CULTURA

1 Conjuntura

Inúmeras iniciativas acompanharam os dois primeiros anos do governo no que se refere à reorganização institucional e à valorização das políticas culturais. Mesmo passíveis de críticas quanto ao desenho, amplitude ou abrangência são iniciativas que movimentaram o cenário cultural. Além da continuidade das discussões sobre o Sistema Nacional de Cultura, da transformação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), da criação do Sistema Brasileiro de Museus, outras peças adicionaram-se às iniciativas no âmbito das políticas culturais no ano de 2004.

Destaca-se a Política do Livro, apesar de criticada pelo fato de ter um desenho mais voltado para a produção e menos para uma política abrangente de formação de leitores. Outro destaque é dado às tentativas de definição de políticas para as culturas populares, com ações que envolveram um número significativo de atores e que se voltam para a valorização da diversidade cultural. Outras iniciativas aconteceram, como os editais para os Pontos de Cultura e para os Museus e a parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na criação de base de dados para o acompanhamento do setor cultural.

1.1 Leitura e política nacional do livro

Na área do livro e da leitura, o Ministério da Cultura (MinC) está discutindo, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), modalidades de financiamento à cadeia produtiva do livro, para estimular o mercado editorial, que movimenta cerca de R$ 3 bilhões ao ano, e criar bibliotecas municipais, democratizando o acesso à leitura. Para estimular a ampliação e o dinamismo setorial, estão sendo estudadas linhas de crédito para a produção de livros e a abertura de livrarias. Essas ações integrarão o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), o Fome de Livro, em elaboração pelo governo federal. Uma das medidas já tomadas com o objetivo de estímulo ao mercado e à leitura foi a desoneração fiscal do livro. Em conjunto, essas iniciativas têm o objetivo de aumentar o índice nacional de leitura em 50%, o qual atualmente é de 1,8 livro por hab./ano.

1.2 Cultura popular e diversidade

No início de 2005, aconteceu o Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares que se seguiu a discussões e oficinas realizadas pelo Brasil durante o ano de 2004. As culturas populares, nas palavras do secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do MinC, "são a expressão mais viva da diversidade cultural brasileira. Essa riqueza de matizes formada pelas diferentes etnias e regiões do país foi trabalhada pela história e passou a ter um forte papel identitário. No entanto, nunca obteve atenção do governo no sentido de seu fomento e fortalecimento".

Cabe enfatizar que no contexto da indústria cultural e de sua tendência à homogeneização simbólica, o esforço de elaboração de políticas públicas específicas voltadas à promoção das culturas populares garantiria o pluralismo, o respeito à diversidade, o reconhecimento da multiplicidade de experiências e as possibilidades de desenvolvimento cultural. Se é certo que existiram preocupações com questões relativas à cultura popular desde as campanhas nacionais do folclore e com o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), antes vinculado à Fundação Nacional de Arte (Funarte) e hoje na estrutura do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), é alentadora a presença de uma Secretaria (da Identidade e Diversidade Cultural) voltada ao conjunto de questões desse âmbito da cultura. Entretanto, mais alentador foi o nível de participação que abrangeu várias secretarias municipais e estaduais de cultura, e o apoio dos fóruns permanentes de cultura popular do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Ao mesmo tempo, devem-se considerar outras estruturas no governo federal que direta e indiretamente tratam da questão do patrimônio imaterial e de ações voltadas à valorização da diversidade. Basta citar a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que desenvolvem ações nas comunidades indígenas e quilombolas, e o próprio Ministério da Educação (MEC) – que tem papel relevante na valorização da diversidade das manifestações culturais, seja com suas políticas de livro didático, seja no ensino das artes.

O desenvolvimento de ações de valorização da diversidade significa também o desenvolvimento concomitante da intersetorialidade ou de ações articuladas entre órgãos governamentais que se direcionem à preservação das condições de vida que dão suporte às manifestações culturais. Essas condições envolvem desde ações de regularização fundiária, quando for o caso, até ações de desenvolvimento sustentável, e passam por iniciativas em relação à qualidade de vida, entre as quais saneamento, segurança alimentar, saúde, educação, comunicações e meio ambiente, e todas as ações que concorrem para a preservação e o desenvolvimento cultural das mais diversas formas de expressão cultural, tradicionais ou não.

2 Acompanhamento de políticas e programas

A década de 2000 é marcada por fortes tentativas de reformulação do papel do Estado no âmbito da política cultural, mas a própria forma pela qual as instituições públicas se organizam no Brasil atual impõe limites aos desejos e à vontade de redesenhá-lo de maneira ampla e contundente. Segue a essa contextualização a descrição de duas iniciativas, uma mais recente – a proposta das Câmaras Setoriais – e outra que é desejo antigo do segmento do cinema e do audiovisual – a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. Além disso, comenta-se brevemente a política conhecida como Pontos de Cultura para os quais já se lançou o primeiro edital em 2004 e os desdobramentos da construção do Sistema Brasileiro de Museus que também teve lançamento de edital em 2002.

2.1 Os movimentos de reforma institucional: Câmaras Setoriais e Conselho Nacional de Políticas Culturais

Depois dos dois primeiros anos de consulta à sociedade no que diz respeito às leis de incentivo e financiamento da cultura, das discussões sobre o Sistema Nacional e da

efetiva reestruturação do Ministério da Cultura, os movimentos de reorientação institucional ganham novo formato, agora procurando remodelar as relações do Executivo com os diversos agentes sociais de produção cultural. A deliberação e a elaboração de políticas públicas culturais deverão ganhar novo desenho com a criação das Câmaras Setoriais nas áreas de Música, Artes Cênicas, Artes Visuais e Literatura, Livro e Leitura. Deverão ter caráter consultivo e serão instituídas na estrutura do Conselho Nacional de Políticas Culturais, tendo representantes do governo e da sociedade civil. As Câmaras já estão em processo de implementação. A outra orientação contida no redesenho do Estado na área cultural consiste na redefinição da Agência do Cinema e Audiovisual.

2.2 Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)

Depois das repercussões e das críticas provenientes de setores do audiovisual, em especial das redes de TV e das distribuidoras estrangeiras, o projeto da Ancinav sofreu remodelações e revisões. O projeto original elaborado pelo MinC sofreu processo de crítica, passou por consultas amplas e já possui nova minuta elaborada por um Comitê da Sociedade Civil com aperfeiçoamentos sobre a versão original.

Desde o princípio da discussão sobre a Ancinav, há o reconhecimento de que o audiovisual é um mercado como outro qualquer. Para sanar distorções e falhas inerentes aos mercados em outras áreas – a exemplo dos setores de saúde, telecomunicações, transportes –, foram desenhados diversos tipos de agências reguladoras. As várias agências, com maior ou menor eficácia, permitiram sanar ou minimizar as falhas que se dão, sobretudo, no plano das estruturas econômicas e na formação de preços, e que atingem, em última instância, os consumidores de produtos ou serviços, e também aqueles produtores que não se vinculam às grandes empresas. Na área do cinema e do audiovisual, as movimentações do mercado, com prováveis fusões de empresas e a presença de novas tecnologias, ampliam as possibilidades de comportamento de monopólio. Essas tendências, somadas às dificuldades de produtores independentes, justificam o espaço de atuação de uma agência de caráter regulador nesse setor.

O cinema e as atividades audiovisuais formam um setor estratégico no que se refere às questões de desenvolvimento cultural e econômico. É um setor dinâmico e plural, que gera renda e emprego e tem efeitos multiplicadores. Como em outras áreas da indústria, esse setor econômico formou mercados em que estão presentes distorções e assimetrias. É possível que, para sanar alguns dos problemas advindos da presença de monopólios e conglomerados no setor, protegendo consumidores e dando-lhe condição de acesso aos bens culturais, seja necessária a criação de mecanismos de regulação e disciplinamento desses mercados. Em contrapartida, o setor precisa de fomento para segmentos cuja existência é difícil no contexto indicado. A transformação da Ancine em Ancinav responderia a parte desses problemas, pois além de regular todos os setores do audiovisual (televisão, Internet, telefonia celular etc.) e não apenas o cinema, também seria uma instituição de fomento.

As diretrizes para a criação da Ancinav, de acordo com a nova versão de minuta, referem-se à definição de uma base regulatória mínima e estratégica para a democratização da gestão do audiovisual. A Ancinav poderá atuar, segundo a minuta, tanto na criação de mecanismos que desfavoreçam monopólios quanto no estímulo e na valorização da diversidade e das produções independentes. Provavelmente, a

renovação da ação do poder público com essas iniciativas deverá contar com apoio de instituições da sociedade civil, tanto no que se refere à pesquisa e à produção quanto na avaliação das ações e dos conteúdos – nada que se contraponha à liberdade de criação, até mesmo por existirem experiências similares de países na melhor tradição liberal.

Um dos pontos de maior polêmica referiu-se à criação de taxas para o setor do audiovisual. A idéia de taxa a ser recolhida é compor recursos para o fomento e a diversificação dos produtos mediante reinvestimento no próprio setor. Essa idéia decorre da constatação da concentração do setor e das dificuldades de financiamento daquelas produções que estão fora dos circuitos mais dinâmicos. Um aspecto levantado contra as taxas era o de que no fim das contas o consumidor acabaria por pagar pelo custo repassado ao preço final. Implícito ao argumento está o pressuposto de que os exibidores e as televisões não conseguiriam manter o equilíbrio econômico, pois teriam margens de lucratividade e capacidade de reinvestimento muito baixas. Há ainda o fato de que a interferência do governo pode causar distorções em um setor que cresce de forma natural. Outro argumento atingiu aspectos específicos: a taxação de filmes que ultrapassassem duzentas cópias poderia restringir a exibição a grandes centros, pois limitaria o número de cópias e atingiria apenas aqueles segmentos de maior peso no mercado de exibição. O governo reconheceu a pertinência de parte desses argumentos e negociou a diminuição das taxas. A taxa para obras com mais de duzentas cópias ou telas que inicialmente era de R$ 600 mil foi dividida em faixas de copiagem mais estreitas e seu valor foi reduzido significativamente (os filmes com mais de 451 cópias seriam taxados em R$ 80 mil).

Também foram alterados ou retirados os artigos que davam margem à interpretação de que a Ancinav interferiria no conteúdo das produções (artigo 8º) e no conteúdo editorial das emissoras de TV. A cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine) foi mantida e terão de pagar a taxa as empresas que detiverem os direitos de exploração comercial, o produtor de obras cinematográficas e o prestador de serviços de exibição, além dos distribuidores e dos anunciantes.

As atribuições conferidas à Agência pela primeira versão também foram reformuladas. Lá constavam competências de planejamento, regulamentação, administração e fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais. Na segunda versão, ficaram mais claras as atribuições de regulação e fomento. O desenho institucional ficou mais bem explicitado na segunda versão, na qual consta um quadro efetivo de pessoal mais enxuto, com 45 pessoas em contraponto às 320 da primeira proposta.

No cômputo geral, a intenção do Ministério da Cultura não se resumiu a sanar problemas relativos à produção, à distribuição e ao acesso aos produtos, mas visou também à atualização de marcos legislativos e ao enfrentamento de novas questões presentes no cenário setorial, como a convergência tecnológica, e, para tal, ousou formular uma proposição de redefinição institucional abrangente para a área. Embora seja possível encontrar pontos de conflito em relação ao desenho institucional da primeira versão divulgada, não parece razoável supor a intenção de regulação de conteúdos veiculados em mídia. Muitos são os argumentos e os atores, inclusive liberais, a exigir discussões a respeito de controles sociais e democráticos da produção veiculada em qualquer mídia, e nada disso estava presente nas versões apresentadas.

Em geral, as agências reguladoras têm a função de criar marcos para a competição e o funcionamento dos mercados, possibilitando a livre expressão em contextos de monopólios comerciais e conglomerados multimidiáticos. Nesse sentido, o Ministério da Cultura elucidou em diversas ocasiões, por intermédio de seus representantes, que a atuação da Ancinav ficaria sujeita à legislação que regula outras agências brasileiras, e que ela estaria subordinada a órgãos colegiados e outros controles externos, não tendo, portanto, mais ou menos poderes que arenas regulatórias semelhantes. Portanto, nada muito distante do modelo contemporâneo de regulação e em nada contraditório ao que está previsto na Constituição.

No entanto, como desdobramento daquelas divergências e de posições antagônicas iniciais, o governo decidiu desencadear a elaboração da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. O governo reafirmou o compromisso de transformação da Ancine em Ancinav, mas o processo de regulação de mercados, para o qual são desenhadas as agências de governo, deveria aguardar a elaboração da Lei Geral das Telecomunicações, ficando a nova agência temporariamente encarregada do fomento e da fiscalização do setor audiovisual – atribuições da atual Ancine. O projeto de remodelação da Ancinav terá pela frente as discussões no Congresso Nacional, enquanto o texto da lei geral das telecomunicações começará a ser discutido no Conselho Superior de Cinema.

Para finalizar, é necessário salientar dois fatos ocorridos no ano de 2004: a queda de público e renda do cinema brasileiro apresentada pela Filme B, que acompanha os indicadores de mercado do cinema. Segundo essa fonte, as produções nacionais tiveram 15,4 milhões de espectadores (de janeiro a novembro de 2004), contra 19,2 milhões em igual período do ano anterior, o que representa um recuo de mais de 20%, o que já era esperado, pois 2003 é considerado um ano de exceção pelos especialistas. Outro fato é a desigualdade das produções nacionais – as dez maiores bilheterias obtiveram doze vezes mais público e renda que as outras 33, mesmo que entre estas figurassem obras premiadas por diversos júris e efetivamente bem recebidas pela crítica especializada.

2.3 Sistema Nacional de Museus[42]

2.3.1 Reformas institucionais

Em 2003, entrou em funcionamento o Departamento de Museus e Centros Culturais (Demu, Decreto nº 5.040/2004). O Departamento nasceu da reformulação da Coordenação Geral de Museus e Artes Plásticas da Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas, do MinC, e da avaliação da necessidade de redesenho institucional para o tratamento das questões relacionadas aos museus. O Demu está vinculado ao Iphan.

A reforma deu agilidade e comando claro à equipe do novo departamento sobre a política de museus no âmbito federal. O Programa Museu: Memória e Futuro passou a abranger, além dos museus federais, os demais museus brasileiros, públicos, privados ou mistos, e também recebeu nova denominação – Museu: Memória e Cidadania –, sendo constituído por diversas ações, como aquisição de equipamentos, reformulação de exposições, elaboração de projetos muselógicos e museográficos, melhoria dos sistemas físicos (elétrico e hidráulico) e climatização, entre outros; todas elas em consonância

42. Com base em Relatório Interno e provisório em elaboração pela equipe do Demu/Iphan e em entrevista com a equipe.

com os eixos da Política Nacional de Museus. Além disso, direciona recursos para o funcionamento e a modernização dos Museus da União. A reformatação institucional significou algo mais: a criação de uma política pública abrangente capaz de articular o sistema de museus aos espaços públicos estaduais, municipais e federal, bem como envidar articulações de nível internacional, como já acontece com Portugal e Espanha. Concomitantemente, foi lançado o Programa de Formação e Capacitação de Recursos Humanos em Museologia, que realizou em 2004 quatorze oficinas e quatro Fóruns Regionais em que mais de mil pessoas foram beneficiadas em diversas regiões e áreas dos museus. Outro ponto de destaque trata das parcerias com outros países: com Portugal, para a cooperação técnica e a articulação da Rede Portuguesa de Museus e o Sistema Brasileiro de Museus; e com a Espanha, para o apoio à implantação do Cadastro de Museus Brasileiros. Os parceiros nacionais estendem-se das Universidades Federal da Bahia e UniRio ao Ministério da Educação, ao Programa Monumenta e à Fundação Oswaldo Cruz, entre outros.

Nos anos 2002 e 2003, iniciaram-se processos de maturação da proposta da Política Nacional de Museus, com consultas à comunidade museológica e intensa articulação para a elaboração de marcos de convergência para a política. Em maio de 2003, a Política foi lançada em atendimento às diversas demandas da comunidade, adotando instrumentos institucionais dinâmicos e flexíveis de gestão. Foi criado um Comitê Gestor, encarregado de proposição de diretrizes e ações e acompanhamento do desenvolvimento do setor museológico. O Comitê é formado por vários ministérios além do MinC, por representantes dos sistemas estaduais e municipais de museus, dos ecomuseus, dos museus universitários, dos museus privados, do Conselho Internacional de Museus, do Conselho Federal de Museologia e das escolas de formação universitária. Na realidade, além de órgão gestor, o Comitê desempenha um importante papel de articulação e interlocução com a área museológica.

Nesse quadro da reformulação das instituições museológicas e dos papéis a elas designados, decorreu a elaboração de programas de apoio a museus em diferentes áreas e da Política Nacional de Museus, sendo que um dos desafios do Departamento de Museus (Demu) foi envidar esforços que propiciassem recursos financeiros e recuperação imediata de importantes centros museológicos. Um dos mecanismos mais importantes para estruturar as ações foi o uso de editais, capaz de organizar a demanda por recursos por parte dos museus e orientar investimentos de forma estratégica e gradativa. Portanto, o arranjo do financiamento foi importante e, em 2004, o valor dos recursos atingiu R$ 43,8 milhões, abrangendo os recursos orçamentários das diversas instituições federais de cultura e recursos dos incentivos fiscais. Além desses recursos, foram adicionados recursos da Caixa Econômica Federal (R$ 5 milhões), do BNDES (R$ 5 milhões) e da Petrobras (R$ 5 milhões), totalizando R$ 15 milhões destinados a museus e acervos documentais. A prova dos nove da prioridade governamental para a área museológica será exatamente a consistência desse arranjo ao longo dos próximos anos. Para contornar a fragilidade quanto ao desenho de financiamento, estudam-se alternativas de maior autonomia administrativa e política dos órgãos de coordenação da política de museus.[43] Há de se assinalar, no entanto, que

43. O caminho proposto pela comunidade museológica, qual seja a criação do Instituto Brasileiro de Museus, enxuto e eficiente, permitiria uma gestão mais controlada e planejada de recursos.

o Demu demonstrou nos seus dois anos de existência capacidade de alocação de recursos de fontes diversas, bem como capacidade de gestão e orientação desses recursos. Contudo, outras tendências devem ser assinaladas, quais sejam a de maior articulação com as empresas no que se refere ao financiamento e à limitação e mesmo a perda de recursos públicos nesse setor.[44] O contexto de restrições fiscais apenas acentua essas tendências.

Em relação ao mecanismo Fundo Nacional de Cultura (FNC), deve-se lembrar que o FNC exige contrapartida de pelo menos 20% do proponente. Senão, observe-se a tabela 1 com os resultados do Edital de Modernização que aportou R$ 1 milhão para os Museus.[45]

TABELA 1

Recursos adicionais do proponente, resultados do Edital de Modernização dos Museus*/Fundo Nacional de Cultura[1]

Tipo museu	Faixas (R$)	Concedente	Proponente	% recurso do proponente
	até 80.000	303.382	124.495	41
Museus públicos	até 40.000	269.832	209.683	78
	até 20.000	147.466	48.028	33
	até 80.000	76.049	39.801	52
Museus privados	até 40.000	110.412	28.685	26
	até 20.000	57.757	14.439	25
Total	**-**	**964.898**	**465.131**	**48**

Fonte: Demu.

Nota: [1]Referentes ao mecanismo Fundo Nacional de Cultura, Convênio MinC/Secretaria Executiva (SE) nª 124/2004. No caso dos museus públicos, foi desconsiderado o Museu Paraense Emílio Goeldi, que distorcia as médias. Nesse caso, o proponente entrava com 8,5 vezes os recursos do concedente ou aproximadamente R$ 293 mil contra R$ 35 mil da concedente.

Obs.: *Sem o Museu Paraense Emílio Goeldi.

A tabela 1 mostra que a parte do proponente do projeto é, na média, muito superior ao exigido pela legislação do FNC como contrapartida, que é de 20%, ou seja, os recursos do proponente significaram um adicional de 48% aos recursos da concedente (FNC-MinC).

Para os projetos de maior porte, a participação dos recursos do proponente foram maiores entre os museus privados (52%) contra 41% dos museus públicos. Para os demais grupos ou faixas, a participação pública foi maior, com 78% para a faixa de projetos até R$ 40 mil e 33% para a faixa até R$ 20 mil. Aos museus privados, foi destinado até 25% dos recursos do edital e, conforme revela a tabela 2, essa determinação, prevista no próprio Edital, foi cumprida.

A tabela 2 também mostra que os proponentes públicos (agora incluído o Museu Goeldi) adicionaram R$ 675,5 mil, o que significa 89% de recursos adicionais do proponente. Verificou-se ainda a forte prioridade das instituições públicas museológicas e o empenho no que se refere não apenas à modernização de seus equipamentos e atuação, mas também em aporte de recursos. Do total dos valores aprovados, 13% foram para museus municipais; 32%, estaduais; e 31%, federais. Os outros 24,4% foram para museus privados.

44. Ver item de Financiamento e Gasto, a seguir.

45. A análise sobre a descentralização dos recursos encontra-se no relatório de Gestão/Demu 2004 (Política Nacional de Museus – *Relatório de Gestão* 2003-2004. Brasília: MinC/Iphan/Demu, 2004).

TABELA 2

Museus públicos e privados: resultados do Edital Modernização dos Museus – totais

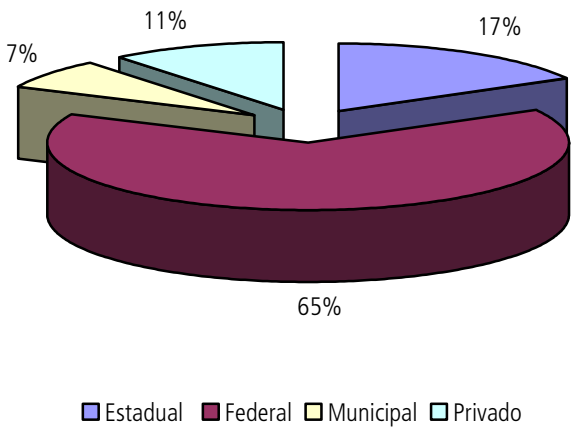
Tipo de museu	Concedente	% total	Proponente	% total
Museus públicos	755.780	75,6	675.506	89,1
Museus privados	244.218	24,4	82.925	10,9
Total	**1.000.000**	**100**	**758.431**	**100**

Fonte: Demu.

Portanto, os usos do instrumento Edital/FNC permitiram que os museus privados alocassem R$ 82,9 mil, que os municipais fizessem contrapartida de R$ 54,6 mil e os estaduais de R$ 128,9 mil. O gráfico 1 permite a visualização dessa participação:

GRÁFICO 1

Contrapartida do proponente



Fonte: Demu.

A contrapartida de 65% dos museus federais (R$ 803 mil) deve ser vista do prisma da melhoria da gestão dos recursos. O Edital permitiu a articulação de fontes financeiras de instituições e de áreas diversas (os museus de universidades representaram 23% dos projetos apresentados) nas quais se situam museus de diversos tipos. Como se trata de recursos federais, é possível que o estabelecimento de acompanhamento da gestão e o monitoramento dos recursos do Edital significassem importante subsídio para aperfeiçoamento da gestão do programa.

2.3.2 Criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM)

As iniciativas de criação do SBM dão corpo à articulação de agentes e instituições museológicas no quadro dos objetivos mais amplos de construção de uma política nacional de museus, absorvendo a idéia de sistema como uma totalidade orgânica constituída por componentes em relação coerente e estável, independentemente da padronização estrita de procedimentos, conceitos e normas. O SBM possui uma concepção alternativa, moderna e mais flexível do que as idéias correntes a respeito de sistema. A *noção de rede*, em que os componentes, apesar de articulados, têm ampla margem de autonomia e respeito às suas especificidades jurídicas, culturais e institucionais, está aqui presente. 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.

Na criação do SBM (Decreto nº 5.264, de 5/11/2004), o Ministério da Cultura partiu da premissa de que a interlocução entre os diversos agentes na configuração de objetivos, conceitos e estratégias seria fundamental. Para tal, intensificaram-se os eventos e os encontros como aqueles da Semana do Dia Internacional de Museus (2003) e o Fórum Nacional de Museus (2004), que se seguiram aos Fóruns Estaduais e às Oficinas de Capacitação em diversos estados brasileiros.[46] Partindo da inexistência de instrumentos confiáveis e atualizados de informações e de recenseamento sobre a situação de museus, o governo federal procedeu nos dois anos iniciais a encontros e manejo de instrumentos de consulta, admitindo como indispensável o reconhecimento da variedade de experiências e situações dos museus brasileiros.

Os dados a seguir ilustram o quanto a realidade regional dos museus é heterogênea e desigual, indicando as dificuldades para o estabelecimento de objetivos mais precisos para a política. O mapa 1 mostra a partir de pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a distribuição de municípios brasileiros que possuem museus.

MAPA 1

Distribuição de museus nas regiões brasileiras – 2001

Fontes: IBGE, Pesquisa de Informações Municipais 2001/Malha Municipal do Brasil 2001.

O número de museus no Brasil gira em torno de 2 mil (Demu),[47] tratando-se de um universo bastante significativo e que demanda recursos financeiros e formação de recursos humanos adequados para sua gestão. Pelo lado das carências, entretanto, deve-se ressaltar que 82,6% dos municípios brasileiros não possuem museus. As carências também são desigualmente distribuídas: 92% dos municípios da região Norte, 89,2% da Nordeste, 80,3% da Sudeste, 69,9% da Sul e 90% da Centro-Oeste

46. Revista Brasileira de Museus e Museologia. *Musas,* n. 1, Iphan, 2004.
47. Para o IBGE, os museus são pouco mais de 1.500.

não possuem museus. Os municípios da região Sul são aqueles mais bem servidos por uma rede de museus, seguidos da região Sudeste. Quase 40% dos municípios do Rio Grande do Sul, 37% dos municípios fluminenses, 31,4% dos municípios catarinenses e 25% dos paulistas têm pelo menos um museu. O número de municípios que têm mais de um museu é muito pequeno: 3,3% do total. E é nas regiões Sul e Sudeste que se encontra o maior número: 4,5% do Sudeste e 5,3% dos municípios da região Sul têm mais de um museu.[48]

Como foi visto a partir dos levantamentos do IBGE, as instituições museológicas distribuem-se de forma desigual no território brasileiro. Essa heterogeneidade justifica estratégias abertas e flexíveis para a construção do SBM. O estado dos museus brasileiros – a julgar o todo pelas suas principais instituições – e a falta de recursos exigem o gradualismo na atuação do Demu, mas também exigem acompanhamento qualificado. Avaliar é mais que a compreensão do contexto. Avaliar implica uso de informações adequadas, mas também estabelecimento de critérios que permitam valorar as ações e corrigi-las, se for o caso; mantê-las e intensificá-las, se necessário. Dimensionar e analisar os resultados da ação pública é uma maneira de quantificar o esforço e a qualidade da sua atuação no fomento e no apoio a certas necessidades, avaliando se o empenho foi adequado e suficiente.

As informações são imprescindíveis, mas os dispositivos sociais e institucionais de coleta e análise que estimulem a reflexão sobre as práticas as precedem. Os museus não são voltados para si mesmos, pelo contrário: os museus narram histórias sobre a dinâmica social e sobre as identidades coletivas, e produzem narrativas nas quais os grupos e as classes sociais se reconhecem. No mesmo processo, essas instituições de produção da memória coletiva comunicam por meio dos seus documentos materiais, visuais, ou sob qualquer espécie de suporte, algo sobre a história, o imaginário e os significados da existência desses grupos. Valoriza-se assim a multiplicidade de narrativas e a diversidade cultural.

Portanto, a circulação daquelas narrativas (sem considerar por hora o plano de atualização conceitual e organizacional dos museus, que imporiam outras tantas tarefas ao SBM) impõe uma *quantificação e valoração da comunicação dos museus com os públicos*. O indicador mais comum para aferir esses resultados é o de freqüentação de públicos a museus (ou visitação virtual). Mais desejável é que as informações sejam qualificadas quanto aos perfis e às características dos públicos, por idade, motivação, sexo, profissão etc., e também por suas necessidades, *o que permitiria uma atualização constante das estratégias de interação dos museus com a sociedade*.

2.4 Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva

2.4.1 Enunciado do problema que organiza o programa

O *Programa Cultura, Identidade e Cidadania – Cultura Viva*[49] foi criado pela Portaria MinC nº 156, 07/2004 e se ampara nas leis de licitação, dos incentivos fiscais e da legislação que

48. IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.
49. Atualmente, chamado de Programa Nacional de Cultura, *Educação* e Cidadania.

regulamenta a celebração de convênios.[50] Os problemas enunciados referem-se às características culturais e sociais peculiares das comunidades em situação de vulnerabilidade:

1. ausência de estímulos para a exploração lúdica e social de potencialidades artísticas e culturais locais;
2. carência de meios para divulgação de produções e expressões culturais locais;
3. dificuldades de acesso à produção artística como público consumidor de entretenimento, conhecimento e lazer;
4. dificuldades de acesso à cultura digital; e
5. limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

Em resumo, o enunciado do problema indica, por um lado, carências de instrumentos e estímulos para a produção e a circulação da expressão da cultura local e, por outro, apresenta as dificuldades de acesso às tecnologias e aos instrumentos de produção artístico-culturais produzidos em outras localidades, nacionais ou internacionais. A estratégia para a resolução do problema centra-se na implantação nacional de Pontos de Cultura.

2.4.2 Abrangência

O Programa Cultura Viva tem abrangência nacional e objetiva a expansão da cultura, da educação e da cidadania, dando oportunidades à população excluída de mostrar suas vocações artísticas em todas as suas expressões. Nas palavras do secretário de Programas e Projetos Culturais: "O programa visa ampliar e estimular manifestações que acontecem em todas as regiões do país, envolvendo comunidades carentes na produção cultural". Dessa forma, os Pontos de Cultura pretendem solucionar aqueles problemas apresentados, dotando as comunidades com espaços culturais, permanentes ou provisórios (itinerantes), por meio da disponibilização de infra-estrutura física, técnica e operacional necessária à realização de atividades, no intuito de proporcionar ao público e aos artistas ambientes adequados para o florescimento das capacidades criativas e de fruição. O programa também procura ampliar a oferta de espaços, o barateamento dos custos de produção, o acesso da população de baixa renda à produção de bens e serviços culturais e o desenvolvimento de hábitos culturais (como o da leitura). Quanto à organização, o objetivo é que os Pontos de Cultura constituam uma rede horizontal desses Pontos, espaços de gestão, agitação, criação e difusão cultural, que se constituirão nas referências do Cultura Viva.

2.4.3 Estratégias

A rede de Pontos de Cultura será implantada a partir de um processo de adesão e conveniamento, que é desencadeado, entre outras possibilidades, por *editais* e em articulação com a implementação do Sistema Nacional de Cultura.

O primeiro edital definiu critérios e montantes de recursos iniciais para cada ponto (R$ 150 mil). Os proponentes apresentam projetos que devem atender aos critérios definidos nos editais, depois desenvolvem o projeto por dois anos. Os repasses são mensais, no valor de R$ 5 mil (R$ 25 mil após a assinatura do convênio), e serão doados equipamentos de cultura digital, como computador com

50. Consultar SOF (Secretaria de Orçamento Federal, 2005).

programa de *software* livre, microfones a amplificador para gravação musical e câmera de filmagem digital. A responsabilidade pela execução das atividades é do convenente, que deve oferecer contrapartida de 20% do valor total do projeto (ou na forma de bens e serviços, conforme definido pela Lei nº 8.313/1991).[51]

Como recurso estratégico e de gestão foi formado um Conselho Consultivo, o qual dá unidade de comando e confere espaço de articulação e discussão sobre as experiências em curso nas diversas localidades. Foram também definidas algumas operações que traduzem os conteúdos dos enunciados e das ações efetivas.

2.4.4 Operações

O Programa possui uma série de ações:[52] *i*) Agente Cultura Viva; *ii*) Cultura Digital; *iii*) Escola Viva; e *iv*) os Griôs (contadores de estórias e narrativas de memória cultural e social, a exemplo das sociedades africanas).

Possui ainda formas de acompanhamento permanente:

- Conselho Consultivo;
- meios de difusão e comunicação: programas de rádio, programas de televisão, portal, revista;
- expedições cultura viva; e
- o ministério deverá monitorar o gasto e acompanhar a execução pela prestação de contas.

2.4.5 Considerações sobre o Programa[53]

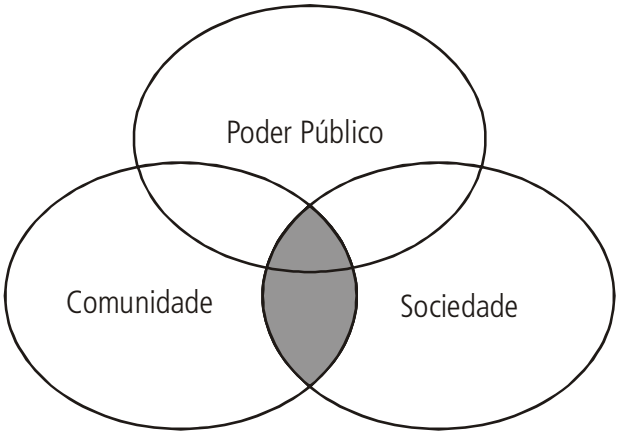
As questões referentes à democratização do acesso da produção; e à valorização das experiências locais e da diversidade cultural são enunciados com total clareza e estão sintonizadas com demandas e valores contemporâneos na área cultural. O Programa também reformula os papéis e a atuação do Estado, ao procurar ampliar os espaços públicos de compartilhamento de decisões e execução de políticas com a sociedade, estando, portanto, adequados às proposições de democratização, participação e transparência na gestão dos recursos.

O Ponto de Cultura é constituído por inúmeras interfaces, consideradas no momento da operacionalização do Programa. A figura a seguir ilustra essas interfaces. O Ponto de Cultura é o espaço de convergência entre o Poder Público, a comunidade e a sociedade abrangente.

---

51. A aplicação dos recursos ocorrerá de acordo com as necessidades do proponente, devendo destinar-se, no mínimo, 75% para oficinas de criação e formação cultural ou investimentos em obras e equipamentos necessários à melhoria da intervenção cultural local (Edital de Divulgação nº 1 de 16/7/2004).
52. Para a descrição detalhada das ações, consultar o *Caderno Cultura Viva*. Programa Nacional de cultura, educação e cidadania. MinC, 2004.
53. A ação Ponto de Cultura teve execução de R$ 4.073 mil, ou seja, 27% em relação à Lei Orçamentária Anual, ou 1% do total do MinC.

FIGURA 1
Ponto de Cultura



Elaboração: Disoc/Ipea.

Dessa forma, os Pontos de Cultura ajudam a abrir as portas da comunidade às produções da sociedade global, por meio de janelas digitais, equipamentos audiovisuais, e contatos permanentes com diversos produtores culturais, mediante a circulação de experiências, oficinas, seminários, fóruns culturais etc. Os Pontos também abrem as portas do Estado e da sociedade para o reconhecimento das produções locais e da sua diversidade, constituindo-se em canais abertos de interação. Além disso, podem oferecer outras tantas oportunidades para que ocorram inter-relações com a educação que reconheçam a cultura local como dimensão e componente pedagógico importante.

Essas interfaces permitem o reconhecimento de certo grau de autonomia da produção simbólica das *comunidades* em relação à sociedade abrangente e ao Estado, permitindo, enfim, distinguir as dinâmicas locais da promoção e do apoio da burocracia estatal. Em contrapartida, reconhece-se que as ações são orientadas por um programa em parte financiado e dirigido pelo Estado e em articulação com outras ações do próprio Estado que visam à inclusão social, como é o caso da alfabetização, do estímulo ao emprego de jovens, da integração pelo esporte etc.

O Programa tem uma conotação *comunitarista*[54] e prenuncia um novo paradigma de política pública cultural, muito pouco explorada e desenvolvida em experiências concretas de reorganização da atuação do Estado. Esse paradigma pressupõe uma ampla base de organização e de iniciativas autônomas da sociedade civil, que repercuta na dinamização da ação pública estatal. Entretanto, ainda se conhece pouco dessas experiências e é possível que elas ganhem visibilidade ou organicidade a partir de iniciativas como a do próprio Programa Cultura Viva.

Algumas questões surgem imediatamente e merecem atenção:

a) Qual o tipo de relação desejável entre as iniciativas locais e o setor público? O Estado republicano atua de forma que suas ações devam ser transparentes e avaliáveis. O monitoramento e a avaliação devem considerar, entretanto, a

54. Não se trata de comunidade em sentido clássico, ou seja, com grau de homogeneidade, tradicionalidade e territorialidade definida, mas se refere a espaços de solidariedade e convívio e pode englobar a atuação de entidades estatais, associações, organizações governamentais etc.

pequena propensão das comunidades ao uso de relatórios burocráticos. Entretanto, é possível assumir formas organizacionais de monitoramento adequadas à natureza das atividades culturais e que respeitem as características locais.

b) Quais as melhores estratégias de implementação das políticas, considerando a limitação de recursos, a existência efetiva de dinamismo cultural local e o compromisso de inclusão social por meio do "emprego" de jovens e da educação?

Conforme se pode ver, o campo conceitual no qual se movem os Pontos de Cultura é bastante rico e nuançado. Entretanto, alguns aspectos da implementação ainda não estão suficientemente claros. Indicar-se – á algumas das dificuldades que certamente serão enfrentadas e alguns caminhos para a sua solução (ou que ajudem na reflexão). A primeira dificuldade diz respeito à delimitação do que seja um Ponto de Cultura, que tem conseqüências nas estratégias de implementação e no financiamento.

Como premissa e justificativa do Programa, foi colocado que as comunidades têm dinâmicas culturais próprias. Ou seja, em princípio qualquer comunidade pode constituir um Ponto de Cultura. Contudo, em que situações o Poder Público reconhecerá tais Pontos? Quais os critérios para tal reconhecimento?

Pelas justificativas do Programa, deveriam ser consideradas várias modalidades de inserção, sendo que para tal é necessário empregar conceitos diferenciados de Ponto de Cultura. Em primeiro lugar, é necessário enfatizar que: *i) qualquer instituição pode participar do edital desde que cumpra os requisitos ali definidos; ii) o critério geral para a definição de um Ponto de Cultura é a existência de oficinas culturais; e iii) todos poderão ser visitados nas expedições culturais*.

Isto posto, é importante que a definição de Ponto de Cultura contemple diferentes modalidades de Pontos que organizem sua diversidade de experiências e formas de interação com o Estado, a comunidade e a sociedade. A seguir estão arroladas algumas possibilidades de tipologia para os Pontos de Cultura – enfatize-se que todos serão considerados como tal a pedido da Comunidade ou por iniciativa do Ministério da Cultura (pela equipe responsável pelo Programa Cultura, Educação e Cidadania) e serão *certificados pelas Expedições Culturais*. Ao serem reconhecidos como Ponto Cultural, poderão pleitear recursos das ações Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva.

- Ponto Comunitário de Cultura: aquele reconhecido em seu dinamismo e papel cultural e que desenvolva Oficinas Culturais;
- Ponto Escola de Cultura: aquelas escolas que funcionem no desenho do Programa Escola Aberta do MEC e que tenham oficinas de arte-cultura, arte-educação e alfabetização como componentes e que expressem formalmente o desejo de se constituírem em Ponto de Cultura;
- Ponto Semipleno de Cultura:[55] aquele que participou dos editais, teve projeto aprovado, mas não foi selecionado ou não foi contemplado por

55. O termo é inspirado nas formas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e deve ser adaptado à linguagem da área cultural.

falta de recursos (a associação com o Programa pelo termo de compromisso, ou outro dispositivo legal, garantiria sua presença no Programa e seria critério para futura destinação de verbas ou seleção para participar das ações Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva); e

- Ponto Pleno de Cultura: aqueles selecionados e que serão objeto de repasse de recursos e monitoramento de execução orçamentária.

Essa segmentação de modalidades facilitaria a definição de metas e flexibilizaria a gestão dos recursos. Entretanto, deve haver preocupação com um sistema de incentivos desde a simples certificação – que garanta que os pontos vitais de cultura sejam tonificados e contribuam com a rede – até a garantia de priorização e circulação de eventos, personalidades e ativistas locais em programas ou outras atividades do MinC.

3 Financiamento e gasto

Esta seção contém uma breve contextualização da execução orçamentária das instituições federais de cultura, do Fundo Nacional da Cultura e do Ministério da Cultura durante a última década. À guisa de contextualização, deve-se lembrar de alguns movimentos ocorridos durante a década de 1990. No primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve um alavancamento dos recursos financeiros para a cultura em relação ao governo Itamar Franco, e nos anos seguintes os recursos orçamentários oscilaram sempre em valores superiores a 1995. Apenas em 2002, último ano do segundo mandato de FHC, e 2003, início do governo Lula, os recursos federais para o setor foram inferiores àqueles verificados em 1995.

As maiores variações negativas coincidiram com o período de crise em 1998; em 2002, ano da eleição do novo governo, com uma queda de 23% em relação a 2001 e 23% em relação a 1995. O ano de 2003 foi igualmente dramático, quando se verificou o menor nível de recursos orçamentários executados desde 1995. A recuperação vem no ano seguinte, quando em 2004 os recursos voltam ao nível executado em 1995. Essas tendências podem ser observadas nas tabelas 3 e 4.

TABELA 3

Execução orçamentária dos órgãos federais de cultura – 1995 a 2004

	Administração Direta			Administração Indireta					
Ano	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	Total
1995	106.488	34.344	12.559	48.299	4.998	142.107	50.937	-	399.732
1996	160.941	31.138	15.379	48.630	5.111	136.474	51.578	-	449.251
1997	134.179	53.592	13.915	49.227	7.482	135.476	58.499	-	452.370
1998	124.600	44.645	17.206	43.356	8.174	123.366	51.016	-	412.363
1999	157.383	36.425	15.931	47.146	8.189	127.535	44.762	-	437.371
2000	150.052	77.754	16.469	43.552	19.971	108.077	40.279	-	456.154
2001	164.331	98.264	16.215	41.088	10.700	110.807	44.021	-	485.426
2002	104.599	58.222	16.635	40.008	10.754	103.026	39.198	-	372.442
2003	68.161	50.484	13.772	32.717	8.717	94.645	32.092	22.792	323.380
2004	89.494	85.613	16.167	37.815	9.062	101.487	31.464	27.603	398.705

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual para dezembro 2004.

A tabela 3 apresenta o nível de dispêndio no período considerado, revelando um pico em 2001, quando o MinC executou R$ 485 milhões (Administração Direta + Indireta). Neste ano, o FNC dispôs de maiores recursos (R$ 98,2 milhões), o mesmo fato valendo para a administração central, com R$ 164, 3 milhões. Os recursos da Ancine somam-se ao executado pelo MinC em 2003 e 2004,[56] o que representou R$ 22,7 milhões e R$ 27,6 milhões. Sem somar a Ancine, os recursos totais executados seriam 7% inferiores ao observados em 1995.

A tabela 4 apresenta a variação relativa dos dispêndios das instituições federais e do Fundo tendo por base o ano de 1995 (nos totais no biênio 2003-2004 estão incluídos os dispêndios da Ancine).

TABELA 4

Variação da execução orçamentária dos órgãos federais de cultura entre 1995 e 2004 (1995=100)

	Administração Direta							
Ano	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Total sem Acine
1995	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	151	91	122	101	102	96	101	112
1997	126	156	111	102	150	95	115	113
1998	117	130	137	90	164	87	100	103
1999	148	106	127	98	164	90	88	109
2000	141	226	131	90	400	76	79	114
2001	154	286	129	85	214	78	86	121
2002	98	170	132	83	215	72	77	93
2003	64	147	110	68	174	67	63	81
2004	84	249	129	78	181	71	62	100

Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.

As instituições da Administração Indireta perderam recursos durante a década de 1990, sobretudo aquelas de maior porte, como o Iphan, a Funarte e a Biblioteca Nacional, que perderam recursos sistematicamente ao longo da década até 2004.

A Biblioteca Nacional teve seu maior nível de recursos em 1997 e a partir de então foi dispondo de níveis cada vez menores de recursos. Em 2004, os recursos foram 22% menores que aqueles observados em 1995. Os recursos do Iphan declinam sistematicamente a partir de 1995 e são 30% menores em 2004. A Funarte viu seus recursos minguarem desde 1999 e em 2004 eram quase 40% inferiores àqueles observados em 1995.

É possível explicar a redução desses recursos pelas políticas salariais do funcionalismo público, que não contemplaram reajustes ao longo do período. Entretanto, o sentido da explicação é o mesmo, ou seja, uma crescente dificuldade financeira e operacional das instituições federais de cultura e o descontentamento por parte de sua força de trabalho.

A Casa de Rui Barbosa e a Fundação Cultural Palmares (FCP) chegaram ao fim do período com recursos superiores aos de 1995. Entretanto, há de se considerar

56. Em 2004, o MinC incorporou a Ancine ao seu desenho institucional.

dificuldades operacionais, em especial da FCP – e, em que pesem sua tradição e a importância histórica, estas são instituições pequenas relativamente às outras unidades orçamentárias do MinC.

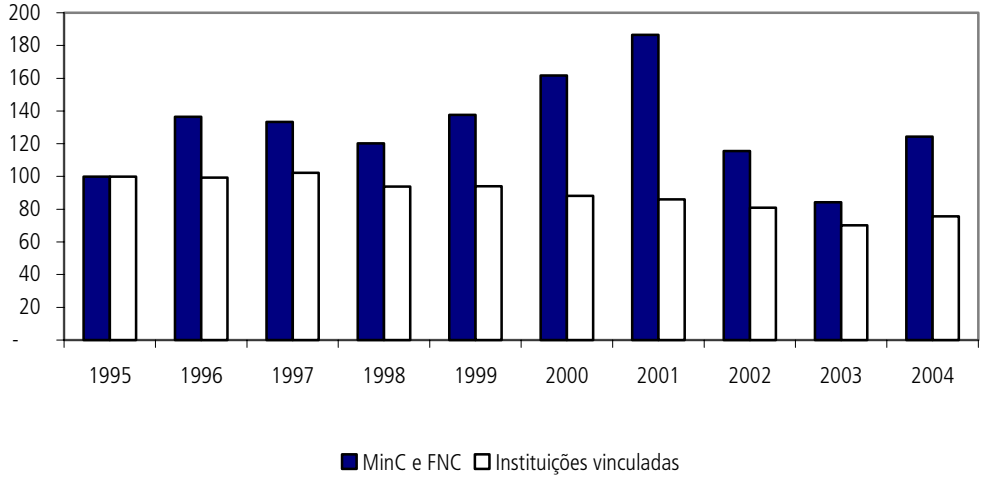
Os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), cresceram no período. Em 2001, o FNC era quase o triplo de 1995, sofreu cortes significativos em 2002 e 2003 e chegou em 2004 a R$ 85,6 milhões, o segundo maior volume de execução de todo o período.

O Ministério da Cultura, por sua vez, ganhou em importância em termos de recursos financeiros que aumentaram até 2001; a partir de então, apresentaram tendência inversa, terminando 2004 16% inferiores aos de 1995. Deve-se considerar, entretanto, que MinC e FNC absorveram parte dos cortes dos sucessivos contingenciamentos e que o mecanismo "fundo" compensou, segundo diversos estudos, parte das perdas das instituições federais por meio do financiamento de projetos relevantes para as instituições vinculadas.

Todavia, deve-se considerar também que a Administração Indireta (instituições vinculadas juntas) perdeu recursos e chegou a 2004 com orçamento executado, excluída a Ancine, 25% inferior ao de 1995; enquanto MinC + FNC chegaram a 2004 com recursos 25% maiores aos de 1995 (apenas em 2003, estes foram menores que aqueles verificados em 1995). O gráfico 2 apresenta esse comportamento.

GRÁFICO 2

Execução orçamentária das instituições federais de cultura diante da execução orçamentária MinC e FNC (1995=100)



Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 5 apresenta o grau de execução financeira das instituições federais, inclusive Fundo Nacional de Cultura.

O nível de execução médio das instituições federais é relativamente alto. A Casa de Rui Barbosa, a Fundação Biblioteca Nacional, o Iphan e a Funarte têm níveis de execução acima de 90%. O problema é claro se se consideram as informações anteriores, isto é, sobre perdas de recursos durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, ou seja, ao constatar-se que a execução acima de 90% veio acompanhada de

diminuição dos recursos. Os resultados da Ancine destoam do padrão de execução geral, pois a Agência ainda vive processos de consolidação institucional e definição de parâmetros de execução orçamentária.

TABELA 5

Grau de execução* orçamentária dos órgãos federais de cultura – 1995 a 2004

Ano	Administração Direta		Administração Indireta						Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	
1995	31,4	52,1	97,1	98,1	95,2	91,9	92,3	-	58,6
1996	58,2	62,2	95,9	91,6	84,3	87,0	84,2	-	72,5
1997	79,3	65,6	87,7	84,4	86,6	66,1	79,5	-	73,9
1998	54,5	62,0	93,6	92,3	78,4	93,0	93,8	-	73,2
1999	76,3	66,6	92,2	99,8	93,4	99,0	93,8	-	87,6
2000	76,4	65,5	99,1	99,1	92,7	99,3	97,1	-	83,3
2001	86,5	73,0	89,9	99,8	87,7	98,0	91,0	-	87,1
2002	58,5	41,8	94,6	96,3	38,8	92,8	94,4	-	66,8
2003	53,6	47,1	95,4	90,7	54,5	95,8	90,9	38,0	65,4
2004	72,0	58,0	97,3	98,4	42,7	97,9	93,7	72,1	76,1
Média de execução	64,7	59,4	94,3	95,1	75,4	92,1	91,1	55,1	74,5

Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: *O grau de execução considerado compreende o liquidado sobre o autorizado.

Em contrapartida, a execução do MinC (63%) e do Fundo Nacional de Cultura (58,7%) é baixa comparativamente e decorre da absorção dos cortes globais impostos ao setor cultural federal. Muitos outros elementos devem compor a análise, entre as políticas de contingenciamentos e os cortes de recursos, entretanto, no escopo do que é apresentado neste texto, constataram-se dois elementos: *i*) problemas importantes no nível da alocação financeira das instituições vinculadas; e *ii*) as instituições perderam recursos, mas recorrentemente fazem uso do Fundo Nacional e das leis de incentivo para realização de projetos prioritários.

Os dois elementos apresentados implicam dificuldades na gestão e no planejamento ótimo de recursos, e agregam uma terceira questão. A montagem do Sistema Nacional de Cultura tem no FNC e nas capacidades desenvolvidas nas instituições federais suas peças mais importantes. A possibilidade de dispor de recursos financeiros e a capacidade de orientação técnica e coordenação de ações não são monopólio, mas concentram-se no governo federal. No que se refere ao SNC e ao papel do governo federal, deveria haver transparência sobre os objetivos e as disponibilidades reais de recursos a serem transferidos, e também sinalização (pela qualidade da elaboração e da execução orçamentária) da prioridade do fortalecimento programado e estratégico das instituições federais.

A sistemática atual, além de dificultar a visibilidade a respeito de mecanismos e prioridades, dificulta a percepção clara sobre os recursos disponíveis no governo federal para fomento e investimento nas demais esferas de governo. Ao contrário, com exceção de algumas áreas como Museus e Cinema, indica que obstáculos vivenciados nas décadas anteriores, sobretudo pelas instituições federais, e em que pesem os esforços para o melhor gerenciamento dos poucos recursos, continuam a constituir o nó górdio para o desenvolvimento de políticas culturais de abrangência nacional.

Conforme foi visto, os recursos financeiros das instituições federais de cultura declinaram nos anos 1990 e 2000. Diversas análises indicam que os montantes de

recursos do Fundo Nacional e do Mecenato não conseguiram atender à livre demanda de projetos apresentados.

Entretanto, o Sistema Nacional de Cultura (SNC), embora tenha nos recursos financeiros um dos seus elementos estratégicos, não encontra nos montantes atuais nível de recursos suficiente para o atendimento de suas necessidades básicas. A composição de fontes de financiamento federal, estadual e municipal poderia dinamizar a articulação de partes do sistema, mas os recursos são insuficientes. O desenvolvimento de capacidades de gestão, assessoria técnica e formação de pessoal também depende de recursos financeiros e, então, encontra-se mais uma vez obstáculo nos recursos escassos.

A tabela 6, a seguir, apresenta a execução do Ministério da Cultura por fonte.

TABELA 6

Execução orçamentária dos programas por órgãos selecionados, segundo as principais fontes de financiamento – 2004

Órgão/Fontes de financiamento	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
MINISTÉRIO DA CULTURA	507.840.324	523.658.727	398.707.690	76,1
1 - Recursos do Tesouro	503.725.772	519.544.191	394.899.343	76,0
1.1 - Recursos provenientes de impostos + DRU	340.743.291	347.498.330	261.697.448	75,3
1.1.1 - Recursos ordinários	340.743.291	347.498.330	261.697.448	75,3
1.2 - Contribuições Sociais	130.794.961	139.858.341	103.332.629	73,9
1.2.1 - Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos	80.772.640	87.560.005	58.937.404	67,3
1.2.2 - Contribuição Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	29.282.389	31.358.409	31.272.758	99,7
1.2.3 - Contr. sobre a Arrecadação dos Fundos de Invest. Regionais	8.848.584	8.848.583	1.078.502	12,2
1.2.4 - Contr. Plano. Seg. Soc. Serv.	11.891.348	12.091.344	12.043.965	99,6
1.3 - Contribuições econômicas	9.670.968	9.670.968	8.999.339	93,1
1.3.1 - Contr. para o Desenv. da Indústria Cinematográfica Nacional	9.670.968	9.670.968	8.999.339	93,1
1.4 - Operações de crédito	18.543.400	18.543.400	18.131.937	97,8
1.5 - Recursos próprios	2.788.932	2.788.932	2.737.990	98,2
1.6 - Outros recursos[1]	1.184.220	1.184.220	-	-
2 - Recursos de outras fontes	4.114.552	4.114.536	3.808.347	92,6
2.1 - Recursos próprios	4.114.552	4.114.536	3.808.347	92,6

Fonte: Siafi/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

A fonte Tesouro contribuiu em 2004 com 65,6% dos recursos e teve execução de 75,3%. Já as Contribuições Sociais representaram 25,9% com execução média de 73,9%. Entre essas, o destaque fica para a Contribuição sobre Receita de Concursos e Prognósticos, que representa 14,7% dos recursos, mas teve desempenho, no que se refere à execução, de 67,3% – menor que a média e que só não é pior, entre as fontes do MinC, que a Contribuição Sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (12,2%). Ambas são contribuições que constituem o FNC e que são vinculadas.

A tabela 7 apresenta a execução orçamentária do Ministério da Cultura por programas. Mostra que os programas-meio representam 47,1% dos recursos e nível de execução próximo a 100%. Os outros programas representam as ações finalísticas e significam 52,8% dos recursos, mas com execução de 64,5%. Cabem destaques para o baixo nível de execução dos programas Cultura Afro-Brasileira (47,2%), Cultura, Identidade e Cidadania (27,3%). Os programas Engenho das Artes e Brasil Patrimônio Cultural também têm execução muito abaixo daquela dos programas finalísticos, 53,7% e 57,8%, respectivamente.

TABELA 7

Execução orçamentária do MinC por programas – em 2004

(Em R$ 1,00)

Programas dos órgãos selecionados	Dotação inicial (A)	Lei + Créditos (B)	Liquidado (C)	Participação no total (D)	Nível de execução (C/B)
Ministério da Cultura	**507.840.324**	**523.658.727**	**398.707.690**	**100**	**76,1**
Brasil Patrimônio Cultural	53.884.803	52.531.297	30.353.931	7,61	57,8
Livro Aberto	19.335.679	19.290.742	15.857.475	3,98	82,2
Cinema, Som e Vídeo	15.605.495	23.005.495	20.107.164	5,04	87,4
Museu Memória e Cidadania	15.627.695	17.693.923	16.865.457	4,23	95,3
Cultura Afro-Brasileira	16.947.020	17.229.532	8.132.290	2,04	47,2
Monumenta	24.240.400	24.240.399	22.650.261	5,68	93,4
Ver Cinema, ser Brasil	43.363.442	38.286.024	27.582.554	6,92	72,0
Cultura, Identidade e Cidadania	16.160.000	14.899.029	4.073.729	1,02	27,3
Engenho das Artes	116.342.854	116.005.179	62.313.778	15,63	53,7
Cultura e Tradições: Memória Viva	3.443.232	3.443.222	2.601.038	0,65	75,5
Total Programas	**324.950.620**	**326.624.842**	**210.537.677**	**52,81**	**64,5**
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	41.173.737	44.006.215	43.856.179	11,00	99,7
Gestão da Política de Cultura	17.469.644	15.924.389	14.999.975	3,76	94,2
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	719.800	738.299	582.197	0,15	78,9
Apoio Administrativo	116.093.780	127.586.744	125.055.612	31,37	98,0
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.423.575	2.769.070	2.743.351	0,69	99,1
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e amortizações)	1.860.008	1.860.008	932.699	0,23	50,1
Reserva de Contingência	4.149.160	4.149.160	-	-	0,0
Total atividades-meio	**182.889.704**	**197.033.885**	**188.170.013**	**47,19**	**95,5**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.