

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA CULTURA (2011-2017)

Área Técnica de Cultura/CNM

Agosto, 2017

1. Introdução

O presente estudo foi motivado pela recente conjuntura político-financeira em que se encontra inserido o Ministério da Cultura (MinC). A extinção momentânea do MinC, em maio de 2016, ainda no início do governo interino de Michel Temer; a nomeação de quatro Ministros da Cultura em um período um pouco maior de um ano, sendo que, os três primeiros, semelhantemente, renunciaram seus cargos; o corte de 43% do limite orçamentário das despesas discricionárias do MinC e o contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Cultura¹ são alguns dos fatos que deflagram um contexto de instabilidade institucional no Ministério e retratam o desprestígio que o setor cultural dispõe no âmbito do governo federal.

A fim de ampliar o quadro de análise para melhor avaliação da conjuntura atual, esse estudo averigua a execução dos recursos orçamentários do MinC - a partir do Fundo Nacional de Cultura e, em especial, dos recursos relativos aos concursos de prognósticos e loterias federais - referente aos governos de Dilma Rousseff (2011 – 2016) e de Michel Temer (2016 – 2017).

2. Os gastos com a função cultura no Brasil

A partir de pesquisa por amostragem feita pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com dados primários fornecidos pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)² e pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)³, constatou-se que, no ano de 2016, foram investidos pelos Entes federados

¹ Durante audiência pública realizada na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, no dia 13 de julho, o subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MinC, Felipe Caldeira Marron, informou que em março deste ano ocorreu um corte de 43% do limite orçamentário das despesas discricionárias do MinC. Desse modo, a pasta passou a dispor de um orçamento de R\$ 412 milhões para a manutenção e o funcionamento dos espaços culturais e de projetos finalísticos do MinC e das suas sete entidades vinculadas. Diante disso, o MinC contingenciou totalmente os recursos do Fundo Nacional de Cultura. (CNM. Audiências na Câmara dos Deputados debatem políticas públicas de cultura. Site da Confederação Nacional de Municípios, 2017.)

² Cf. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>

³ Cf. <https://siconfi.tesouro.gov.br/>

brasileiros mais de R\$ 13 bilhões com a função cultura. Desse montante, 61% foram desembolsados pelos Municípios, 25% pelos Estados e apenas 14% pela União. No ano de 2015, de maneira semelhante, foram gastos pelos Entes federados mais de R\$ 14 bilhões com a função cultura. Desse total, 61% foram pelos Municípios, 26% pelos Estados e 13% pela União.

Diante da disparidade que esses dados demonstram, haja vista que, proporcionar os meios de acesso à cultura é uma competência constitucional comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – art. 23, inc. V, da Carta Magna -, a CNM considera que os investimentos feitos no setor cultural pelos governos federal e estaduais são insuficientes para o desdobramento de um justo pacto federativo.

3. Recursos orçamentários do Ministério da Cultura (2011 – 2017)

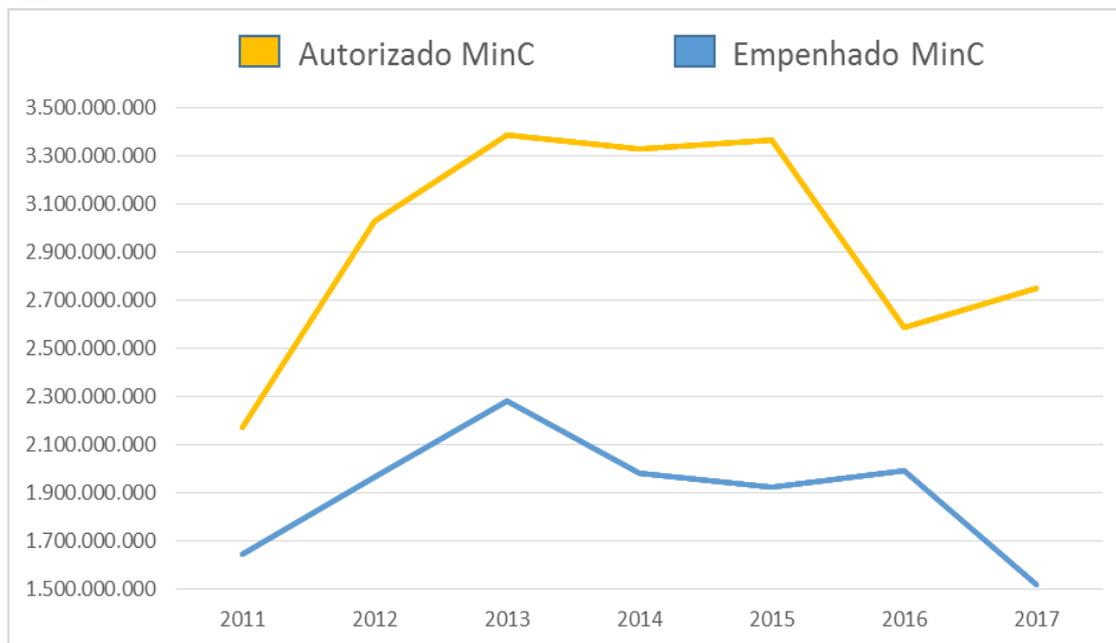
A partir de dados primários disponibilizados no SIGA Brasil⁴, referentes ao período que corresponde aos meses de janeiro de 2011 a junho de 2017, revela-se que, do total pago (pago + restos a pagar pago) pela União nesses últimos seis anos, somente, 0,08% foram pelo MinC.

Ano	Total Pago União	Total Pago MinC	%
2011	1.648.127.072.797	1.102.042.167	0,07%
2012	1.791.610.322.216	1.439.320.093	0,08%
2013	1.871.426.361.301	1.518.209.706	0,08%
2014	2.279.422.836.666	1.619.473.022	0,07%
2015	2.389.170.825.463	1.893.299.814	0,08%
2016	2.677.783.164.611	2.228.643.844	0,08%
2017	1.353.105.520.759	952.530.845	0,07%
Total	14.010.646.103.811	10.753.519.492	0,08%

Fonte: Siga Brasil/Senado

De acordo com o inc. XII, do § 1º, do art. 216-A da Constituição Federal, estabeleceu-se como um dos princípios do Sistema Nacional de Cultura (SNC) a “ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura”. Entretanto, assim como demonstra o gráfico a seguir, os recursos em questão, de modo oposto, vêm decaindo desde 2013. Ademais, do total dos recursos que foram autorizados para o MinC no decorrer desses últimos seis anos, aproximadamente, 64,53% foram empenhados pelo Ministério.

⁴ Cf. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>



Fonte: Siga Brasil/Senado

3.1 Recursos orçamentários do Fundo Nacional de Cultura (2011 – 2017)

Dentre o total pago (pago + restos a pagar pago) pelo MinC entre os meses de janeiro de 2011 a junho de 2017, aproximadamente, 28,50% foram pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), o que demonstra certa relevância desse último frente aos recursos do MinC.

Ano	Total Pago MinC	Total Pago FNC	%
2011	1.102.042.167	183.675.749	16,67%
2012	1.439.320.093	322.410.008	22,40%
2013	1.518.209.706	387.009.166	25,49%
2014	1.619.473.022	312.311.453	19,28%
2015	1.893.299.814	653.958.721	34,54%
2016	2.228.643.844	807.056.348	36,21%
2017	952.530.845	398.553.892	41,84%
Total	10.753.519.492	3.064.975.336	28,50%

Fonte: Siga Brasil/Senado

A execução orçamentária do FNC nesses últimos seis anos foi de, aproximadamente, 63,18%.

Ano	Empenhado FNC	Total Pago FNC	%
2011	481.826.270	183.675.749	38,12%
2012	668.640.417	322.410.008	48,22%
2013	889.373.640	387.009.166	43,51%
2014	644.834.435	312.311.453	48,43%
2015	738.795.957	653.958.721	88,52%
2016	812.713.265	807.056.348	99,30%
2017	615.261.290	398.553.892	64,78%
Total	4.851.445.274	3.064.975.336	63,18%

Fonte: Siga Brasil/Senado

Contudo, o total pago (pago + restos a pagar pago) pelo FNC demonstra que a execução orçamentária do mesmo vem sendo limitada aos restos a pagar, sobretudo, nos últimos dois anos. Nesse sentido, os dados revelam que a atuação do FNC se encontra comprometida, haja vista que vem sendo restringida aos compromissos financeiros que já foram firmados em anos anteriores. Assim sendo, compreende-se que os contemplados em editais e prêmios que estão sendo e que podem vir a ser lançados contando com recursos orçamentários previstos para o ano de 2017⁵, provavelmente, receberão os respectivos valores com expressivo atraso.

Ano	Total Pago FNC	Pago FNC	RP Pago FNC
2011	183.675.749	18,13%	81,87%
2012	322.410.008	28,34%	71,66%
2013	387.009.166	11,64%	88,36%
2014	312.311.453	24,64%	75,36%
2015	653.958.721	2,24%	97,76%
2016	807.056.348	1,79%	98,21%
2017	398.553.892	0,00%	100,00%
Total	3.064.975.336	9,00%	91,00%

Fonte: Siga Brasil/Senado

3.1.1 Receita referente aos concursos de prognósticos e loterias federais e similares

O art. 5º da Lei Federal 8.313/1991 - mais conhecida como Lei Rouanet - prevê as seguintes fontes de recurso para o FNC:

⁵ Dentre os editais lançados pelo MinC em 2017, os seguintes contam com recursos oriundos do FNC: Edital App Pra Cultura; Edital de Apoio a Festivais e Mostras Audiovisuais; Edital de Apoio à Produção de Curta-Metragem; Edital Juventude Vlogueira: Canais Culturais na Web; Edital de Apoio ao Desenvolvimento de Roteiros Cinematográficos Propostos Por Novos Roteiristas.

Art. 5º O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos:

I - recursos do Tesouro Nacional;

II - doações, nos termos da legislação vigente;

III - legados;

IV - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;

VI - devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei, e não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa;

VII - um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, a que se refere a Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional;

VIII - Três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinados aos prêmios;

IX - reembolso das operações de empréstimo realizadas através do fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preserve o valor real;

X - resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria;

XI - conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil;

XII - saldos de exercícios anteriores;

XIII recursos de outras fontes.

Dentre essas possibilidades de receitas previstas na Lei Rouanet, destaca-se a relevância dos recursos oriundos dos concursos de prognósticos e loterias federais, os quais, conforme dados primários fornecidos pelo SIGA Brasil e pela Caixa Econômica Federal⁶, corresponderiam, entre os anos de 2011 e 2016⁷, aproximadamente, a 48,10% dos recursos empenhados pelo FNC.

Ano	Empenhado FNC	Concursos de prognósticos e Loterias Federais	%
2011	481.826.270	270.520.000	56,14%
2012	668.640.417	293.410.000	43,88%
2013	889.373.640	320.010.000	35,98%
2014	644.834.435	375.860.000	58,29%
2015	738.795.957	417.740.000	56,54%
2016	812.713.265	359.940.000	44,29%
Total	4.236.183.984	2.037.480.000	48,10%

Fonte: Caixa Econômica Federal e Siga Brasil/Senado

⁶ Cf. <http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>

⁷ Aqui o ano de 2017 não foi considerado porque a Caixa Econômica Federal publiciza, anualmente, relatório referente a esse dado, ou seja, as informações do ano vigente só serão divulgadas em 2018.

Entretanto, esclarece-se que, contrapondo esses dados oficiais, durante audiência pública realizada na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, no dia 13 de julho, foi afirmado que expressiva parte dos recursos referentes a essa receita vem sendo contingenciada nos últimos cinco anos. De acordo com um dos participantes da mesa dessa audiência, o Diretor do Itaú Cultural, Eduardo Saron, esses valores representam cerca de R\$ 1,5 bilhão⁸.

4. Considerações finais

À luz dos dados levantados nesse estudo, que demonstram que, no âmbito do governo federal, os investimentos financeiros em cultura divergem da previsão constitucional de “ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura”, a CNM comenta sobre a regulamentação do repasse fundo a fundo.

Durante a Arena Temática da Cultura realizada na *XX Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, em maio de 2017, o então Secretário de Articulação e Desenvolvimento Institucional do MinC, Adão Cândido, informou que o MinC aguardava momento oportuno para publicar Medida Provisória que pretende regulamentar o repasse fundo a fundo, a fim de possibilitar a transferência direta de recursos do Fundo Nacional de Cultura aos Municípios que dispõem de fundo, plano e conselho municipal de cultura.

Diante disso, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) compreende a relevância da regulamentação do repasse fundo a fundo, o qual vem sendo prometido pelo MinC desde o início do processo de defesa e de disseminação da ideia do Sistema Nacional de Cultura (SNC) junto aos Estados e Municípios brasileiros.

Entretanto, não se trata aqui de uma regulamentação que se estruture em torno de uma perspectiva generalizadora. A Entidade reivindica que nessa regulamentação sejam consideradas as especificidades dos Municípios em termos de quantidade populacional e de recursos humanos, estruturais e financeiros.

A CNM entende que a regulamentação do repasse fundo a fundo em si não é o suficiente. É preciso que também ocorra um aumento expressivo dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, que o possibilite honrar com os compromissos financeiros que já foram firmados em anos anteriores, atendendo à demanda do exercício corrente e, dessa maneira, lhe confira melhores condições para

⁸ CNM. Audiências na Câmara dos Deputados debatem políticas públicas de cultura. Site da Confederação Nacional de Municípios, 2017.

implementar o repasse fundo a fundo, incrementando os recursos aos Municípios brasileiros que hoje investem no setor cultural, quando comparados aos outros Entes federados, de maneira prevalente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SOUZA, Ana Clarissa Fernandes de. Planejamento e Financiamento para a Gestão Pública Municipal de Cultura. Brasília: CNM, 2017. Disponível em: < <http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2878>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BRASIL. Edital App Pra Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1428784/2017.07.12+Minuta+Edital+de+RETIFICAD+O.pdf/3da424b7-68f2-4c4d-a864-a7b79da8a2c4>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Edital Apoio a Festivais e Mostras Audiovisuais. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1428784/2017.07.12+Edital+Mostra+Retificado.pdf/63ef9b32-510b-4303-95dc-0b1ae94737e4>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Edital Apoio à Produção de Curta-Metragem. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1428784/2017.07.12+Edital+Curta+Retificado.pdf/31a3523e-dca1-401e-860a-a35b9a56b851>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Edital Juventude Vlogueira: Canais Culturais na Web. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1428784/2017.07.12+Edital+Canal+Web+Retificado.pdf/9d37662c-9c5d-40d0-98b1-1a7675e13bba>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Edital de Apoio ao Desenvolvimento de Roteiros Cinematográficos Propostos Por Novos Roteiristas. Disponível em:

<<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1428559/2017.07.04+Edital+Desenvolvimento+de+Rot+eiro+2017+SEM+CNPJ.pdf/9e5bcd1e-622b-4e1e-b71b-938d06e907c6>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

REFERÊNCIAS COLETADAS NA INTERNET

CNM. Audiências na Câmara dos Deputados debatem políticas públicas de cultura. Disponível em:

<<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/audiencias-na-camara-dos-deputados-debatem-politicas-publicas-de-cultura>>. Acesso em: 20 ago. 2017.