

CULTURA

1 Apresentação

Desde o início da atual gestão do Ministério da Cultura (MinC) a área federal de cultura vem sofrendo processos de transformação visando dotá-la de instrumentos que facultem a capacidade de planejamento e ação integrada com as demais esferas de governo. Também há a preocupação com a articulação do próprio sistema MinC e outros órgãos federais. Diversas iniciativas convergiram recentemente nessa direção e, por isso, merecem destaque, em especial por terem ganhado dimensão legal, depois dos primeiros momentos de consultas e discussões realizados desde os primeiros anos de governo.

No processo de criação de instrumentos de planejamento e coordenação ganhou relevo a aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC) em agosto de 2005, que se tornou a EC nº 48, e que consolidou posição institucional da área cultural como política pública de âmbito nacional, envolvendo os governos federal, estaduais e municipais.

O Sistema Brasileiro de Museus instituído pelo Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004, um pouco antes, permitiu, por sua vez, uma ampla mobilização social na consolidação da liderança do Departamento de Museus (Demu) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no processo de articulação de um sistema de âmbito nacional. Nesse caso, a novidade na conjuntura já não é o sistema propriamente dito, mas a desenvoltura com a qual passou a circular a discussão do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), que possui, inclusive, minuta amplamente debatida pelos setores museológicos desde finais de 2005.

Questão relevante que chamou a atenção no período em análise, inclusive a ponto de ganhar a mídia, foram os critérios de acesso aos recursos do MinC. O sistema de editais, que constitui uma das mudanças nos mecanismos de financiamento, permite direcionar recursos orçamentários a partir de critérios definidos pelo próprio MinC ou em alinhamento com suas diretrizes políticas. A experiência ainda não é ampla, e nem completamente nova. Tampouco contradita a experiência da boa gestão de recursos financeiros, pois há diversas empresas que fazem da prática dos editais um mecanismo de direcionamento da demanda em função de suas prioridades próprias. Há possibilidade de que o próprio mecanismo de editais se estenda aos incentivos fiscais. Os editais permitem reorganizar a programação orçamentária e, possivelmente, permitirão o direcionamento de pelo menos parte dos recursos incentivados, segundo as prioridades políticas discutidas entre o MinC, empresas e sociedade. A experiência dos editais é ainda limitada, mas já demonstrou a possibilidade de, no mínimo, alinhar os critérios de alocação de recursos com as prioridades definidas pelo órgão público.

Neste número do boletim dá-se destaque a algumas das estratégias de construção e redirecionamento das políticas públicas culturais com ênfase no processo de *constitucionalização* da cultura. Também acompanham-se alguns programas do Ministério da Cultura que ensejam a discussão sobre os equipamentos culturais e o papel no

desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Por fim, analisa-se o desempenho da execução financeira do MinC e de seus programas.

2 Conjuntura

2.1 A constitucionalização da questão cultural

A Conferência Nacional de Cultura se realizou em Brasília em dezembro do ano 2005 e contou com aproximadamente 1.300 participantes, vindos de processos de discussão nos estados e municípios. Na Conferência se discutiu muito o SNC, a PEC 310/2004 (vinculação de recursos da União, estados e municípios) e o Plano Nacional de Cultura, esse já aprovado pela Emenda Constitucional nº 48. De fato, há inúmeras questões a serem resolvidas para a efetiva implementação desses dispositivos que configurariam uma Política Nacional de Cultura. Entretanto, em meio às dificuldades de ordem diversas, a estratégia do MinC tem sido uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que cristaliza a cultura como uma dimensão ou recurso do desenvolvimento social e consolida-a como valor.

O quadro 1 sintetiza as principais proposições de Emenda Constitucional apresentadas. São três, uma delas, já aprovada, via EC nº 48; outra já contando com um terreno fértil de vários anos de construção efetiva do SNC (PEC 416/2005); e finalmente aquela que vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura (PEC 310/2004).

QUADRO 1

Objetivos e desafios das emendas constitucionais na área cultural

Artigo da CF/88	Objetivos gerais	Descrição dos conteúdos	Desafios
PEC 306/00 (emenda ao artigo 215) – Aprovado como EC nº 48.	Integração das ações do poder público.	Estabelece Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; Valorização da diversidade étnica e regional.	Definição de metas, valores e conceitos substantivos a serem trabalhados estrategicamente e prioritariamente no âmbito dos diversos entes governamentais.
PEC 416/05 (emenda ao artigo 216).	Integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa.	Participam do SNC: Minc, Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, as instituições públicas e privadas culturais, os subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), sendo que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos, etc.	Estabelecimento de mecanismos efetivos de articulação da gestão política e administrativa dos diversos sistemas e entre eles.
PEC 310/04 (emenda ao artigo 216).	Construção de Sistema Público de Financiamento.	Vinculação de recursos da União (2%), estados e DF (1,5%) e municípios (1%) referentes à receita resultante de impostos, compreendida as transferências. A União destinará 25% aos estados e ao Distrito Federal, 25% aos municípios, sendo que os critérios de rateio serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente.	Resistência às vinculações por parte das áreas econômicas do executivo. Indefinição dos itens de dispêndios considerados como culturais para efeito da aplicação da PEC. A definição dos critérios de rateio deverá enfrentar o fato de que os recursos da União serão insuficientes para atender à demanda e que uma grande parte dos municípios menores e dos estados deverá enfrentar dificuldades para aportar recursos tal qual exigido pela PEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se depreende do quadro 1, as estratégias de aprovação das normas de nível constitucional geram fatos políticos importantes no que se refere aos marcos e regras para a atuação do setor público cultural. Todas as EC convergem para a criação de um sistema articulado de ação entre os entes federados e desses com a sociedade.

No que se refere à discussão do PNC, há que se considerar que as propostas da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC) serão discutidas pelo Conselho Nacional de Política Cultural, que tem posse prevista para 2006. O Conselho definirá prioridades e aprovará o texto-base do Plano Nacional de Cultura.

O financiamento, por sua vez, é parte do problema e, por essa razão, ganhou especial atenção na 1ª CNC, quando se firmou a prioridade e o compromisso pela mobilização a favor da aprovação da PEC 310/2004. Mas outros temas foram objetos de discussões durante a 1ª CNC, como, por exemplo, a necessidade de se estabelecer uma discussão ampliada sobre a lei de comunicações e a importância da democratização da mídia para a democratização da cultura (em conformidade com o artigo 221 da Constituição Federal).

No que se refere ao financiamento, pode-se dizer que as resistências à aprovação da PEC 310/2004 podem diminuir, se se considerar que o nível de recursos da União em 2005 já era muito próximo ao preconizado pela PEC, incluindo os recursos do orçamento e os incentivados.

2.2 Proposta de Emenda Constitucional 310/2004 – um exercício de sua aplicação

A PEC 310/04 prevê a destinação de pelo menos 2% das receitas resultantes de impostos de competência da União, 1,5% no caso dos estados e Distrito Federal e 1% dos municípios para a cultura. A tabela 1 traz um exercício de aplicação da proposta para a esfera federal em 2004 e 2005, considerando duas situações: os impostos brutos e líquidos.

TABELA 1
Aplicações da EC 310/2004

	2004	2005
Impostos brutos	128.674.367	155.057.427
EC 2% (A)	2.573.487	3.101.149
Impostos líquidos	60.116.914	64.811.155
EC 2% (B)	1.202.338	1.296.223
Orçamento (C)	398.707	542.635
% de (A)	15,49%	17,50%
% de (B)	33,2%	41,9%

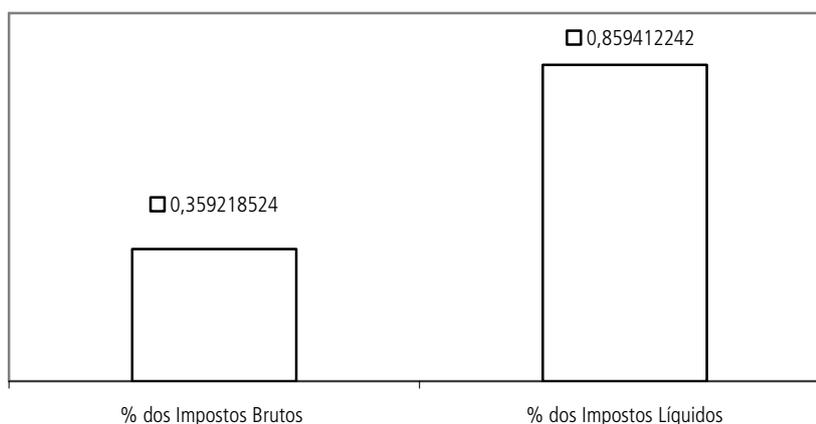
Fonte: Receita Federal e Siafi.
Elaboração Disoc/Ipea.

Em relação à receita bruta de impostos, a tabela 1 mostra que, em 2004, os dispêndios da União corresponderam a 15,49% do total, enquanto em 2005 essa proporção foi ligeiramente superior, atingindo 17,5% dos impostos brutos. Entretanto, se se observam os impostos líquidos, esse percentual sobe para 33,2% em 2004 e 41,9% em 2005.

Mais um elemento deve ser acrescido à análise: os recursos renunciados. Em 2005 os recursos totais provenientes do mecanismo de incentivos fiscais chegaram a R\$ 648,9 milhões, sendo 88% provenientes de renúncia e 12% de recursos dos empresários. O gráfico 1 mostra a relação dos recursos públicos que fomentaram a cultura em 2005 com as alíquotas das receitas de impostos propostas pela PEC. Como se nota, os recursos da cultura chegam em 2005 a 34% da alíquota dos impostos brutos e a 86% da dos impostos líquidos.

GRÁFICO 1

Aplicação da EC 310/2004 em 2005, considerando o orçamento e os recursos incentivados



Fonte: Receita Federal e Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em outras palavras, hoje os dispêndios do Ministério da Cultura provenientes tanto do orçamento quanto da renúncia fiscal – em um conceito institucional de gasto – representam 1,7% dos impostos líquidos da União.⁶⁶

No que se refere aos municípios o quadro é um tanto diferente. As capitais respondem por 32% dos recursos dos municípios empregados na cultura e, na média, aportam 1,5% da receita de impostos. No entanto, há diferenças consideráveis entre os casos tomados isoladamente, verificando-se que metade dos municípios das capitais teria que adicionar recursos para atingir a vinculação de 1%.

A tabela 2 agrupa municípios por tamanho da população e apresenta os dispêndios culturais totais, e o que representaria a aplicação da EC em termos do comportamento orçamentário.⁶⁷

Como se depreende, apenas o grupo de municípios de até 10 mil habitantes não teria investido na média a porcentagem exigida pela PEC. Os demais estariam acima da aplicação de 1% proposta.

No entanto, a média esconde os extremos. Entre todos os municípios, 60,2% não teriam cumprido o critério da PEC em 2004, caso essa já estivesse aprovada. Os municípios menores seriam aqueles com maiores dificuldades para aplicação de 1% da receita de impostos, envolvendo 71,5% entre aqueles até 10 mil habitantes e 56,1% daqueles de 10 mil a 20 mil. Considere-se, entretanto, que nos demais grupos de municípios, existem muitos que teriam que adicionar esforços para o cumprimento da lei.

66. As informações de renúncia são do Ministério da Cultura e não correspondem aos montantes divulgados pela Receita Federal. Os recursos da renúncia fiscal foram considerados dispêndios culturais na ótica institucional, pois todos os projetos dessa modalidade são aprovados por comissão do MinC.

67. Os dados representam os municípios que forneceram informações ao Tesouro Nacional.

TABELA 2

Perfil dos dispêndios culturais municipais em 2004

Municípios por tamanho	Nº municípios	Dispêndios culturais	Aplicação da EC	Participação média da cultura na Receita	Nº de municípios abaixo da média	%
Até 10.000	2.048	61.445.082	78.132.048	0,8	1.465	71,5
De 10.000 a 20.000	985	86.488.790	66.568.330	1,3	553	56,1
De 20.000 a 50.000	767	152.864.410	96.093.935	1,5	376	49,0
De 50.000 a 100.000	254	114.643.517	76.904.975	1,6	102	40,2
De 100.000 a 500.000	198	304.970.396	188.402.348	1,6	72	36,4
De 500.000 a 1.000.000	20	82.934.337	65.040.311	1,2	7	35,0
Mais de 1.000.000	13	348.587.624	225.905.396	1,5	3	23,1
Total	4.285	1.151.934.155	797.047.344	1,1	2.578	60,2

Fonte: Receita Federal e Siafi.

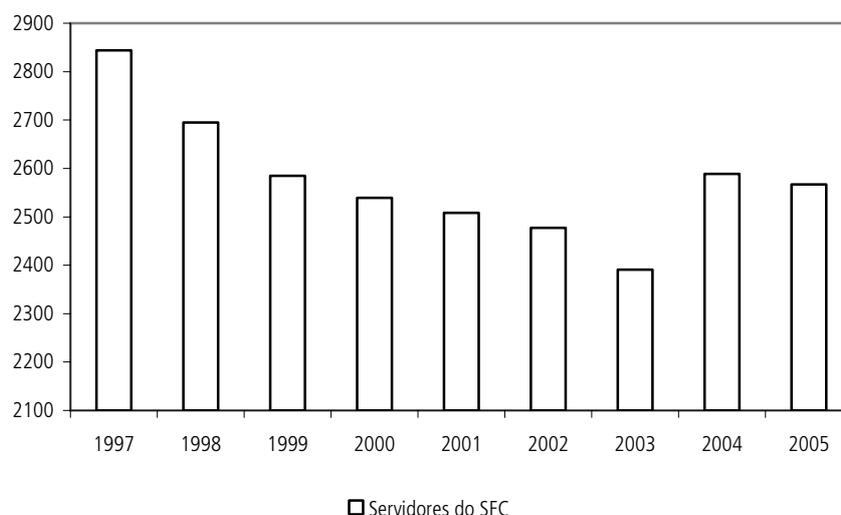
Elaboração: Disoc/Ipea.

2.3 Sistema Federal de Cultura e recursos humanos

A situação das políticas culturais, entretanto, não se resume às âncoras legais e aos recursos financeiros. A área tem problemas relativos às capacidades de administração e condução técnico-política das questões culturais. Essas dificuldades se verificam nos problemas operacionais mais triviais da administração e chegam ao processamento de problemas estratégicos das instituições.

O Sistema Federal de Cultura (SFC) padece da falta de recursos financeiros, mas também de outros de igual importância. A citada ausência de capacidade de processamento técnico-político, superado em muitos casos circunstanciais com esforço e criatividade, reflete-se em questões de fundo, no desenho dos programas, no acompanhamento e na capacidade de alterar a condução estratégica das ações e operações quando se faz necessário. Apenas parte desse problema será atacada com a contratação e reposição de quadros – sendo que, para tal, foi anunciada pelo Minc, ainda para 2006, a realização de concursos para preenchimento de vagas no próprio Minc e suas instituições. Outra parte fica dependente da capacitação constante de quadros técnicos e da adequação de suas habilidades ao processamento de problemas e questões envolvidos nas políticas públicas de cultura.

GRÁFICO 2

Evolução do número de servidores do Minc e vinculadas

Fonte: Ministério do Planejamento

O gráfico 2 mostra a evolução do número de servidores na área federal da cultura a partir de 1997. A queda é sistemática até 2003; daí em diante, o número de servidores aumenta. Contudo, a reposição prevista para este ano de 215 servidores, apesar de importante, apenas repõe o nível de funcionários de 1997.

Cabe mencionar que o Sistema Federal de Cultura (SFC) foi criado pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, o mesmo que criou o Conselho Nacional de Políticas Culturais. Outros mecanismos de articulação que, embora não tenham sido construídos em 2005, merecem lembrança são o Plano de Gestão e o Comitê Gestor Interministerial criados pelo Decreto nº 5.233/2004, do Ministério do Planejamento. Esses instrumentos criaram condições legais e institucionais para que as ações do governo federal fossem articuladas e coordenadas. No entanto, em que pese os esforços do Minc, o aprendizado do manuseio efetivo desses recursos institucionais leva tempo e demanda esforços continuados de capacitação.

2.4 Sistema Nacional de Cultura: a questão dos equipamentos, das práticas culturais e das relações da cultura com as políticas de educação

Também não é exagerado afirmar que o processo de criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) tornou-se um dos processos mais marcantes e promissores no âmbito da administração cultural. Muitos foram os estados e municípios que aderiram ao sistema de forma voluntária por meio da assinatura de protocolos com o MinC. Sem dúvida, muitos são os desafios, entre eles, qualificar em que sentido usar a palavra sistema.

Em primeiro lugar, o SNC articula os governos locais – estados e municípios – sem subordinar uma esfera de governo à outra. Assim estabelece um sentido de interlocução entre agentes públicos e depois entre agentes públicos e a sociedade. Em segundo lugar, a palavra sistema articula práticas culturais institucionalizadas, em especial aquelas realizadas em espaços públicos bem delimitados, ou seja, os equipamentos culturais. Por fim, a palavra sistema refere-se ao conjunto das práticas culturais cotidianas, que se constituem como crenças, atitudes, modos de fazer, saber e estar no mundo.⁶⁸

Pode-se dizer que no cotidiano das políticas públicas de cultura, o governo federal não faz escolhas claras entre um e outro conceito: ao mesmo tempo em que afirma o SNC, defende atuação mais intensa e direcionada à economia da cultura – aos arranjos e cadeias produtivas, e às empresas, associações e organizações que com eles se relacionam – e ainda advoga o uso de cultura em sentido antropológico. Assim, o campo semântico definidor do conceito de sistema é tão móvel quanto o do conceito de cultura.

De qualquer forma, a seguir, abordam-se os dois primeiros significados, ambos relacionados à institucionalização do campo cultural: primeiro, o da construção de um sistema público e nacional, o SNC; segundo, o do déficit de equipamentos culturais nos municípios, que vem seguido da ausência das disposições práticas em frequentá-los, o que pode ser tanto associado a uma educação formal despreocupada com as artes quanto ao desconhecimento completo das possibilidades de uso dos equipamentos (desconhecimento quase certamente agravado pela ausência do equipamento).

68. Nos dois primeiros sentidos tem-se uma concepção sociológica de cultura, em que a institucionalização é central, e no terceiro, um conceito antropológico, no qual as práticas e a experiência são enfatizadas e valorizadas nos seus próprios termos.

O SNC é um sistema que se funda na adesão voluntária, na construção progressiva, gradual, e que se caracteriza pela descentralização, articulação e cooperação entre esferas de governo e sociedade. Também aqui os mecanismos institucionais ainda são fluidos. A condução de processos políticos nessa situação exige criatividade, capital simbólico e confiança entre os atores presentes, o que tem sido demonstrado nos últimos anos. Ainda assim, e apesar do processo contínuo de construção, os resultados apenas começaram a aparecer.

A tabela 3 permite uma visualização dos pontos quantificáveis da construção do SNC. Ali estão indicados os compromissos assumidos pelos municípios por meio de protocolos de intenções. A assinatura desses protocolos implica o compromisso por parte do gestor público de construção de sistema de financiamento municipal, fomento, subsistemas setoriais (museus, bibliotecas, arquivos etc.), mas também da criação de fundo e conselho paritário.⁶⁹

TABELA 3

O antes e o depois do processo de criação do SNC

Regiões	Nº de municípios	Tem conselho 2001	%	Tem fundo em 2001	%	Municípios que aderiram ao SNC até 2005	%	Varição de munic. com conselhos	Varição de munic. com fundo especial
Brasil	5.560	734	13,2	140	2,5	1645	29,6	2,2	11,8
Norte	449	35	7,8	10	2,2	33	7,3	0,9	3,3
Nordeste	1.792	101	5,6	26	1,5	424	23,7	4,2	16,3
Sudeste	1.668	332	19,9	55	3,3	550	33,0	1,7	10,0
Sul	1.188	159	13,4	32	2,7	526	44,3	3,3	16,4
Centro-Oeste	463	107	23,1	17	3,7	112	24,2	1,0	6,6

Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Minc.
Elaboração: Ipea/Disoc.

É preciso ter claro que a adesão implica compromisso, mas não se sabe em quais casos os conselhos e fundos já funcionam com eficácia. No entanto os dados permitem uma visualização do processo de construção do SNC. Pode-se ver que o número de conselhos praticamente dobrou no período considerado. O maior dinamismo vem dos municípios do Nordeste (aumento de 4,2 vezes) e Sul (3,3 vezes). O Sudeste cresceu 1,7 vezes em relação ao número de conselho que tinha em 2001. Sul e Sudeste apresentam maior número de municípios que se comprometeram a criar conselhos (44,3% e 33%, respectivamente).

Como o número de municípios com fundo setorial era muito pequeno em 2001, os dados de adesão ao SNC mostram o crescimento vertiginoso desse mecanismo institucional (11,8 vezes no período). Portanto, mesmo que se vislumbre um longo caminho na consolidação do SNC, verifica-se o dinamismo e um sistema de articulação política importante que apóia passos seguintes.

De qualquer maneira, a articulação dos níveis de governo levanta a questão do papel dos equipamentos – bibliotecas, livrarias, teatros, centros de cultura, livrarias, cinemas, arquivos etc. – como centros organizadores das atividades culturais. As funções culturais não são monopólio do governo federal, pois são largamente partilhadas com as outras esferas de governo. Os equipamentos culturais são, em grande medida, assumidos e mantidos pelas municipalidades, sendo que governo federal e estados capacitam recursos humanos, facilitam, apóiam tecnicamente, fomentam e padronizam alguns serviços (a exemplo dos arquivos e bibliotecas), sem que tenham a mesma responsabilidade que têm as municipalidades.

69. A tabela 3 foi elaborada com dados de diferentes fontes, construídos com métodos diferentes.

A tabela 4 ilustra a presença desses equipamentos na vida urbana, isto é, das cidades pequenas, médias e grandes; esses tipos de instituições – os equipamentos culturais – colocam-se como expressão dos grupos sociais que ocupam e transformam os espaços da vida das cidades e aí negociam memórias, significados e práticas:

TABELA 4

Presença de equipamentos culturais nas cidades pequenas, médias e grandes

(Em %)

Cidades por porte	Nº de munic.	Ens. sup	Bibiot.	museu	Teat.	Cinema	Band. mus.	Orquest.	Video loc.	Livraria	Loja. disc.	Rad. AM.	Rad. FM	Ger. TV	Internet.
Cidades pequenas	5327	17	78	15	16	5	42	4	63	41	47	18	36	6	20
Cidades médias	197	85	95	61	74	66	87	31	98	91	93	74	83	55	79
Cidades grandes	31	94	100	84	94	94	94	74	94	94	94	94	90	77	90
Total	5555	20	79	17	19	8	44	6	64	43	49	21	38	8	23

Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Um estudo recente sobre *letramento*⁷⁰ demonstrou que o domínio de habilidades de leitura é condição importante para o acesso e formação de disposições de uso de certos bens e equipamentos culturais. Entretanto, alfabetização e letramento relacionam-se de maneira complexa entre si e com outras modalidades de alfabetização (como alfabetização digital, numérica, científica, musical e assim por diante).

Segundo os especialistas que analisaram os dados da pesquisa, há diferenças importantes entre alfabetização e letramento. Enquanto a alfabetização refere-se ao domínio de recursos e procedimentos técnicos relacionados à tecnologia da escrita, o letramento “designa o processo de inserção no mundo da escrita, referindo-se tanto à aquisição da tecnologia quanto ao seu uso competente nas práticas sociais de leitura e escrita”.⁷¹

Assim, o letramento envolve a totalidade das condições e posições sociais tais como renda, escolarização, herança (cultura familiar), acesso a equipamentos e a diferentes modalidades e recursos de leitura. Inclusive a inserção no mundo do trabalho, que coloca as pessoas diante de necessidades mais ou menos intensas de usos das habilidades de leitura, faz parte do processo de letramento. Não se pode reduzir letramento de forma simples ao aumento da escolarização; embora sejam fortes as correlações; tampouco, o maior letramento corresponderia de forma linear ao aumento do acesso a outras formas de fruição cultural (como ir a shows, teatro, cinema etc.).

O estudo mostra que o segmento social mais propenso ao consumo de certos bens culturais (livro, DVD, CD) ou ao exercício de práticas culturais (ir ao teatro, museus, bibliotecas, ouvir orquestra) é aquele com mais de 11 anos de estudo. Mesmo a audição de rádio e uso de internet relacionam-se com a construção de habilidades de leitura e disposições de consumo.

Dessa forma, a presença de instituição de ensino superior é uma aproximação dessa condição e, de fato, pode-se constatar que nas cidades que têm esse tipo de equipamento encontram-se outras instituições culturais que permitem o exercício das disposições de consumo e práticas culturais. Como se depreende da tabela 4, as grandes cidades brasileiras possuem praticamente todos os equipamentos culturais enquanto as menores cidades apresentam número reduzido, com exceção para os equipamentos que

70. RIBEIRO, V.M. (Org.), *Letramento no Brasil*. São Paulo: Ed. Ação Educativa - Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, 2003.

71. SOARES, M. Letramento e escolarização. In: RIBEIRO, V.M. (Org.). *Letramento no Brasil*. Op. cit.

tiveram políticas federais específicas nos últimos anos – caso das bibliotecas e bandas de música. Outros equipamentos, como as videolocadoras, livrarias e lojas de discos, são pontos comerciais para produtos massificados e baratos, portanto, à primeira vista, acessíveis à população de forma geral.

Não se pode dizer que o letramento seja um processo simples, cuja intensificação se dá simplesmente por resultado de maior escolarização, e nem que o aumento em seu índice resultaria em diversificação automática do gosto estético e das práticas culturais. O entorno social é fundamental para o desenvolvimento do letramento e da *alfabetização* nas várias modalidades de atividades culturais. De forma análoga, pode-se afirmar que as políticas culturais, nesse quadro ampliado, não se resumem a intervenções pontuais, mas se referem ao conjunto de ações organizadas para a transformação do entorno global, ou seja, referem-se e remetem ao desenvolvimento social.

A tabela 5 resume alguns dados sobre práticas culturais da pesquisa citada. Basicamente revela que quanto maior o nível de alfabetismo maior o número de praticantes e freqüentadores de equipamentos de cultura de elite, e, também, que essa freqüência relaciona-se com o nível de renda (classe social).⁷² De qualquer maneira, é um grupo social pequeno que exerce as várias atividades culturais, com exceção da TV e rádio, verdadeiras preferências nacionais enquanto recursos que propiciam o acesso à informação e ao lazer.

TABELA 5

Freqüência de práticas culturais por nível de alfabetismo e nível socioeconômico (%)

	Total	Analfabetismo	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Classe A/B	Classe C	Classes D/E
Sempre assiste à TV	81	58	79	84	86	85	88	75
Sempre ouve rádio	78	67	76	82	79	81	83	74
Nunca vai a exposições e feiras	45	65	56	42	28	25	39	54
Nunca vai a shows	50	80	65	42	30	31	42	59
Nunca aluga filmes em locadoras	59	95	78	53	34	22	39	82
Nunca vai ao cinema	68	93	82	65	46	31	61	83
Nunca vai a museus	78	93	89	78	62	53	74	88
Nunca vai ao teatro	83	95	94	81	68	56	81	92
Nunca retira livros em biblioteca	69	95	86	65	45	48	65	78

Fonte: Ribeiro, V.M. (Org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003, Elaboração: Ipea/Disoc.

Observe-se que a prática de assistir à TV é de 81% (considerando aqueles que vêem TV às vezes seria de 97%). Mas as diferenças em relação à média são grandes entre os menos e os mais dotados de capital cultural e econômico. Entre aqueles em nível de analfabetismo, 58% assistem à TV; no nível 3, a proporção é de 86%. Nas classes D/E o número de telespectadores chega a 75%, enquanto nas classes A/B é de 85%. Mas, considerando os que vêem TV e ouvem rádio, às vezes, as diferenças desaparecem, o que significa uma universalização dessas práticas culturais, mas diferentes formas de uso do tempo livre.

No que se refere às outras práticas, constata-se que elas são parte do universo cultural daqueles que têm nível mais alto de alfabetismo e mais renda. 45% e 50% do total nunca vão a feiras e exposições e a shows, respectivamente, mas apenas 28% e

72. Ao analfabetismo se seguem: o nível 1 de alfabetismo – capacidade de localizar informações explícitas em textos curtos, cuja configuração auxilia o reconhecimento do conteúdo solicitado; o nível 2 – capacidade de localização de informações em textos de extensão média, mesmo que a informação não apareça na mesma forma literal mencionada na pergunta; e o nível 3 – capacidade de ler textos longos, localizar mais de uma informação, relacionar partes de texto, comparar textos, realizar inferências e sínteses. In RIBEIRO, V.M. (org.), *Letramento no Brasil*, *op.cit.*

30% do nível 3 de alfabetismo afirmam nunca ir. Das classes A/B, 25% e 31% afirmam não frequentar exposições e feiras e nem shows, respectivamente.

Os itens que se seguem referem-se a equipamentos relacionados às práticas culturais de elite. Do total, 59% nunca alugam filmes em locadoras, sendo que 95% daqueles situados no nível do *analfabetismo* não o fazem. Quando aumenta o nível do alfabetismo cresce também a porcentagem dos que alugam filmes (apenas 34% do nível 3 e 22% da classe A/B nunca alugam filmes).

Por sua vez, a frequência a cinemas, museus, teatros e bibliotecas é feita por uma minoria. Nunca vão ao cinema 68% do total; a museus, 78%; ao teatro, 83%; e 69% nunca retiram livros em bibliotecas. A frequência é um pouco maior à medida que aumenta o nível de letramento e aumenta a classe de renda. Quando se trata do hábito direcionado para certas atividades culturais, é preciso considerar as variáveis convergem para criar as condições de exercício desses hábitos, todas elas relacionadas ao nível socioeconômico, ao entorno social e à presença de instituições e espaços organizados para a fruição e exercício das práticas.

Outra questão que se discute é a da adequação dos equipamentos a novas demandas sociais e também a adaptação de funções a novas configurações de valores e necessidades sociais. A seção que se segue descreve os programas do Ministério da Cultura e alguns dos seus objetivos, realizações e limitações (vistos pela ótica dos seus gestores). O foco será dado no momento posterior à descrição da relação dos programas com modalidades de equipamentos culturais.

3 Acompanhamento de políticas e programas

O quadro 2 apresenta uma síntese dos principais pontos dos programas desenvolvidos pelo MinC.

QUADRO 2

Programas selecionados do MinC: objetivos, problemas e questões relativas aos equipamentos

Nome do programa	Objetivos	Síntese	Questões relativas aos equipamentos
Livro Aberto	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas, e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário.	Ausência de hábito de leitura. Escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes.	O número de bibliotecas é insuficiente e mal distribuído, e há necessidade de treinamento de pessoal no que se refere à organização, conhecimentos técnicos; ainda há necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos.
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras, e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica.	Ausência de regulação do mercado nacional. Pequena abrangência do parque exibidor. Número reduzido de cópias dos filmes nacionais. Pequeno acesso do público a filmes nacionais.	O número de cinemas é insuficiente e a distribuição é realizada por grandes empresas, algumas delas, inclusive, investem no filme e depois o distribuem.
Museu Memória e Cidadania	Revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país.	O programa nucleia o estabelecimento da Política Nacional de Museus e do Sistema Brasileiro de Museus. Ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus.	Necessidade de revitalização e modernização dos museus brasileiros. Valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro.
Cultura Educação e Cidadania	Ampliar e garantir o acesso das comunidades mais excluídas do usufruto de bens culturais aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural.	Ausência de espaços culturais comunitários que permitam o desenvolvimento de capacidades e habilidades no manuseio de diferentes linguagens artísticas.	Não há espaços culturais que permitam o acesso da população e a criação de produtos e elaboração de processos relacionados à cultura e que ainda permitam a capacitação e desenvolvimento de habilidades em linguagens artísticas.

Elaboração: Disoc/Ipea.

3.1 Programa Livro Aberto

O Programa Livro Aberto (PLA) refere-se a problemas abrangentes relacionados à questão da formação do hábito da leitura, seus desdobramentos e impactos nos desempenhos sociais e econômicos mais amplos. Entretanto, em que pese os esforços abrangentes de articulação com outros atores envolvidos com a leitura, a exemplo do MEC, empresas do setor editorial e livreiro, outros entes federados e poderes públicos, o programa tem ações de intensidade e abrangência limitadas ao livro, à criação de bibliotecas municipais e à manutenção da Biblioteca Nacional (BN) e outras a ela ligadas.

Nesse sentido, o PLA instalou 400 bibliotecas em 2005, com kit de livros, mobiliários, equipamentos de informática, elevando para 88% o total (4.918) daqueles municípios brasileiros dotados de bibliotecas. Além disso, manteve o atendimento de usuários na Biblioteca Nacional, na Biblioteca Demonstrativa de Brasília, na Biblioteca Euclides da Cunha e na Casa da Leitura (segundo informações da gerência do programa foram atendidos 400 mil usuários no sistema). Também prestou assessoria técnica, capacitou profissionais, concedeu prêmios e bolsas, além de ter produzido obras.

Há que se constatar que os problemas da leitura – enunciados pelo próprio MinC – são muito maiores do que as operações desenhadas e contidas no programa, e a própria criação de bibliotecas municipais é uma estratégia limitada para intensificar e multiplicar o número de pessoas que possuam o hábito de leitura.⁷³ Os recursos do PLA permitem vãos limitados. Mas também há um fato curioso que é a presença de livrarias na quase totalidade das cidades grandes e médias, onde há público de leitores de maior escolarização e renda alta. Enquanto isso, a média de municípios pequenos que têm livrarias é de 41%.

Decorre dessas assertivas que o consumo de livros depende, além do hábito de leitura, do poder de compra individual e institucional (ambos relacionados com o preço dos livros), presentes em maior intensidade nos grandes municípios. A pesquisa sobre alfabetismo/letramento (citada no item anterior) mostrou que a leitura é muito valorizada socialmente – 96% das pessoas afirmaram que gostam da leitura como distração, mesmo que o livro no gênero romance ou poesia não seja a única forma de fruição da leitura.

Também se deve considerar que o papel das compras governamentais é central para inúmeras editoras em termos de estabilidade financeira,⁷⁴ mas, como já foi citado o livro, apesar de importante, não é o único suporte das práticas de leitura. É possível que o aumento das habilidades de leitura se relacione com o reconhecimento das inúmeras modalidades e utilidades sociais da leitura, que dependem dos contextos em que se inscrevem enquanto práticas sociais. Assim também é importante que não se desconheça o papel do livro, mas que se tenha como foco o contexto total em que se dá a leitura e também que o prazer por ela proporcionado pode ser propiciado por folhetos, folhetins, jornais, materiais especiais de leitura para os níveis diferenciados de letramento, acesso a materiais de internet etc. Esse reconhecimento talvez implique acrescentar à biblioteca funções complementares àquelas que lhes são atribuídas tradicionalmente.

73. O percentual de pessoas que nunca retiram livros, nunca lêem ou consultam livros e nunca lêem e consultam revistas e jornais em bibliotecas é similar: 69%, 64% e 67%, respectivamente.

74. Muitos dos materiais de leitura presentes nos domicílios de menor renda foram distribuídos pelo governo, tais como dicionários (65%), livros didáticos (59%) e livros infantis (58%), entre outros.

3.2 Programa Brasil, Som e Imagem.

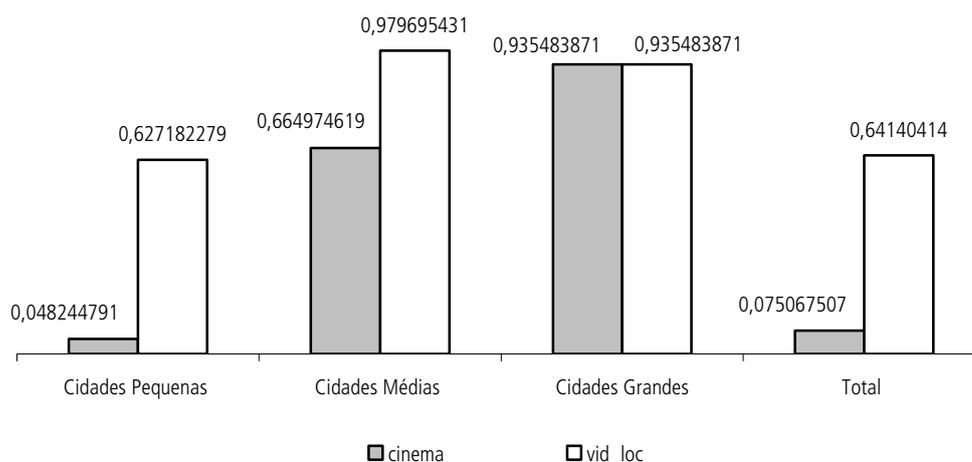
O Programa Brasil, Som e Imagem tem objetivos relacionados ao desenvolvimento mais equilibrado dos elos da cadeia econômica do cinema e do audiovisual, mas também à valorização da diversidade da produção, incluindo aí obras de experimentação estética e narrativa. Para o primeiro caso, fala-se de sustentabilidade; o segundo afirma a legitimidade e a importância da experiência de produção sem fins de mercado.

Os anos 1990 foram de reorganização do cinema e alavancaram a produção em termos de quantidade, permitindo inclusive o surgimento de nova geração de diretores e de filmes com grande frequência de público. Entretanto, o número de cinemas e a sua abrangência no território é muito pequena. Como se viu na tabela 4 apenas 8% dos municípios têm cinema no Brasil. Ao mesmo tempo 64% deles têm videolocadora. O gráfico 3 retrata essa realidade e aponta que os municípios apresentam desigualdades no que se refere aos equipamentos de distribuição de produtos de cinema e audiovisual.

Poucas são as cidades pequenas que têm cinemas (5%) e muitas as que têm video locadoras, enquanto entre as cidades médias 66% têm cinema e 98% videolocadora. A percentagem de cidades grandes que têm um e outro é a mesma.

GRÁFICO 3

Porcentagem de municípios com cinema e videolocadora em 2001



Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Acrescente-se a essas informações, outras, vistas na tabela 5: as práticas de alugar vídeo e freqüentar cinema são para poucos, que têm maior letramento e maior poder aquisitivo. Dessa maneira os cinemas, como tipo específico de equipamento de exibição, não dão conta das necessidades sociais e simbólicas de quase todo o universo da população de menor renda. Não se afirma com isso que a concorrência da televisão – aberta ou fechada – ou das videolocadoras é causa do declínio do cinema. Aliás, sequer se afirma o declínio do cinema (no Brasil são vendidos 11 milhões de ingresso/ano, apesar de 90% serem para filmes estrangeiros).

É comum o diagnóstico de que o problema do cinema é a distribuição, quando se aponta que 90% dos ingressos são para filmes norte-americanos, que 50% dos ingressos vendidos fica entre as produções de Hollywood e que 80% do mercado é controlado

pelas maiores distribuidoras. Esse diagnóstico, enunciado em diversos documentos pelos responsáveis pelo programa, pressupõe a aposta no cinema e no audiovisual como cadeia produtiva nacional com potencial para a auto-sustentabilidade e na qual o elo mais frágil é exatamente a distribuição que não é autenticamente nacional e não abre espaços para a produção brasileira. Os problemas passam a ser atacados com a proposição de estratégias de distribuição, tais quais o cineclubismo, o aumento do número de salas privadas (ampliação do parque exibidor com financiamento público orçamentário, ou por meio de linhas de crédito de bancos estatais, ou ainda de renúncia fiscal) e ainda o aumento do número de cópias por filme. Outras alternativas aventadas são: a criação de cotas de exibição, utilização de algum incentivo em troca de espaço de tela e o uso das TVs para a exibição (regulação do mercado nacional).

No entanto, em que pesem aqueles macrodiagnósticos e as proposições que de certa maneira encaminham a resolução dos problemas do cinema e do audiovisual, as ações que obtiveram mais êxito foram aquelas relacionadas a parcerias específicas, a exemplo do programa de apoio à exportação do audiovisual de TV (em parceria) e ainda o Doctv e o projeto Revelando Brasis (em parceria com agentes não governamentais). Também permanece importante a atuação institucional no fomento à produção.

Dessa forma, a execução do programa deixa dúvidas sobre a correspondência entre os recursos institucionais disponíveis e os diagnósticos enunciados, ou, simplesmente, se a enunciação dos problemas supunha uma outra instituição (como a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – Ancinav), tendo perdido vigência plena quando da sua não-concretização.

Sejam quais forem as respostas a essas indagações, há também que se perguntar pelo tipo de equipamento ou de estratégia adequada a ser desenvolvida nos quadros de uma política pública que financia produtos que são consumidos sobretudo pelas classes de renda mais alta; que não dispõe de recursos institucionais suficientes, isto é, que permitissem a reprodução ampliada e intensificada para o território nacional do modelo vigente de equipamentos tradicionais caros e concentrados; e nem dispõe de recursos políticos suficientes para regulação efetiva das grandes empresas do setor.

3.3 Programa Museus, Memória e Cidadania

O Programa Museus, Memória e Cidadania nucleia a reorganização do financiamento aos museus e a criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM). A criação do SBM abriu possibilidades de articulação entre agentes e instituições museológicas no quadro dos objetivos mais amplos de construção de uma política nacional de museus. Ao mesmo tempo, o SBM confere ao governo federal um papel central na articulação do financiamento dos museus e no papel de promoção e coordenação entre os níveis de atuação pública, privada e comunitária. Para essa finalidade, os condutores do programa também se definiram pela criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), alegando que uma instituição mais autônoma proporcionaria condições institucionais ideais para os papéis de coordenação do SBM.

A tabela 5 mostrou que 78% das pessoas nunca vão a museus e uma percentagem maior (83%) de pessoas da classe D/E não frequenta esse tipo de instituição cultural, o que aponta limites inquestionáveis e desafios importantes à política de museus. Afinal, em um quadro desses, a primeira pergunta que vem à mente é: museu para quem? Em seguida, pergunta-se como ampliar o número dos dispostos a frequentar museus, daqueles que acham a visitação a museus algo importante cultural e socialmente?

As ações do programa ainda não trataram de frente o problema da sustentabilidade dos museus, pelo simples fato de que ainda enfrentam problemas referentes à sua estruturação institucional. Procurou-se estabelecer a Política Nacional de Museus, com participação de entidades museológicas, profissionais da área, universidades, secretarias de estados e municípios. Foram realizados eventos, oficinas, fóruns, além de editais de modernização de museus, com a seleção de 73 projetos em 24 estados. Além disso, envidaram-se esforços para restauro e recuperação dos museus nacionais.

TABELA 6

Recursos descentralizados do programa Museus, Memória e Cidadania

Instituição	2001	2002	2003	2004	2005	Média 01/02	Média 03/05	Var. das Médias
Museu Imperial	2.704	2.254	2.229	2.458	2.990	2.479	2.559	0,03
Museu Histórico Nacional	2.837	1.805	4.453	2.368	5.044	2.321	3.955	0,70
Museu Nacional de Belas Artes	2.877	2.038	4.551	2.147	5.327	2.457	4.008	0,63
Museu da República	2.683	2.251	1.948	2.108	2.533	2.467	2.196	-0,11
Museu da Inconfidência	1.424	850	868	988	1.176	1.137	1.011	-0,11
Museu Lasar Segall	1.131	639	435	708	854	885	666	-0,25
Museu Villa Lobos	327	229	316	465	438	278	407	0,46
Museu Castro Maya	753	931	507	711	998	842	739	-0,12
Museu de Biologia Mello Leitão	582	515	387	351	452	549	397	-0,28
Paço Imperial	2.245	1.210	1.631	1.536	1.275	1.728	1.480	-0,14
Sítio Roberto Burle Marx	792	483	457	478	479	638	471	-0,26
CNFCP	-	-	-	1.216	1.116	-	777	0,00
Total	18.356	13.206	17.782	15.533	22.682	15.781	18.666	0,18
2001=100	100	13.206	17.782	15.533	22.682	-	-	-
Variação anual	1	-0,28	0,35	-0,13	0,46	-	0,18	-

Fonte: Siafi.

A análise da execução orçamentária dos museus deve considerar diferentes ciclos de investimentos para restauração, modernização, e também dispêndios que atendam às necessidades emergenciais de cada museu. A suposição de estabilidade dos recursos ao longo do tempo pode levar a erros de interpretação.

Em todo caso, em uma análise mais panorâmica, constata-se uma mudança de prioridades nos últimos anos, com o esforço gradual de aumento de recursos e, talvez mais importante, com a priorização da alocação de recursos para a construção institucional. A média dos recursos dos anos 2001/2002 foi de R\$ 15,7 milhões e atingiu R\$18,6 milhões no triênio (2003/2005) um crescimento de 18%. Se se excluir o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), que foi incorporado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o crescimento é um pouco menor, de 13%. De qualquer maneira os valores de 2005 são 23% maiores do que em 2001.

Mesmo com essas mudanças na gestão (aumento e qualificação no uso dos recursos, criação do SBM e do Ibram) há ainda o problema dos usos contemporâneos dos museus. Não existe o hábito de frequentar museus. Os nomes dos museus nacionais explicam parte das resistências em ir aos museus, pois remetem, talvez, a narrativas políticas (Império, Museu Histórico Nacional, Belas Artes, República, Inconfidência etc.) com as quais a população não mais se identifica. Contudo, essa forma de ver os museus não faz mais justiça à maior parte dos museus atuais, que são muito mais centros culturais, onde confluem e se encontram múltiplas narrativas culturais e possibilidades de diálogo vivo entre diferentes linguagens artísticas e políticas. Provavelmente, dar visibilidade às novas realidades dos museus seja um desafio que, superado, recontextualize os museus nas experiências culturais contemporâneas.

3.4 Programa Cultura, Educação e Cidadania

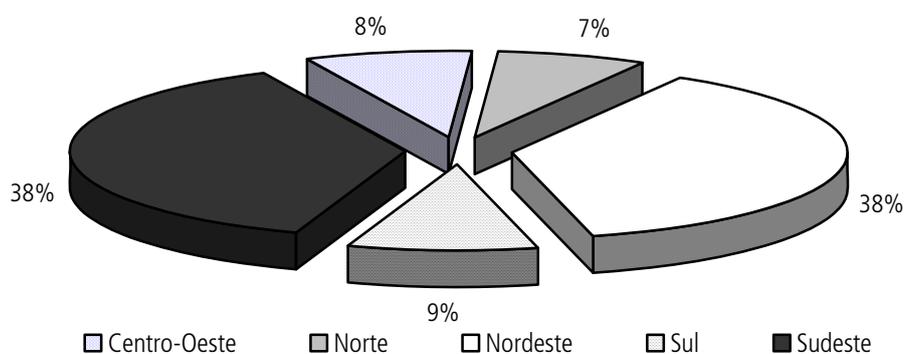
O Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva contribui para o enfrentamento de problemas relativos aos seguintes pontos:

- Desestímulo à exploração das potencialidades artísticas e culturais locais.
- Carências de meios para divulgação das produções e expressões culturais locais.
- Dificuldades de acesso à produção artística como público consumidor de entretenimento, conhecimento e lazer.
- Dificuldades de acesso à cultura digital.
- Limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

Em síntese, o programa aponta as carências de instrumentos e estímulos para a produção e circulação da expressão da cultura local e também o isolamento das comunidades em reação às novas tecnologias e instrumentos de produção e educação artístico-culturais disponíveis em outros meios. Os principais resultados da ação federal nessa área até o momento são os 442 Pontos de Cultura conveniados, distribuídos pelas várias regiões.

O gráfico 4 abaixo apresenta a distribuição percentual dos Pontos de Cultura por região:

GRÁFICO 4
Pontos de Cultura conveniados 2004-2005 por região
(Em%)



Fonte: Minc.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Também se trata de um programa com alta prioridade ministerial, o que pode ser constatado pelo aumento de recursos (de R\$ 4 milhões em 2004 para R\$ 49,4 milhões em 2005, o que significa que o programa foi responsável por mais de 40% do aumento dos recursos orçamentários do Minc nesse último ano).

Os Pontos de Cultura além de cobrirem as regiões brasileiras também abrangem os mais variados grupos sociais: jovens, mulheres, indígenas, comunidades camponesas e sem terra, comunidades afro-brasileiras, populações ribeirinhas e das florestas. Abarcam diferentes formas de expressão, como o candomblé, teatro, dança, audiovisual,

música, circo, cultura popular (mamulengo, folguedos, artesanatos, hip-hop, capoeira, artes, maracatu, congado, folia de reis, bumba-meu-boi etc.). E organizam práticas e equipamentos culturais (cineclubismo, multimídia, mercados alternativos, centros de empreendedorismo, museus, bibliotecas, rádios, centros culturais, espaços culturais, preservação do patrimônio histórico, núcleos de memória, centros de cultura digital, etc.).

Como se vê, os Pontos de Cultura proporcionam possibilidades de enfrentamento não apenas das carências referentes aos equipamentos culturais, mas também oferecem elementos para repensar o papel dos equipamentos culturais e suas diversas funções: os papéis da biblioteca se resumem a proporcionar o acesso a livros? A circulação de filmes é simplesmente um elo da cadeia industrial do cinema e audiovisual ou é também uma experiência estética e simbólica única? E o papel dos museus, restringe-se a consolidar narrativas dos êxitos de certos grupos sociais?

Talvez a experiência dos Pontos de Cultura permita estabelecer novos termos para o debate sobre as funções dos equipamentos culturais. É possível que os equipamentos culturais sejam pontos de confluência do dinamismo social e reflitam possibilidades de transformação desse dinamismo na direção de cuidados de longo prazo com a qualidade de vida e com o desenvolvimento social, além do respeito pela diversidade de formas de vida e expressão, bem como às crenças e processos culturais locais e singulares.

4 Financiamento e gastos

Analisando-se a execução orçamentária do Ministério da Cultura, alguns pontos chamam a atenção. Primeiramente, deve-se destacar o aumento de 36% em valores liquidados correntes. As aplicações diretas tiveram um aumento de 20,6% e, as transferências, de 88,5%. Do acréscimo de R\$ 144 milhões ocorrido na execução de 2005 em relação a 2004, 56% referem-se a transferências, sendo que 23% (R\$ 32,6 milhões) referem-se a transferências a instituições privadas e 13% a transferências ao exterior. Em segundo lugar, houve também aumento na participação das transferências na execução do Minc (as transferências passaram de 23% em 2004 para 32% em 2005, enquanto as aplicações diretas, em especial pagamentos de pessoal e encargos, tiveram peso menor no liquidado do ministério).

A execução média do MinC em 2005 foi de 80,9%, maior do que no ano 2004 (76,1%). Destaque-se que a execução das transferências foi de 71,9% e que a média dessa modalidade foi menor em razão das dificuldades nas transferências para o setor público (para estados e DF com execução de 44,8% e, para municípios, 55,2%).

TABELA 7

Execução orçamentária, segundo modalidade – 2004-2005

Ministério da Cultura	Dotação inicial		Autorizado		Liquidado		% Exec. (Liq./Aut.)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Aplicações diretas	327.165	401.645	340.441	413.961	307.852	371.355	90,4	89,7
Pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas)	133.254	150.986	142.285	154.728	140.370	137.445	98,7	88,8
Outras despesas	193.911	250.658	198.156	259.232	167.483	233.909	84,5	90,2
Juros e encargos da dívida	1.860	2.145	1.860	1.475	933	1.056	50,1	71,5
Outras despesas correntes	176.084	226.473	181.294	240.388	154.823	219.557	85,4	91,3
Investimentos	15.907	21.975	14.942	15.722	11.697	11.967	78,3	76,1
Inversões financeiras	60	65	60	65	30	49	50,3	74,8
Amortização da dívida	-	-	-	1.583	-	1.281	-	81,0
Transferências	125.292	127.202	152.327	238.222	90.855	171.281	59,6	71,9
Transferências à União	6	30	-	-	-	-	-	-
Transferências a estados e ao Distrito Federal	32.324	27.801	27.871	37.234	4.901	16.663	17,6	44,8
Transferências a municípios	43.308	55.268	46.708	58.678	25.746	32.406	55,1	55,2
Transferências a instituições privadas	45.373	23.942	67.782	97.316	51.102	83.766	75,4	86,1
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	-	5.008	-	11.264	-	11.118	-	98,7
Transferências ao exterior	4.281	15.153	9.965	33.730	9.107	27.328	91,4	81,0
A definir	55.384	104.322	30.891	18.641	-	-	-	-
Total	507.840	633.169	523.659	670.824	398.708	542.635	76,1	80,9

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/lpea.

Entretanto, o desempenho aparentemente uniforme do Ministério da Cultura esconde importantes heterogeneidades na execução quando focado pelos programas. Nesse caso, observa-se que alguns programas não alcançaram os mesmos níveis de execução no MinC. É o caso, por exemplo, dos programas Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Cultura Afro-Brasileira e Engenho das Artes.

No entanto, se comparados os programas nos anos 2004 e 2005, constata-se melhora nos níveis de execução em praticamente todos eles (tabela 5). Nos programas Livro Aberto e Monumenta caíram os níveis de execução, mas o aporte de recursos foi maior. Ainda deve-se considerar as dificuldades enfrentadas por ambos os programas em decorrência da implementação que é feita em parcerias com municípios.

TABELA 8

Execução orçamentária do Minc por programas – em 2004 e 2005

Programas do Minc	Liquidado	Nível de execução (%)	Dot. inicial	Autorizado	2005	
					Liquidado	Nível de execução (%)
					2004	2005
Brasil Patrimônio Cultural	30.354	57,8	49.624	45.004	28.371	63,0
Livro Aberto	15.857	82,2	43.188	43.035	32.843	76,3
Brasil, Som e Imagem	47.690	77,8	57.002	56.628	51.940	91,7
Museu Memória e Cidadania	16.865	95,3	19.662	21.162	20.339	96,1
Cultura Afro-Brasileira	8.132	47,2	16.040	16.048	9.386	58,5
Gestão da Política de Cultura	15.000	94,2	35.846	58.001	53.540	92,3
Monumenta	22.650	93,4	37.240	47.240	37.880	80,2
Cultura, Educação e Cidadania	4.074	27,3	67.845	67.845	53.822	79,3
Engenho das Artes	62.314	53,7	118.579	117.811	74.604	63,3
Identidade e Diversidade Cultural	2.601	75,5	4.942	4.942	4.411	89,3
Outros	173.170	85,1	183.200	193.108	175.499	85,3
Total	398.708	76,1	633.169	670.824	542.635	80,9

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/lpea.

Alguns programas, entretanto, apresentaram melhor execução, inclusive considerando os montantes muito superiores aos do ano de 2004. O exemplo aqui é o Programa Cultura, Educação e Cidadania, considerado prioritário, que aumentou em mais de treze vezes os recursos de um ano para o outro; depois de um nível de execução

baixo em 2004 (27,3%), o programa, que inclui a criação dos Pontos de Cultura, teve um desempenho superior em termos de execução orçamentária em 2005 (79,3% de execução, ou R\$ 53,8 milhões dos R\$ 67,8 milhões disponíveis).

Também é importante considerar que o Programa Cultura, Educação e Cidadania participou em 34,6% do acréscimo de recursos, enquanto o programa de Gestão Política (onde se encontram as ações de construção do SNC) em 26,8%, seguido do Livro Alberto (11,8%), Monumenta (10,6%) e Engenho das Artes (8,5%).

5 Conclusão

O ano de 2005 foi marcado pela continuidade dos esforços políticos de construção de políticas públicas culturais amplas e sistêmicas, em especial pela transformação dos seus marcos legais fundantes. A principal característica desse período é a *constitucionalização* das questões culturais por meio da proposição de emendas constitucionais.

Avanços ocorreram no desenho e institucionalização das políticas, com a consolidação da proposta do Sistema Brasileiro de Museus, da Política Nacional de Museus e agora com a proposição do Instituto Brasileiro dos Museus (Ibram). Também é importante citar a melhoria da gestão dos recursos financeiros que, além de aumentos importantes nos montantes, mostrou visível melhoria na sua execução. Os avanços na articulação do SNC também foram evidentes. Por fim, destaca-se o Ponto de Cultura, que reviu algumas das noções a respeito do objeto de intervenção das políticas públicas. O objeto das políticas culturais não é necessariamente e unicamente o monumento histórico ou as belas-artes, mas abrange as culturas, os saberes, os fazeres e os modos de vida populares.

No entanto, esse mesmo Ponto de Cultura ainda coloca desafios conceituais importantes à gestão das políticas. Ao tratar de expressões que prescindem de equipamentos culturais – em sentido mais tradicional – para seu desenvolvimento, recoloca a questão dos papéis atribuíveis aos equipamentos e à valorização das práticas culturais cotidianas na consolidação do SNC. Ao mesmo tempo em que valoriza práticas comunitárias e a cultura em sentido antropológico, o Ponto de Cultura reinventa e multiplica usos para os equipamentos. Embora essa reinvenção já não seja tão nova – as casas de cultura, as bibliotecas e museus que atuam como centros culturais são experiências disseminadas em outros países e mesmo em cidades brasileiras –, não foi ainda sistematicamente explorada como possibilidade de organização e estratégia de consolidação das políticas culturais.

Os avanços das políticas públicas, ainda bastante desiguais regionalmente e entre as cidades, talvez sejam reforçados ao se reconhecer efetivamente a diversidade das práticas culturais não institucionalizadas e que essas demandam ações e mantêm com os equipamentos culturais relações especiais de confiança e desconfiança. Não ter equipamento cultural pode ser, no extremo, uma vantagem no sentido de se ter um espaço aberto à sua invenção constante, tanto da parte das comunidades quanto da parte do poder público. Por outro lado, se o desejo é ter um equipamento onde se desenrolam peças de teatro, dança, onde se exibem filmes, onde se encontrem livros etc., o diálogo mais intenso com as políticas educacionais é mais do que imprescindível.