8,8%). O Programa Livro Aberto tem execução mediana entre os programas do MinC (14,3%), bem como o Programa Cultura Afro-brasileira (11,5%). A execução de atividades-meio, como apoio administrativo, pagamento a ativos e pensionista e pagamento de pessoal e encargos segue uma trajetória de execução normal, ou seja, chega ao segundo semestre com praticamente metade dos recursos liquidados.

Entre as ações com maior execução estão aquelas relativas à gestão dos programas e ao funcionamento de equipamentos culturais da União – bibliotecas da União (36%), museus da União (49%) e espaços culturais da União (44%).

Em relação à execução por fonte de recursos, é importante assinalar a baixa execução dos recursos de fonte vinculada e a contribuição sobre concursos e prognósticos, conforme mostra a tabela 15. Dos R\$ 80,7 milhões, apenas R\$ 5 milhões foram executados, ou seja, 6,6% dos recursos autorizados. A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social teve execução de 55,3%. A fonte Recursos Ordinários, maior fonte de financiamento do MinC, teve R\$ 67 milhões liquidados, 21,7% do autorizado.

TABELA 15

Execução orçamentária do Ministério da Cultura em 2004, segundo as fontes de financiamento

(Em R\$ 1,00)

Fontes de financiamento	Autorizado (lei+créditos) (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (C=B/A)
1 - Tesouro			
1.1 - Recursos Provenientes de Impostos			
1.1.1 - Recursos Ordinários	309.754.148	67.095.566	21,7
1.2 - Contribuições Sociais			
1.2.1 - Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	89.621.218	5.318.261	5,9
1.2.2 - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	29.282.388	16.184.566	55,3
1.2.3 - Cont. Plano. Seg. Soc. Serv.	11.891.347	3.751.409	31,5
1.3 - Operação de Crédito	18.543.400	1.372.838	7,4
1.4 - Recursos diretamente arrecadados	2.788.932	-	0,0
2 - Outras Fontes			
2.1 - Diretamente arrecadados	4.114.545	1.298.862	31,6
Total	465.995.978	95.021.502	20,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme retratado na tabela 16, as transferências a municípios e a instituições privadas estão bastante baixas. Dos R\$ 85 milhões previstos para transferências a esses entes, apenas 4,2% foram executados.

As transferências aos municípios ficaram no patamar de 2,9% e, quanto às instituições privadas, apenas 5,7% do previsto foram executados.

TABELA 16

Execução orçamentária segundo a natureza da despesa

Natureza da despesa	Autorizado (lei + créditos) (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (C=B/A)
Pessoal			
Pessoal e encargos sociais	89.741.162	39.327.803	43,8
Aposentados e pensionistas	34.668.425	19.078.594	55,0
Outras Despesas			
Juros e encargos da dívida	1.860.008	391.045	21,0
Outras despesas correntes	163.735.428	31.904.571	19,5
Investimentos	15.042.247	164.906	1,1
Inversões financeiras	60.000	15.834	26,4
Transferências			
Transferências à União	6.000	0	-
Transferências a estados e ao Distrito Federal	29.673.012	0	-
Transferências a municípios	46.319.882	1.361.828	2,9
Transferências a instituições privadas	38.812.406	2.195.402	5,7
Transferências ao exterior	2.624.918	581.519	22,2
A definir	43.452.490	0	-
Total	465.995.978	95.021.502	20,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Disoc/Ipea.

4 Conclusões

A melhor estratégia para a construção do Sistema Nacional de Cultura parece ser o gradualismo. As heterogeneidades entre os municípios e suas dificuldades para destinar recursos próprios à Cultura são significativas. A realidade política e financeira dos estados colocam limites semelhantes à adesão imediata ao Sistema Nacional de Cultura. A definição de regras gerais e de prazos largos para a adesão ao Sistema permitiria o ajustamento gradativo dos agentes públicos, como também dos privados, aos processos de construção do Sistema.

Também é importante preservar as autonomias dos níveis de governo, reservando ao governo central um papel maior em termos de coordenação da política nacional e dos sistemas setoriais de cultura, considerando sua maior capacidade de articulação e alocação de recursos estratégicos. Um dos pontos nevrálgicos na organização de um sistema nacional é a padronização dos critérios de organização e gestão orçamentária em nível nacional e sua disseminação pelas diversas esferas de governo. O outro é a disseminação de recursos gerenciais e mecanismos de controle social dos gastos por meio de fundos específicos.

Há, ainda, um foco a ser enfatizado: a amplificação das capacidades de articulação e pactuação política entre os diversos agentes públicos e privados sobre diretrizes, critérios e estratégias de ação. A experiência exitosa em outras áreas no que diz respeito aos conselhos co-gestores e participativos oferece um caminho que deverá ser trilhado.

A paridade entre governo e sociedade nas instituições de participação e controle social permite um rico processo de interlocução à pluralidade de atores sociais, tanto na formação da agenda pública quanto na redefinição da normatividade estatal e na consolidação de redes de apoio político. A definição dos atores que estarão presentes nesses órgãos dar-se-á na medida em que os interesses se cristalizem nos embates públicos, contínuos e organizados. Nesse sentido, é provável que os Fóruns Nacionais e Regionais, bem como as Conferências Nacionais, tenham papel estratégico para que os atores ganhem visibilidade e comecem a fazer alianças e eleger parceiros para a construção e a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura.