

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1080

NOTAS SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Frederico A. Barbosa da Silva

Brasília, março de 2005

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1080

NOTAS SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA*

Frederico A. Barbosa da Silva**

Brasília, março de 2005

* Este texto nasceu das reflexões desencadeadas no Grupo de Trabalho (GT) instituído pelo Minc com o objetivo de elaborar o desenho do Sistema Nacional de Cultura. Agradeço especialmente as sugestões de Yara Mitsue Igushi e a leitura atenta de Gustavo Tostes Gavineelli.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mario Sergio Salerno

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H 59, H 72

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/97/013.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 OS DISPÊNDIOS PÚBLICOS COM CULTURA: AS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO **7**

3 FINANCIAMENTO E SISTEMA NACIONAL DE CULTURA **10**

4 CONSELHOS E SISTEMA NACIONAL DE CULTURA **15**

5 CONCLUSÕES **19**

ANEXO **20**

SINOPSE

Este texto descreve os gastos públicos com cultura nas três esferas de governo no ano de 2002, analisando o montante dos dispêndios culturais e explorando as possibilidades de aplicação da Emenda ao artigo 216 da Constituição Federal (CF), isto é, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 310/2004. Também tece algumas considerações a respeito do papel dos conselhos no Sistema Nacional de Cultura (SNC), procurando justificar a necessidade do concertamento político na elaboração de um sistema nacional e descentralizado, fundado na participação e na co-gestão da sociedade em relação às políticas culturais.

ABSTRACT

This paper describes the public expenditure in culture of the three levels of government in the year 2002, analyzing the amount of the cultural expenditures and the possibilities for the application of the Amendment, article 216 of the Federal Constitution, meaning, PEC 310/04. It also makes some considerations in respect to the role of the cultural councils in the National Cultural System. Therefore, it intends to justify the need for a political agreement in the elaboration of a national and decentralized system, funded in the social participation and co-management of cultural policies.

1 INTRODUÇÃO

O Ministério da Cultura (Minc) tem origem nas articulações políticas dos secretários de cultura dos estados, que aproveitaram as oportunidades decorrentes do fim do regime militar e dos processos de democratização política da década de 1980 para dar início à criação deste ministério. Os secretários estaduais, com outros atores políticos e sociais, vislumbraram a possibilidade de uma atuação federal consistente na dinamização das atividades culturais e no apoio de ações e iniciativas de âmbito nacional. Depois disso, os municípios passaram também a se organizar de forma mais intensa para atuar na área cultural.

A federação é uma forma de organização política territorial que articula poderes nacionais com os níveis estaduais e municipais e, em países como o Brasil – heterogêneo e profundamente desigual, social e espacialmente – o papel do financiamento público é de importância crucial, e a estruturação de poder entre os níveis de governo pressupõe transferências de recursos entre regiões para redução de desigualdades sociais e econômicas. Também pressupõe-se o empenho de cada nível de poder no financiamento de áreas que são consideradas importantes socialmente. O mesmo vale para a área cultural.

No Brasil, o que se observa é que os municípios ampliaram sua participação no financiamento das políticas culturais e passaram a ser o principal pilar em termos dos montantes agregados de recursos financeiros. Tornou-se impossível falar de financiamento da cultura ou de sistema nacional de cultura sem a constatação desse fato. As notas que se seguem procuram explorar as possibilidades de um sistema nacional de cultura. Tal forma de organização pressupõe vínculos entre as diversas estruturas políticas e institucionais dos estados, dos municípios e do governo federal. Pode-se, ainda, admitir que a presença de um desenho de financiamento, que articule as esferas de governo e ofereça incentivos à ação coordenada, seria um vetor importante para efetividade e consolidação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC).

2 OS DISPÊNDIOS PÚBLICOS COM CULTURA: AS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO

Delimitar o campo cultural e suas fronteiras é algo tão controvertido quanto afirmar qual deve ser a atuação institucional na área. Alguns dizem que a cultura não deve estar sob estímulo institucional, alegando a possibilidade de se perderem os significados culturais como elementos constitutivos da criatividade e espontaneidade cultural. Outros admitem que a cultura é um bem que deveria estar disponível a todos de forma universal e, por essa razão, o papel das instituições públicas é garantir os direitos culturais. Assim, as atribuições e as políticas culturais são percebidas de forma heterogênea nos diversos espaços administrativos e sociais. Esse campo de controvérsias será contornado, deixando registradas as dificuldades na delimitação da área. Em seguida, dimensionam-se os dispêndios culturais e a participação das esferas de governo no financiamento orçamentário da cultura.

Os dispêndios culturais públicos no Brasil – isto é, recursos da União, dos estados e dos municípios – somam mais de 2 bilhões de reais, em 2002. Conforme apre-

sentado a seguir, os dispêndios culturais representam um valor *per capita* de R\$ 11,78, em 2002, e a participação dos gastos públicos culturais no Produto Interno Bruto (PIB) foi de 0,15%.

TABELA 1

Brasil: dispêndios culturais¹

População residente em mil habitantes	174.632.960
PIB total em R\$ milhões correntes	1.346.027.553
Dispêndios culturais em R\$ mil correntes	2.056.955
Dispêndios culturais R\$ per capita	11,78
Participação no PIB (%)	0,15

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

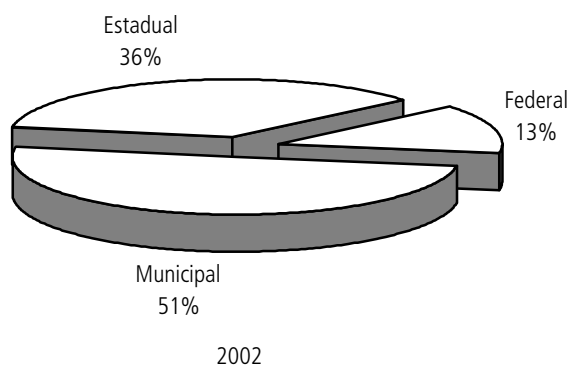
Nota: ¹Total *per capita* e em relação ao PIB.

Não há legislação específica que trate da repartição de responsabilidades ou competências no investimento e financiamento de ações pelos entes de governo na área cultural. A legislação brasileira afirma, de modo geral, a importância do setor público em todas as suas dimensões no fomento à produção, à difusão e à preservação cultural. Ao longo do tempo, estados e municípios, por intermédio de suas secretarias, fundações e órgãos setoriais, vêm aumentando suas participações na gestão e no apoio das atividades na área cultural.¹

O gráfico 1, a seguir, apresenta a participação das três esferas de governo nos dispêndios públicos culturais. Nota-se a importância dos dispêndios municipais, em 2002.

GRÁFICO 1

Dispêndios culturais por nível de governo



Fontes: STN, Siafi e Sidor.

A esfera municipal de governo foi responsável por aproximadamente R\$ 1 bilhão, em 2002, desempenhando papel fundamental no fomento da vida cultural. Esse montante representa 51% dos dispêndios totais, significativamente superiores ao aporte dos

1. Os dispêndios administrativos e de pessoal dos governos estaduais e municipais não foram aferidos e correspondem à função cultura – mas, a julgar pelas características das instituições federais, imagina-se, seriam maiores em pelo menos 20%. Os dispêndios do nível federal correspondem aos dispêndios do Ministério da Cultura.

estados, que alcançou 36%. Observa-se que a participação relativa federal nos dispêndios culturais é bastante reduzida.

A tabela 2, a seguir, apresenta esses dispêndios culturais também desagregados por Grandes Regiões e Unidades da Federação.

TABELA 2

Dispêndios culturais por nível de governo, Grandes Regiões e estados em 2002

(Em R\$ mil)

Região/UF	Federal (A)	Municipal (B)	Estadual (C)	Total D = A+B+C	A/D	B/D	C/D
Norte	1.017	59.501	101.574	162.092	0,6	36,7	62,7
AC	48	1.149	7.430	8.628	0,6	13,3	86,1
AM	300	33.110	47.270	80.680	0,4	41,0	58,6
AP	0	313	4.866	5.179	-	6,0	94,0
PA	350	16.734	40.336	57.421	0,6	29,1	70,2
RO	319	759	184	1.261	25,3	60,2	14,6
RR	0	7.435	1.488	8.923	-	83,3	16,7
Nordeste	2.066	212.547	186.705	401.318	0,5	53,0	46,5
AL	0	14.271	6.105	20.375	-	70,0	30,0
BA	50	64.065	63.458	127.573	0,0	50,2	49,7
CE	560	26.342	57.078	83.979	0,7	31,4	68,0
MA	100	15.458	24.860	40.418	0,2	38,2	61,5
PB	90	13.849	4.097	18.036	0,5	76,8	22,7
PE	1.118	61.042	15.675	77.836	1,4	78,4	20,1
PI	98	8.460	4.862	13.421	0,7	63,0	36,2
RN	0	11.755	11.647	23.402	-	50,2	49,8
SE	50	11.576	5.029	16.655	0,3	69,5	30,2
Centro-Oeste	3.643	33.522	66.058	103.224	3,5	32,5	64,0
TO	-	5.513	1.039	6.552	-	84	15,9
DF	1.298	-	35.034	36.332	4	-	96,4
GO	1.996	12.428	9.901	24.325	8	51	40,7
MS	-	10.266	16.965	27.230	-	38	62,3
MT	349	5.315	3.119	8.784	4	61	35,5
Sudeste	41.095	561.372	310.635	913.102	4,5	61,5	34,0
ES	551	14.231	5.378	20.160	2,7	70,6	26,7
MG	1.509	97.375	28.469	127.352	1,2	76,5	22,4
RJ	24.823	120.424	70.598	215.845	11,5	55,8	32,7
SP	14.212	329.342	206.191	549.744	2,6	59,9	37,5
Sul	5.740	157.169	70.223	233.132	2,5	67,4	30,1
PR	3.258	59.206	25.121	87.585	3,7	67,6	28,7
RS	2.363	58.275	34.119	94.757	2,5	61,5	36,0
SC	120	39.688	10.983	50.790	0,2	78,1	21,6
Nacional	223.712*	0	0	223.712	-	-	-
Total	277.274	1.038.381	741.301	2.056.956	13,5	50,5	36,0

Fontes: STN, Siafi e Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: *Não regionalizável.

A participação municipal nos dispêndios culturais é mais significativa nas regiões Sudeste e Sul, onde ultrapassa 60%; enquanto, na região Nordeste, é responsável por mais da metade dos recursos aplicados. Por sua vez, a participação dos estados é relativamente mais importante nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Outro aspecto relevante é a concentração dos recursos na região Sudeste, que alcança 54% do total dos dispêndios municipais e 42% dos estaduais. Essa região também é a principal beneficiária da transferência de recursos federais.

A análise dos dados apresentados na tabela 2 não será alongada. Note-se, entretanto, que o comportamento dos dispêndios municipais e estaduais em relação à média

regional é variável. Assinale-se, ainda, a importância dos níveis estaduais e municipais na maior parte das regiões.

3 FINANCIAMENTO E SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Não há propriamente descentralização ou desconcentração nas políticas culturais, mas sim a preocupação em consolidar um sistema descentralizado. Os recursos necessários para a consecução do SNC são de ordens diversas e, sobre eles, o nível federal poderá atuar de forma significativa, criando-os ou qualificando-os, como por exemplo: *i*) recursos humanos capacitados para a gestão cultural; *ii*) capacidade de gestão ou funcionamento das diversas políticas específicas (patrimônio, audiovisual, música, artes cênicas, plásticas etc.); *iii*) recursos institucionais variados (com espaços físicos, equipamentos, quadros técnicos e de atividades-meio etc.); *iv*) capacidades de articulação com instituições ou agentes diversos, sejam eles da administração pública ou entidades da sociedade civil; e *v*) recursos financeiros.

Para a implementação do Sistema, o importante é definir as competências das diversas esferas governamentais em relação a cada tipo dos recursos mencionado anteriormente. Essa definição deve ver respeitadas as autonomias dos governos federal, estaduais e municipais, mas também deve estar carregada de uma visão estratégica sobre o papel de cada um deles no desenvolvimento de capacidades sistêmicas.

As necessidades de recursos variados para suprir as carências em situações radicalmente heterogêneas impõem a idéia de gradualismo na construção do Sistema Nacional de Cultura. Desse modo, são importantes a definição de estratégias e a delimitação clara de competências para a sua consolidação, além da atuação pública sobre certos problemas estruturais enfrentados pelas políticas culturais. A escolha entre a resolução de problemas estruturais ou conjunturais pode fazer a diferença no ritmo e na consistência da construção de um sistema nacional.

3.1 RECURSOS FINANCEIROS FEDERAIS

Em termos de recursos econômicos, as transferências feitas pela União para estados e municípios são pequenas. É importante ver nas transferências federais um indicador das formas e tendências de atuação do governo federal, que é o privilegiamento das ações compartilhadas com outros agentes sociais, seja na execução ou no financiamento.

Alguns elementos da execução orçamentária do Minc, que estão na tabela 3 merecem ser salientados.

O primeiro aspecto a ser destacado foi a baixa execução orçamentária, que corresponde, em parte, às exigências das metas macroeconômicas e por suas implicações no contingenciamento de recursos do Ministério, fazendo que a execução dos itens “Investimento” e “Outras despesas” correntes sofressem alto grau de frustração. Apesar de um volume de execução maior, embora não possa ser considerada alta (74%), as transferências a instituições privadas são muito superiores comparativamente às destinadas para instituições públicas. Para estas, percebe-se reduzida execução das transferências para estados, municípios e Distrito Federal.

TABELA 3

Execução orçamentária do Ministério da Cultura em 2002, por natureza da despesa

Órgão/Natureza da despesa	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei+créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
Ministério da Cultura				
Pessoal				
Pessoal e encargos sociais	102.563.977	123.924.165	123.630.953	99,76
Outras despesas				
Juros e encargos da dívida	2.221.748	2.221.748	2.221.748	100,0
Outras despesas correntes	128.102.612	126.896.664	85.379.602	67,3
Investimentos	17.856.781	14.605.919	2.750.707	18,8
Inversões financeiras	38.077	38.077	34.992	91,9
Transferências				
Transferências a estados e ao Distrito Federal	15.803.708	15.945.445	2.639.804	16,6
Transferências a municípios	82.591.916	76.302.656	22.150.145	29,0
Transferências a instituições privadas	31.871.171	44.835.281	32.988.293	73,6
Transferências ao exterior	5.793.353	8.540.658	5.476.702	64,1
A classificar	4.434.000	1.921.349	-	-
Total	391.277.343	415.231.962	277.272.946	75,2

Fontes: Siafi e Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A criação de um sistema nacional e descentralizado representa o reconhecimento da autonomia das três esferas de governo na execução ou no fomento de ações culturais e também dos efeitos sinérgicos e potencializadores na atuação conjunta. Reconhece a autonomia na definição de prioridades e na execução de ações dos níveis de governo, mas aposta na possibilidade de que o nível nacional coordene processos no nível dos estados e dos municípios, e que os estados coordenem processos nos municípios e entre os municípios, sem esquecer as possibilidades de co-gestão e de co-financiamento de políticas, programas e ações. Para tal, pressupõem-se não apenas transferências intergovernamentais de recursos financeiros, mas também recursos de técnicos e de gestão. Entretanto, ao considerar-se que os recursos financeiros são uma parte fundamental nesse processo e que ainda não são suficientes para dinamizar a área cultural do país, um outro desafio coloca-se neste cenário: o aumento dos recursos globais do setor.

3.2 ESTADOS E MUNICÍPIOS

As atividades culturais concentram-se especialmente nas regiões mais ricas. Uma ação compensatória exigiria não apenas políticas de desenvolvimento regionais, com as conseqüentes transferências de recursos inter-regionais, sobretudo das regiões de maior PIB para as de menor, ou transferências de um nível de governo a outro, mas também estímulos a maior fluxo e circulação dos bens simbólicos e culturais produzidos de forma concentrada.

A tabela 4 apresenta o dispêndio cultural dos municípios e dos estados e sua participação nos orçamentos executados:

TABELA 4

Cultura nos municípios, estados e no DF. Participação nos dispêndios totais (2002)

UF	Municípios		Estados	
	Dispêndio em R\$	Participação nos gastos em %	Dispêndio em R\$	Participação nos gastos em %
Norte	59.501.325	-	101.574.096	-
AC	1.149.466	0,3	7.430.245	0,6
AM	33.110.499	2,2	47.269.616	1,3
AP	313.180	0,1	4.865.830	0,5
PA	16.734.487	0,7	40.336.373	1,0
RO	758.899	0,1	183.848	0,0
RR	7.434.793	2,8	1.488.185	0,2
Nordeste	212.547.006	-	186.705.483	-
AL	14.270.547	1,0	6.104.868	0,3
BA	64.064.648	1,1	63.457.915	0,7
CE	26.341.512	0,7	57.077.638	0,9
MA	15.458.120	0,8	24.859.713	0,7
PB	13.849.145	1,1	4.096.655	0,2
PE	61.042.414	1,9	15.675.389	0,2
PI	8.460.444	0,6	4.862.093	0,3
RN	11.754.854	0,8	11.646.991	0,5
SE	11.575.869	1,3	5.029.089	0,3
Centro-Oeste	33.522.128	-	66.058.070	-
TO	5.513.051	0,7	1.038.969	0,1
DF	-	-	35.034.066	0,5
GO	12.428.152	0,4	9.900.739	0,2
MS	10.265.564	0,6	16.964.821	0,7
MT	5.315.362	0,3	3.119.474	0,1
Sudeste	561.371.696	-	310.635.087	-
ES	14.230.783	0,7	5.378.149	0,1
MG	97.374.646	0,9	28.468.610	0,2
RJ	120.424.192	1,1	70.597.656	0,3
SP	329.342.075	1,1	206.190.673	0,4
Sul	157.168.707	-	70.223.240	-
PR	59.206.172	0,9	25.121.109	0,3
RS	58.274.883	0,8	34.119.275	0,3
SC	39.687.652	1,1	10.982.856	0,2
Total	1.038.381.409	1,0	741.300.844	0,4

Fonte: STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A primeira lição deste exercício é que a definição do que é dispêndio cultural ainda não é suficientemente clara na organização das informações disponíveis, e que estados e municípios, provavelmente, não aplicam os mesmos critérios de classificação. Assim, esses critérios deverão ser discutidos e a programação orçamentária deverá ser padronizada para a área cultural, inclusive para o acompanhamento dos dispêndios administrativos e de pessoal. A outra lição refere-se ao fato de que muitos dos pequenos municípios não teriam capacidade para cumprir a determinação de vinculações de recursos para a área cultural dadas as suas dificuldades fiscais. Desse modo, a situação exige que se considerem as heterogeneidades das condições das municipalidades e que se imprimam estratégias específicas, conduzidas pelos governos federal e estaduais, que permitam a inclusão daqueles municípios no mundo da ação pública cultural.

Como pode-se perceber, os dispêndios culturais dos municípios da região Centro-Oeste têm, em média participação inferior a 1% nos recursos totais. As demais regiões já atingiram o dispêndio de 1% com a cultura, embora seja verdade que, as situações dos municípios nos estados são heterogêneas. Os municípios, na média nacional, usam 1% dos seus recursos orçamentários em cultura.

Contudo, a situação inverte-se quando se trata dos estados. A participação dos dispêndios culturais é sempre inferior a 1%, e apenas o Amazonas e o Pará atingiram a marca.

Ao analisarem-se as informações de dispêndio pelo tamanho dos municípios, será visto que a situação é mais desigual, com os menores deles bem abaixo das médias regionais e distantes de 1%. Na realidade, as médias são “puxadas” pelos grandes municípios, sobretudo das capitais.

TABELA 5

Dispêndios culturais, por tamanho dos municípios – 2002

Municípios por tamanho (nº de habitantes)	Nº de municípios	Cultura	Participação média nos dispêndios totais
Até 10.000	2688	60.407.925	0,6
De 10 a 20.000	1456	94.433.321	0,9
De 20 a 50.000	883	125.103.124	1,0
De 50 a 100.000	307	121.545.207	1,2
De 100 a 500.000	194	249.209.244	1,1
De 500 e mais	32	387.682.588	1,1

Fonte: STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 5 mostra que os 4.144 municípios com menos de 20 mil habitantes teriam dificuldades no cumprimento imediato de vinculações, dadas as situações econômico-financeiras e o adicional de recursos que teriam de ser alocados. Os dispêndios dos municípios com menos de 50 mil habitantes, em termos *per capita*, estão abaixo da média nacional, revelando que essa média é puxada pra cima pelos investimentos dos maiores municípios. Os municípios com mais de 100 mil constituem 4% do total dos municípios e agregam 61% dos recursos.

3.3 AS POSSIBILIDADES DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC) 310/2004

Para contornar essas dificuldades, o Congresso Nacional discute vinculações de recursos de impostos à cultura nas três esferas de governo. A Proposta de Emenda ao artigo 216 da Constituição destina 2% dos recursos da União, 1,5% dos estados e do Distrito federal e 1% dos municípios a ações e políticas culturais. 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 art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentado o art. 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 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 im-

postos, 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 já afirmado anteriormente, foi possível realizar um pequeno exercício com as informações existentes. A tabela 6 apresenta um exercício com diferentes interpretações da PEC:

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

TABELA 6

Estimativas de aplicação da Proposta de Emenda Constitucional 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
Municipal	1,0	1,7	0,7	1,6	1,5	0,5	1,4
Estadual	0,7	0,2	-	-	0,6	-	-
Total	2,1	4,0	2,5	1,9	3,0	1,1	1,5

Fonte: STN.

Elaboração: Disoc/lpea.

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

Em qualquer dos cenários, os estados deveriam manter os investimentos atuais (o mínimo de R\$ 700 milhões). Os municípios investiriam R\$ 1,7 bilhão (incremento de 1,6 vezes em relação aos recursos atuais ou um adicional de R\$ 700 milhões) no caso de aplicação de alíquota sobre os impostos brutos e R\$ 1,5 bilhão sobre os impostos líquidos (um adicional de R\$ 500 milhões ou 1,4 vezes os recursos atuais).

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, sendo 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.

No caso de 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 dessas situações, 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 de transferência de recursos e desenvolvimento de ações em regiões de menor PIB – funções e objetivos que estão explicitados nas legislações de cultura, mas que não encontram, na situação vigente, plenas condições de realização.

Entretanto, um problema apresenta-se para o cumprimento dos critérios da PEC. Na atual situação das finanças estaduais e municipais, é difícil imaginar alguma capacidade dessas esferas de governo para o cumprimento da PEC. No caso dos municípios, além das dificuldades similares às enfrentadas pelos estados, no que se refere às contas públicas, adicione-se o problema dos recursos reduzidos e insuficientes nos pequenos municípios, muitos deles dependentes de transferências de recursos, em especial da União, na forma de transferências constitucionais obrigatórias. Dessa forma, serão necessários prazos de adesão e criação de condições políticas para cumprimento da emenda.

4 CONSELHOS E SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Os sistemas de financiamento público para a cultura têm sido organizados; as políticas culturais têm sido valorizadas em seus próprios termos, por seu papel de produção de valores, mas também na função de geradoras de renda e emprego. Não existe nada, do ponto de vista lógico, que antagonize essas funções com a idéia de inclusão social e simbólica: os valores de inclusão e cidadania não levantam muitas polêmicas, são valores amplamente disseminados. Portanto, hoje é mais claro o papel da cultura quando inserida em um desenvolvimento social integrado. Na primeira parte deste trabalho, foi demonstrada a participação do setor público no financiamento desse desenvolvimento, e alguns pontos conclusivos da seção 3 serão salientados:

- a) Os estados e os municípios das regiões Sudeste e Sul são os que dispõem de maior volume de recursos na área cultural – mais da metade dos recursos públicos da área circulavam nessas regiões em 2002.
- b) Os municípios têm desenvolvido grande esforço de financiamento à cultura. Entretanto, as capacidades de gasto dos municípios são heterogêneas entre as regiões e entre os próprios municípios, os quais são muito diferenciados e em grande número. Por tal razão, a articulação de políticas mais gerais deveria contar com ações de coordenação federal, estadual ou mesmo microrregional.
- c) Os movimentos de descentralização autônoma, nos quais as esferas de governo organizam suas ações locais, são promissores. No entanto, em uma área de recursos escassos e fragmentários, muito precisa ser feito em relação às ações que racionalizem os investimentos e os dispêndios e que também facultem melhor sistema de produção e circulação de bens simbólicos entre cidades e regiões. Muito há para se fazer a fim de que possibilite a democratização e o acesso das populações aos bens culturais.

- d) Em um contexto de perene restrição orçamentária e fiscal, para que ações mais efetivas ocorram, é importante que os sistemas institucionais tenham ligações e sejam capazes de responder de forma coordenada às demandas por cultura.
- e) Contudo, o papel do nível federal na sua capacidade de geração dos mais diversos tipos de recursos – econômicos, gerenciais, normativos etc. – é imprescindível. Gerar esses recursos e distribuí-los é um desafio para o qual o governo federal apenas começou a se preparar.

O arranjo institucional das diversas áreas de políticas procurou superar a segmentação tradicional e propôs a multiplicação de entrecruzamentos de poderes, funções de governo e atores sociais, que passaram a se encontrar no sistema de conselhos. Apresentou pelo menos quatro princípios gerais, presentes em um bom número de experiências de conselhos e que garantem a influência não apenas sobre os recursos financeiros, mas sobre os recursos políticos:

- a) poder de aprovação ou reprovação dos orçamentos do executivo;
- b) estabelecimento de diretrizes e aprovação de planos;
- c) princípio de prioridade entre os poderes, ou seja, um deles deve se responsabilizar pela decisão sobre a linha de ação, considerando os recursos disponíveis; e
- d) alcance de suas responsabilidades, sendo centrais no presente trabalho, a definição da amplitude da composição dos conselhos e a paridade entre governo e sociedade.

O primeiro e o segundo pontos levantam questões a respeito das atribuições dos conselhos e, se eles deliberam sobre os aspectos fundamentais dos sistemas em questão: se são capazes efetivamente de influenciar e de se constituírem em atores no jogo decisório. São competências para serem usadas, destinam-se a ter desdobramentos e a influenciar o comportamento dos atores principais, isto é, aqueles posicionados no Executivo. O terceiro ponto garante a preeminência de uma instituição, normalmente o Executivo, pela sua capacidade e para dispor dos dispositivos institucionais e das prerrogativas de decisão legal e, normalmente, de palavra última na elaboração de critérios de alocação orçamentária. A participação do Executivo nos conselhos, entretanto, indica uma responsabilidade de ambos na negociação e na tomada de decisão.

Outro ponto refere-se à legitimidade e aos critérios de escolha dos atores que participarão do conselho. Sobre esse tema, cabe ter claro que sua finalidade não é simplesmente a de representar a totalidade dos atores sociais, mas responder a um problema histórico: qual a finalidade do conselho? Ora, se a consolidação do setor público na forma de sistema é um problema importante, a participação dos segmentos governamentais é o centro, e a participação da sociedade e dos diversos segmentos ganha relevância pelo papel provisório e estratégico na realização desse objetivo.

O último ponto é o da participação dos conselhos nas estruturas do Poder Executivo, com atribuições e capacidades de controle social e de deliberação sobre a implementação de política e programas, a alocação de recursos e a definição de estratégias gerais. Para tal, é importante um papel deliberativo sobre as questões centrais, bem com a presença de atores externos ao Poder Executivo.

A seguir estão listados, a título de ilustração, alguns verbos que definem as competências institucionais e as ações do setor público, do conselho ou do Executivo.

- a) *Aprovar, estabelecer, definir e regulamentar* – têm relação com as normas escritas, com a lei, no sentido de que caberia ao conselho produzir ou aprovar regras formais que serão aplicadas ao sistema de cultura.
- b) *Criar, coordenar, supervisionar, desenvolver, atuar, participar, articular, e acompanhar* – estão vinculados à execução de algo, no qual o conselho exerceria (ou poderia exercer) um papel.
- c) *Propor, opinar, solicitar e deliberar, manifestar e, divulgar* – contêm a idéia de que há algo que o conselho não regulamenta nem executa e, no entanto, pode, de alguma forma, estabelecer uma posição, criar opinião e, sugerir a realização de algo.

Esses verbos modificam alguns elementos, recursos, estruturas, instituições ou, o comportamento de agentes. Ou, de outra forma, a associação entre o verbo e o elemento constitui a competência do agente ou instituição. Também como ilustração, alguns aspectos que são objeto de ação estão apresentados, como exemplo de atribuições concernentes a um possível Conselho Nacional de Política Cultural:

- a) *Recursos públicos*: nesta categoria, classificam-se todas as competências que diretamente versem sobre recursos públicos, dos critérios de repasses até os valores pagos pelos procedimentos.
- b) *Sistema*: competências que não versem sobre os recursos, mas que digam respeito diretamente à forma de funcionamento ou gestão do Sistema de Cultura.
- c) *Recursos humanos*: competências que se referem aos recursos humanos.
- d) *Ética*: competências relacionadas com a observação ou o desenvolvimento de princípios e de regulamentos éticos.
- e) *Articulação*: competências que versem sobre articulação do Conselho Nacional de Política Cultural com outras instituições e/ou agentes, sejam eles da administração pública ou entidades da sociedade civil, ou mesmo particulares.
- f) *Conferência nacional*: é uma competência especial que estabelece o papel do Conselho nas Conferências Nacionais de Cultura, nas quais está presente grande número de instituições estatais e, ainda, representantes da sociedade civil.
- g) *Comunicação*: competências que se refiram exclusivamente à opinião do Conselho.

Assim, por exemplo, o Conselho pode aprovar recursos; estabelecer critérios; convocar reuniões ampliadas (conferências, fóruns etc.); estabelecer ações ou estratégias para os recursos humanos ou para articulações; e assim por diante.

O conjunto de verbos associados aos objetos de intervenção constitui as competências. Geralmente, o papel das articulações ganha relevo em momentos de construção institucional e na carência de recursos financeiros. Essas articulações significam ações de otimização dos recursos políticos e, em muitos casos, financeiros. Possivelmente, seria o caso de se criar um Conselho Nacional de Política Cultural, que po-

tencializasse as possibilidades de convergência no que se refere às ações dos diversos agentes culturais.

Parte da resposta aos desafios da construção do SNC 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 de controle das políticas públicas. Nesse sentido, organizaram-se conselhos nas estruturas do Poder Executivo, 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, para 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 7 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 7

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

Quantidade	Existência de Conselho		Realizou reuniões em 2001							Paritário		Existência de fundo especial na área	
	Sim	%	Periodicidade					%	Sim	%	Sim	%	
			Total	Muito freqüente	Freqüente	Pouco freqüente	Irregular						
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

Fontes: IBGE e Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Do total de municípios brasileiros, 13% têm Conselho instalado; deste total, 78% realizaram reunião em 2001; destes 68%, o fizeram de forma freqüente. Entre os conselhos municipais existentes, 62% têm constituição paritária. Observa-se uma concentração nas regiões Sul e Sudeste, onde encontram-se 60% dos conselhos municipais de cultura. A presença dos conselhos aumenta com o tamanho dos municípios.

Quanto aos fundos setoriais de cultura, apenas 2,5% dos municípios os possuem, sendo que estão nas regiões Sudeste e Sul. A existência de Conselho e de Fundo parece constituir, em convergência, critério razoável para o controle dos recursos transferidos,

sobretudo, do governo federal para estados e municípios, e como peça estratégica para a institucionalização e a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura.

5 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 coloca limites semelhantes à adesão imediata ao Sistema. A definição de regras gerais e de prazos largos para a adesão ao Sistema permitiriam o ajustamento gradativo dos agentes públicos, como também dos privados, aos processos de construção do Sistema.

Também é importante preservar as autonomias dos âmbito de governo, reservando ao governo central um papel maior em termos de coordenação da política nacional e dos sistemas setoriais de cultura, dada a 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 âmbito nacional e sua disseminação pelas diversas esferas de governo. O outro é a disseminação de recursos gerenciais e de 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 entre a 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 à medida 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, deverão ter 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.

ANEXO

ANEXO1

Proporção de municípios por existência e características dos Conselhos Municipais de Cultura segundo tamanho populacional dos municípios – Brasil e grandes regiões – 2001

Regiões e tamanhos dos municípios (População)	Municípios		Municípios, por existência e características dos Conselhos Municipais de Cultura												
	Quantidade	%	Existência		Características							Paritário		Existência de fundo especial na área	
			Sim	Não	Realizou reuniões em 2001					Não	Sim	Não	Sim	Não	
					Periodicidade										
					Total	Muito freqüente	Freqüente	Pouco freqüente	Irregular						
Brasil	5.560	100,0	734	4.825	570	279	107	37	147	164	461	109	140	430	
até 5.000	1.371	24,7	99	1.272	80	32	20	5	23	19	70	10	9	71	
de 5.001 a 20.000	2.688	48,3	268	2.419	208	87	45	18	58	60	174	34	42	166	
de 20.001 a 50.000	968	17,4	160	808	124	56	24	7	37	36	102	22	33	91	
de 50.001 a 100.000	307	5,5	94	213	72	40	11	7	14	22	55	17	18	54	
de 100.001 a 500.000	194	3,5	92	102	69	51	5	0	13	23	49	20	27	42	
mais de 500.000	32	0,6	21	11	17	13	2	0	2	4	11	6	11	6	
Norte	449	100,0	35	414	31	15	1	5	10	4	26	5	10	21	
até 5.000	98	21,8	4	94	4	2		1	1	0	4		1	3	
de 5.001 a 20.000	198	44,1	14	184	13	4	1	2	6	1	12	1	4	9	
de 20.001 a 50.000	108	24,1	8	100	6	4			2	2	5	1	5	1	
de 50.001 a 100.000	31	6,9	4	27	3	1		2		1	2	1		3	
de 100.001 a 500.000	12	2,7	4	8	4	3			1	0	3	1		4	
Mais de 500.000	2	0,4	1	1	1	1				0		1		1	
Nordeste	1.792	100,0	101	1.691	72	39	14	5	14	29	53	19	26	46	
até 5.000	262	14,6	3	259	3		2		1	0	3			3	
de 5.001 a 20.000	985	55,0	35	950	25	13	5	2	5	10	16	9	10	15	
de 20.001 a 50.000	401	22,4	35	366	25	14	5	2	4	10	20	5	11	14	
de 50.001 a 100.000	97	5,4	11	86	7	3	1	1	2	4	4	3	1	6	
de 100.001 a 500.000	38	2,1	10	28	7	6			1	3	6	1	1	6	
Mais de 500.000	9	0,5	7	2	5	3	1		1	2	4	1	3	2	
Sudeste	1.668	100,0	332	1.336	258	122	45	21	70	74	211	47	55	203	
até 5.000	427	25,6	37	390	26	9	6	3	8	11	24	2	1	25	
de 5.001 a 20.000	750	45,0	111	639	92	38	18	11	25	19	75	17	12	80	
de 20.001 a 50.000	270	16,2	75	195	57	22	9	5	21	18	47	10	10	47	
de 50.001 a 100.000	107	6,4	49	58	38	20	7	2	9	11	35	3	10	28	
de 100.001 a 500.000	98	5,9	51	47	38	28	4		6	13	25	13	16	22	
Mais de 500.000	16	1,0	9	7	7	5	1		1	2	5	2	6	1	
Sul	1.188	100,0	159	1.028	124	62	29	4	29	35	93	31	32	92	
até 5.000	428	36,0	33	395	30	14	9	1	6	3	25	5	4	26	
de 5.001 a 20.000	535	45,0	53	481	36	14	9	2	11	17	30	6	9	27	
de 20.001 a 50.000	132	11,1	24	108	21	8	8		5	3	16	5	2	19	
de 50.001 a 100.000	54	4,5	25	29	19	14	2	1	2	6	10	9	6	13	
de 100.001 a 500.000	37	3,1	23	14	17	11	1		5	6	12	5	10	7	
mais de 500.000	2	0,2	1	1	1	1				0		1	1		
Centro-Oeste	463	100,0	107	356	85	41	18	2	24	22	78	7	17	68	
até 5.000	156	33,7	22	134	17	7	3		7	5	14	3	3	14	
de 5.001 a 20.000	220	47,5	55	165	42	18	12	1	11	13	41	1	7	35	
de 20.001 a 50.000	57	12,3	18	39	15	8	2		5	3	14	1	5	10	
de 50.001 a 100.000	18	3,9	5	13	5	2	1	1	1	0	4	1	1	4	
de 100.001 a 500.000	9	1,9	4	5	3	3				1	3			3	
mais de 500.000	3	0,6	3	0	3	3				0	2	1	1	2	

Fontes: IBGE e Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

EDITORIAL

Coordenação

Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão

Iranilde Rego

Revisão

Valdineia Pereira da Silva

Elizabete Antunes de Souza (estagiária)

Raquel do Espírito Santo (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

André Pires de Carvalho

Elidiane Bezerra Borges

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 904

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5374

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5090

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares