

Financiamento Público da Cultura - Tensões e Perspectivas em Âmbito Federal

Jéssica Alves³, Diego Strobel⁴, Ursula Dias Peres⁵

Introdução

O percurso do financiamento da cultura no Brasil é marcado por incertezas políticas, institucionais e financeiras. Para compreender as dificuldades da ação estatal no campo da cultura, é preciso ter em conta que disputar desenhos de políticas públicas também implica em disputar recursos para sua implementação, e neste trabalho lançamos um olhar para a estrutura do financiamento estatal da cultura no âmbito do Governo Federal.

No intuito de investigar as características do financiamento do antigo MinC, serão analisados os dados orçamentários do Ministério e da função cultura, coletados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e no Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), à luz da literatura do campo de políticas culturais, visando obter um diagnóstico sobre os desafios e avanços da pasta entre 2001 e 2019.

Estrutura de financiamento atual

As unidades orçamentárias que compõem o Sistema Federal de Cultura são: Ministério da Cultura (MinC), Fundação Casa de Rui Barbosa, Biblioteca Nacional, Fundação Cultural Palmares,

³ Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

⁴ Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

⁵ Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Nacional de Artes (Funarte), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Instituto Brasileiro de Museus e Fundo Nacional de Cultura (FNC) (SILVA, 2017). Vale ressaltar que, mesmo com a extinção do MinC em 2019, transformado em Secretaria Especial dentro do Ministério do Turismo⁶, toda esta organização foi mantida.

Apresentamos a seguir um quadro com os principais marcos regulatórios, as instituições envolvidas e o modo de destinação de recursos para cada unidade:

Figura 1 – Estrutura do Financiamento Federal da Pasta da Cultura

Estrutura do financiamento federal		
Sistema de financiamento federal de cultura	Instrumentos institucionais	Modos
Orçamento	MinC FCRB BN FCP Iphan Funarte Ibram ANCINE FNC (o FSA é uma programação específica, criado pela Medida Provisória – MP nº 2.228/2001)	SFC
Lei nº 8.313/1991 (Pronac)	FNC (Pronac)	FNC (orçamento) Fundo Setorial do Audiovisual (compõe o FNC)
	Incentivos fiscais	Gasto tributário indireto ou renúncia fiscal Adicional das empresas
	Ficarts	Condomínio fechado
Lei 8.685 de 1993 (Lei do Audiovisual)	Incentivos fiscais	Gasto tributário indireto ou renúncia fiscal
Lei nº 12.761/2012 (Vale Cultura)	Incentivos fiscais	Gasto tributário indireto ou renúncia fiscal
MP nº 2.228/2001	Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines)	Condomínio fechado

Fonte: Silva, 2017.

Pode-se observar que o campo cultural é bastante fragmentado, tanto na dimensão orçamentária quanto na regulatória.

⁶<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2019&jornal=515&pagina=17&totalArquivos=150>

Sendo este um campo em constante transformação em termos de linguagem, forma e conteúdo, o Estado lida com o desafio constante de contemplar a todos com equidade, democratizar o acesso aos recursos e diminuir as desigualdades regionais no acesso à cultura.

Henkin, Paes e Valiati (2016) dividem o fomento federal à cultura em três grandes fluxos de recursos para a produção de bens culturais: o orçamento próprio do MinC, o Vale Cultura e as Leis de Incentivo à Cultura - sendo os dois últimos viabilizados pelo mecanismo de renúncia fiscal. A seguir, temos um fluxograma de elaboração dos autores.

Figura 2 – Fluxograma Organizacional do Fomento Federal à Cultura no Brasil



Fonte: Henkin, Paes e Valiati, 2016.

Evolução dos gastos e complexidade dos empenhos

Além do arranjo institucional, analisar a evolução dos gastos com cultura é fundamental para entender a dinâmica da pasta. Apresentamos a seguir a evolução da execução orçamentária para a função⁷ Cultura⁸ de 2001 a 2019.

Figura 3 – Evolução dos gastos federais com a Cultura (2001-2019)



Fonte: SIGA BRASIL. Elaboração dos autores. Valores atualizados pelo IPCA-IBGE a preços de 12/19.

⁷As despesas públicas são organizadas contabilmente em diferentes classificações. As principais são: institucional (por órgão), funcional (por função e subfunção), programática e, por natureza econômica. Para mais detalhes ver o Manual Técnico do Orçamento, 2021, STN/ME.

⁸Os gastos com a função Cultura não são iguais aos dispêndios exclusivos do MinC, pois englobam pequenos valores também do Ministério da Justiça - para Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. Os dados podem ser acessados no Portal de Transparência da Controladoria Geral da União. Para a pesquisa, basta selecionar a Função 13, referente à Cultura, e o período desejado:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas>

O gráfico acima pode ser dividido em três períodos principais: (i) o ciclo de desenvolvimento entre 2001-2013; (ii) a estagnação e decréscimo a partir de 2014; e (iii) a aprovação da Emenda 95/16⁹ que implementa o regime de teto de gastos no âmbito das despesas federais. Além disso, é relevante para a análise considerar dois estágios do orçamento público: (iii) o da despesa autorizada e (iv) o valor empenhado (efetivamente executado), sendo significativa a divergência entre eles¹⁰.

Primeiramente é visível o impacto do ciclo desenvolvimentista dos anos 2000. Se em 2001 a Federação gastou R\$ 878 milhões com a função Cultura - em valores atualizados pelo IPCA -, o dispêndio quadruplicou até 2013, passando de R\$ 3,5 bilhões. Há uma mudança relevante após 2002, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal - configurando arena política favorável a investimentos em áreas que disputam o fundo público de maneira ampla - como é o caso da Cultura.

Se, por um lado, o início da década de 2000 favoreceu o campo cultural do ponto de vista político, o segundo momento revela efeito oposto: a tentativa de extinção do MinC em 2016 e sua posterior transferência para Secretaria Especial, vinculada ao Ministério do Turismo, demonstram a sua perda de poder político e conseqüentemente a redução do orçamento e da independência da pasta.

9 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

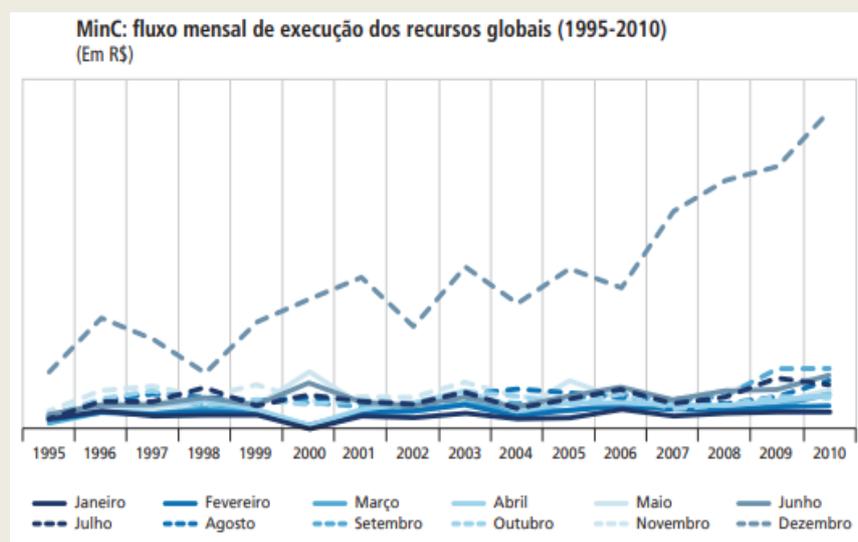
10 O processo orçamentário tem diversas fases e para garantir a execução completa da despesa ela precisa ter: 1) dotação autorizada em lei; 2) esses recursos devem ser empenhados, após um processo de licitação; 3) após a contratação e entrega de um bem ou serviço, definido em contrato, realiza-se a liquidação da despesa e por fim, 4) uma vez liquidada a receita pode ser finalmente paga. Assim, a autorização e empenho são fases cruciais da despesa, mas não encerram seu processamento. (GIACOMONI, 2010).

O terceiro e último ponto diz respeito ao “novo regime fiscal”, implementado pela EC 95/2016 - que preconiza um congelamento dos gastos primários por 20 anos. Ora, se as pastas como Saúde, Educação e Previdência já são diretamente impactadas por esta medida, mesmo contando com vinculações, pastas desprotegidas tendem a ser mais prejudicadas, ainda mais se considerarmos que o congelamento de gastos, em termos reais, implica em um decréscimo como proporção do PIB, como pontuado por Peres e Santos (2019).

O impacto da medida é notável já a partir de 2016: em níveis reais, há um decréscimo de, em média, 10% ao ano desde 2013. Em 2019 os níveis individuais ganham destaque negativo - em termos reais (corrigidos até 01/20), o empenho foi de R\$ 1,88 bilhões, 8% a menos que em 2009.

Para além da evolução orçamentária, importa analisar a complexidade de execução da despesa. Barbosa e Freitas Filho (2015) apresentam o problema:

Figura 4 – Fluxo mensal de execução dos recursos do Min. da Cultura (1995-2010)

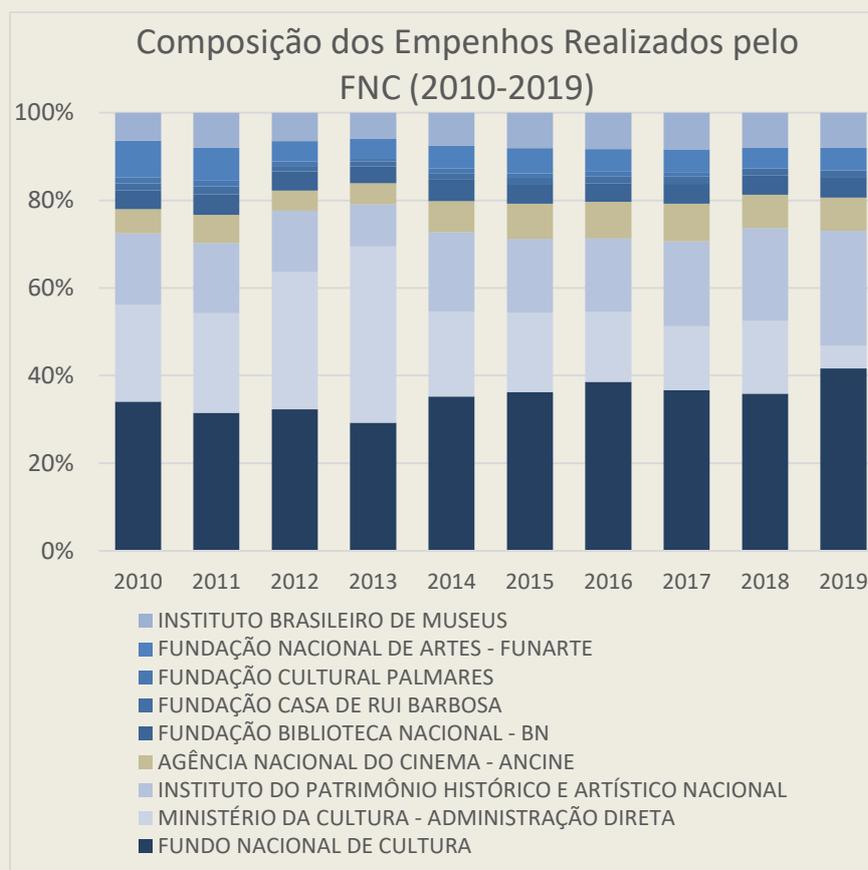


Fonte: Barbosa F., Freitas Filho, R. 2015, p.35.

Este gráfico salienta a diferença entre valor aprovado e empenhado: o volume de empenho dificilmente alcança o valor autorizado por conta de dificuldades de gestão da pasta, permeada por uma miríade de órgãos executores, contratos e fornecedores. Este fator somado à instabilidade do próprio Minc pode explicar a dificuldade de execução do gasto.

Além disso, o volume empenhado também enfrenta dificuldades no processamento e finalização das despesas, isto é, liquidação e pagamento, o que leva a um alto volume de restos a pagar no final do ano, pressionando o orçamento no ano seguinte. A seguir, na figura 5, apresentamos a evolução da composição dos empenhos do SNC, por órgão orçamentário, discutido na seção 2.3 e 2.4:

Figura 5 – Composição dos Empenhos Realizados pelo FNC (2010-2019)



Fonte: SIGA BRASIL. Elaboração dos autores. Valores atualizados pelo IPCA-IBGE a preços de 12/19.

Apesar do recorte temporal deste quadro, ao observá-lo, duas evidências são notáveis: por um lado o FNC é empenhado regularmente ao longo dos anos, mesmo considerando os impactos pós-2014; ou seja, apresenta-se como um instrumento regular de planejamento, dado que sua verba se mantém marginalmente em 1/3 do total dos empenhos nesse período como um todo.

Por outro lado, destaca-se o decréscimo dos empenhos realizados pelo MinC, que, em relação a 2013, caíram para menos de 10% do gasto com a função em 2019 - refletindo a transferência do MinC para o Turismo -, reduzindo-se quase exclusivamente para custeio de pessoal.

Conclusão

O financiamento cultural estatal em nível federal apresenta estrutura segmentada, tanto no que tange aos órgãos executores quanto às vias de financiamento de cada um. Esta fragmentação complexifica o fluxo de recursos da pasta. Entre 2001 e 2013, notam-se os impactos positivos do ciclo desenvolvimentista do país no volume de recursos destinados à cultura, combinados com a criação do FNC como mecanismo de enfrentamento aos desafios históricos de continuidade desta área de políticas públicas no país.

No entanto, a partir de 2014 nota-se expressivo decréscimo do investimento, acentuado a partir de 2016 pela Emenda 95/16, de modo que o MinC, ao reduzir seu orçamento praticamente apenas aos dispêndios com custeio, constrange repasses, deflagrando enfraquecimento da política cultural e sucateamento da pasta. Mais que isso, a Cultura dialoga diretamente com outras áreas como a Educação - protegida por vinculação orçamentária e, apesar da aparente desassociação entre as pastas, a primeira contribui significativamente para a segunda, se visto com uma ótica interdisciplinar. Sucatear Cultura, portanto, impacta a Educação e, em última análise, o desenvolvimento do país.

Destarte, a situação atual configura-se como um ponto de inflexão que demanda a recuperação do potencial da pasta, garantindo sua continuidade e expansão. A reflexão caminha para as seguintes proposições, que, vale lembrar, são constrangidas em grande parte pelo novo regime fiscal: se reverter a extinção do MinC é possível, seria o primeiro passo a ser tomado em vistas de fortalecer a política cultural brasileira e recuperar

o investimento da pasta. Além disso, fortalecer o FNC é fundamental, uma vez que ele promove participação social na definição dos rumos da cultura no país. Por fim, definir constitucionalmente um mínimo a ser gasto com cultura traria à pasta mais estabilidade, permitindo, portanto, mais desenvolvimento.

Referências

- BARBOSA, FREDERICO; FREITAS FILHO, ROBERTO. FINANCIAMENTO CULTURAL: UMA VISÃO DE PRINCÍPIOS. TEXTO PARA DISCUSSÃO, 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO – MTO 2021. V. 7, ED. 2021, BRASÍLIA.
- GIACOMONI, JAMES. ORÇAMENTO PÚBLICO. SÃO PAULO: EDITORA ATLAS, 2010.
- HENKIN, HELIO; PAES, LUCAS DE OLIVEIRA; VALIATI, LEANDRO. MAPEAMENTO DO SISTEMA FEDERAL DE INCENTIVO E FOMENTO À CULTURA. IN: VALIATI, LEANDRO; MOLLER, GUSTAVO (ORG.). ECONOMIA CRIATIVA, CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS. PORTO ALEGRE: EDITORA DA UFRGS, 2016. P. 252-266, 2016.
- PERES, URSULA DIAS; SANTOS, FÁBIO PEREIRA DOS. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL: O ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO ENTRE 1995 E 2016. REV. BRAS. CIÊNCIAS. SOCIAIS. SÃO PAULO, V. 35, N. 103, 2020.
- SILVA, FREDERICO AUGUSTO BARBOSA DA. FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO. REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, V. 7, N. 1, 2017.