

REPATS

Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas
no Terceiro Setor



Universidade
Católica de Brasília



NEPATS

**O ORÇAMENTO DA CULTURA – DESEMPENHO DOS DIREITOS NO
CONTEXTO FISCAL BRASILEIRO**

**THE CULTURAL BUDGET - PERFORMANCE OF RIGHTS IN THE
BRAZILIAN FISCAL CONTEXT**

Frederico Augusto Barbosa da Silva*
Hadassah Laís de Sousa Santana**
Júlio Edstron S. Santos***

“(...) O Orçamento deve ser equilibrado, o Tesouro Público deve ser reposto, a dívida pública deve ser reduzida, a arrogância dos funcionários públicos deve ser moderada e controlada, e a ajuda a outros países deve ser eliminada, para que Roma não vá à falência”.

Marco Túlio Cícero - Ano 55 aC.

RESUMO: O objetivo do artigo é situar, a partir, dos dados financeiros, o lugar da cultura e de seus desafios ao implementar processos orçamentários. Através do estudo empírico do desempenho do orçamento cultural demonstraremos que o orçamento é uma peça de gestão dinâmica e com alto grau de complexidade que transcende a literalidade legal e constitucional. Destacam-se dois planos distintos um amparado na constitucionalidade e legalidade, com regras gerais, específicas e às vezes complexas e outra vertente, marcada por uma disputa

* Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), professor do Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **E-mail: frederico.barnosa@ipea.gov.br**

** Mestre em Direito Tributário pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas pela Escola de Administração Fazendária - ESAF. Integrante do Núcleo de Pesquisas Avançadas no Terceiro Setor. Brasília – DF. **E-mail: hadassah.santana@gmail.com**

*** Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Coordenador de Ensino à Distância da Faculdade Anasps. Coordenador do Curso de Direito da Uniplan/DF; Professor do Curso de Direito da Unieuro/DF. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. **E-mail: edstron@yahoo.com.br**



intensa pela alocação e execução de recursos financeiros. A relevância de se debater o orçamento público é que ele é ao mesmo tempo uma instituição e um instrumento de concretização dos direitos fundamentais, devendo, portanto, ser revisitado pela academia e pelos gestores públicos para a constante avaliação de sua qualidade.

Palavras-chave: Orçamento Público, Orçamento Geral da União, Orçamento Cultura, Qualidade Orçamentária.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to situate the place of culture and its challenges in the implementation of budget processes from financial data. Through the empirical study of cultural budget performance we will demonstrate that the budget is a dynamic management piece with a high degree of complexity that transcends legal and constitutional literality. Two distinct plans stand out, one based on constitutionality and legality, with general, specific and sometimes complex rules, and another strand, marked by an intense dispute over the allocation and execution of financial resources. The relevance of debating the public budget is that it is both an institution and an instrument for the realization of fundamental rights, and should therefore be revisited by academia and public managers for the constant evaluation of their quality.

Keywords: Public Budget, General Budget of the Union, Budget, Culture, Budgetary Quality



1. Introdução

A sociologia da ação pública, apesar de suas inúmeras questões e modelos analíticos, se interessa, em uma de suas vertentes, pelos instrumentos da ação pública como parte dos processos sociais de negociação, conflito, participação e decisão coletiva no contexto dos antagonismos políticos. Qualquer recurso à instrumentação de políticas públicas teria, assim, significação como escolha política. Nada nas relações e produções sociais é neutro, nem mesmo a escolha, alocação e execução dos recursos orçamentários estatais. Entretanto, nada é simplificada parte de um conjunto ideológico ou outro sem maiores considerações dos contextos de ação e produção de significados.

Dizer que tratar as políticas pelos seus instrumentos é compartilhar de uma visão economicista ou neoliberal tem um duplo viés, além de ser um equívoco. Em primeiro lugar, as acusações e, por que não, as suas interpretações, politizam os instrumentos das políticas públicas colocando-os em contextos discursivos e analíticos onde, não podem ser tratados como meros instrumentos técnicos, neutros e indiscutíveis como opção política. O mérito da retórica e das acusações é desnaturalizar os instrumentos orçamentários como apenas técnicos ou neutros.

Em segundo lugar, revela um profundo desconhecimento não só das reflexões acadêmicas a respeito das políticas públicas, sendo parte de estratégias deliberadas de desqualificação da dimensão material da ação pública¹. Nesse sentido, os instrumentos de política referem-se a um substrato técnico, esquemas organizacionais e filosofia de gestão pública.

Assim, para explicitar a abordagem que se fará a respeito dos orçamentos de cultura como instrumento de políticas públicas e como parte de rearranjos das

¹ Essas assertivas não implicam em refutar a ideia de que algumas opções de políticas públicas e os instrumentos usados não sejam redutores e que não façam escolhas liberais. O que se quer dizer é que a análise da instrumentação e dos instrumentos é uma dimensão que não pode ser tratada de forma genérica.



relações entre Estado e sociedade, nos deteremos rapidamente no conceito de instrumentação de políticas públicas.

A nossa intenção é dialogar com dois conjuntos de ideias: a) a do processo de articulação de orçamento e planejamento como parte de estratégias de legitimação democrática da ação pública, com a preocupação de que as dimensões materiais e técnicas sejam crescentemente enfocadas; b) as dimensões da política, das políticas públicas e do planejamento como parte de estratégias concretas, discursivas e simultaneamente materiais da ação.

Salientamos que, em geral, as análises dos processos de elaboração planejamento são tratadas como parte de um conjunto de ideias, técnicas e práticas que podem ser agrupadas junto a noções como participação, monitoramento e avaliação. Os planos de ação, por esta ótica, ganham forma nos programas, são resultantes do planejamento e de seus métodos sendo reveladores dos desejos, interesses e orientações do campo cultural, especialmente no que se refere às diretrizes e orientações para a ação pública.

Já em conjunto, isso tudo significa dizer que o planejamento das políticas públicas na cultura se constitui, ou deveria se constituir em peça política, um consenso provisório no quadro de conflitos e de antagonismos políticos. De um lado, os planos de ação na cultura (as políticas públicas) interpelam ideias gerais tentando colonizar as forças políticas em torno de uma cultura política comum.

A função do orçamento público cultural tem natureza político-ideológica, estabelecendo as condições de instauração de hegemonia e organizando o campo das lutas por legitimidades globais. Ou seja, instituições e interesses heterogêneos são unificados por ideias gerais, em nome de certo conceito de democracia, de uma visão específica de Estado e de uma articulação ideológica particular sobre suas funções e valores, em um jogo estratégico.

Nesse sentido, o orçamento público, é um conjunto de ideias e procedimentos técnico-políticos que permite unificar forças sociais em torno de noções comuns que estariam em disputa, em contradição, ou aparente contradição com outras.



Assim, Estado e mercado, arte e cultura popular, cultura de elite e sentido antropológico, popular nacional e internacional, tradicional e moderno, consumismo e valores autênticos etc. opõem atores e campos políticos no quadro da elaboração e instauração de planos. Nesses casos, o que é importante é a conformação de consensos provisórios em torno de algumas poucas ideias comuns. Embora exista a possibilidade de estabelecimento de diretrizes, objetivos, metas e prazos, a razão mais importante não se relaciona com a implementação de ações específicas, mas a mobilização da opinião em torno daquelas ideias e dos valores que elas expressam. Os efeitos de consenso criam grupos, alianças e oposições relativamente inerciais. Atores muitos díspares se encontram e formulações estabilizadas, objetivos próximos.

Por outro lado, o planejamento e depois a sua concretização podem ser vistos como compostos um conjunto de métodos e instrumentos de políticas públicas. Nesse caso, ideias gerais sobre o poder e a legitimidade não podem ser deixadas de lado, mas devem ser vistos como componentes inerentes das políticas articulados em benefício da resolução de problemas singulares, de ideias ajustadas a campos particulares, de interesses articulados em torno de questões específicas e de instituições concretas.

Mais importante do que a adesão a ideias configuradoras de posições político-ideológicas gerais são os instrumentos de política acionados para cada conjunto de áreas e problemas. Aqui os consensos e dissensos são organizados em torno da instrumentação de ações públicas delimitadas. Diretrizes, objetivos, metas e prazos são articulados com possibilidades concretas de ação. Evidentemente, também a ação pública implica em apostas, mobilização de recursos, estratégias, criação de ações de viabilidade.

A diferença é que o terreno deve ser explorado de forma mais concreta e estratégica gerando informações que permitam a discussão das opções, dos seus limites e necessidades de ajustamentos. As ideias são importantes, mas as materialidades, a qualidade das opções e os instrumentos técnicos, os esquemas de ação e a filosofia de articulação das ações também.



Nesse sentido, as ações públicas expressas nos planos de cultura mobilizam objetivos, configurações institucionais e instrumentos específicos em um conjunto de princípios, premissas valorativas, crenças, culturas políticas, mas também de hipóteses práticas, metodologias e instrumentos que expressam orientações para a ação em um conjunto mais amplo de possibilidades, ou seja, expressam opções, prioridades e apostas entre alternativas possíveis. Um plano pode optar por reconhecer todas as demandas e possibilidades teóricas, mas sem fazer escolhas perde força como instrumento concreto de ação e *accountability*.

A análise das políticas como um conjunto de instrumentos não os trata apenas como um documento político e discursivo de pressão, de controle e de demanda ao setor público, mas como um documento que orienta a ação e a avaliação ponderada da ação. A verificação – e o próprio funcionamento dos processos de execução ordenados - tem, nesse sentido, uma dimensão crítica, não remete a um cinturão de defesa intransigente do que está colocado no plano, mas tem a função de incrementar, ajustar e mudar os rumos quando a experiência exige.

Portanto, a instrumentação das políticas é a concretização de teorias em ação, envolvendo dimensões cognitivas, hipóteses de ação, métodos e instrumentos. Trata-se de uma questão política porque envolve escolha de um regime de ação e implementação e não oblitera de forma alguma a política. Entretanto, também não é uma racionalização a posteriori. Não tem como finalidade a defesa de posições globais, mas a demarcação de complexidades no quadro de complexidades de tal forma a poder avaliá-las de forma empírica.

Todos esses elementos sinalizam questões simples. O sentido pragmático e os procedimentos político-técnicos dos instrumentos situam-se no espaço da política, não podem ser naturalizados e nem considerados neutros, pois têm consequências nos resultados e na produção de grupos e representações sociais (imagens, crenças e argumentações). Entretanto, mantém exigências específicas relacionadas ao acompanhamento e avaliação crítica e criteriosa da qualidade e alcance das ações e opções.



Em um plano mais concreto, a análise dos instrumentos permite dar outro passo. Reconhecer os limites dos instrumentos permite conceber novas configurações e arranjos entre eles, coordenando-os e articulando de formas diferenciadas. O planejamento nesse sentido permite a produção de esquemas de organização e aplicação sequenciada de instrumentos variados.

O objetivo desse texto é objetivar em poucas páginas de forma simples e direta as operações que devem ser realizadas na programação dos planos plurianuais, no orçamento e planejamento. A preferência será por descrever e situar, a partir, dos dados financeiros, o lugar da cultura e de seus desafios em termos de políticas culturais, evitando pormenores, críticas e digressões sobre os problemas enfrentados pelos processos de planejamento e implementação, ou seja, através do estudo empírico demonstraremos que o orçamento é uma peça de gestão dinâmica e com alto grau de complexidade que transcende a literalidade legal e constitucional.

Os processos de planejamento do governo federal implicam a conexões de decisões governamentais no PPA, na LOA e na LDO, e essas pressupõem a sedimentação de decisões setoriais na forma de programas que devem ser planejados.

Nas últimas décadas, a transformação das práticas de planejamento e programação se aperfeiçoaram, não há como negar. No entanto, a lógica das disputas políticas e institucionais e os dinamismos econômicos recolocam desafios às políticas de desenvolvimento, proteção social e de defesa de direitos. A construção de orçamentos equilibrados lança desafios, sobretudo, para compatibilizar variáveis macroeconômicas, como a inflação, taxas de juros, taxas de investimento e crescimento do PIB, com direitos garantidos por um lado, e confiança dos agentes econômicos na capacidade do governo brasileiro em honrar seus compromissos.

Essa pesquisa procurou analisar o orçamento e as despesas que compõem os orçamentos fiscais e da seguridade social do governo federal para a compreensão do lugar ocupado pelas políticas culturais. As regras constitutivas e a política fiscal têm impacto significativo na disponibilidade de



recursos para a entrega de bens e serviços demandados socialmente e para incentivar, organizar, fomentar e regular as ações no âmbito da cultura.

Aqui, a contextualização da lógica orçamentária, presumido a responsabilidade fiscal, estabilidade macroeconômica e o reforço das condições de sustentação do desenvolvimento, nos servirá de contexto para o entendimento do orçamento setorial da cultura, ou seja do Ministério da Cultura (MinC) e das suas prioridades.

2. O orçamento geral da união

Na atualidade, o orçamento público é uma peça fundamental para a construção da democracia e da concretização dos direitos fundamentais ao positivar os interesses populares ao positivar as escolhas na alocação de recursos que são públicos, ou conforme, a literatura de Lunelli (2018)².

O Orçamento Geral da União (OGU) é constituído sinteticamente por Orçamento da Seguridade Social (OSS), Orçamento Fiscal e Orçamento de Investimento das Estatais. Esse último apenas é financiado marginalmente por recursos fiscais. Outra parte do orçamento refere-se ao refinanciamento de dívida pública e, como se tratam de recursos que o governo toma emprestado para honrar o pagamento da dívida contraída, devem constar do orçamento para dar transparência aos recursos e dívidas disponíveis.

O Poder Executivo tem a prerrogativa de propor o orçamento público. Faz estimativas e projeta os dispêndios ao longo do ano. “O primeiro passo na elaboração do orçamento público, ou orçamento Geral da União, é a definição do Plano Plurianual (PPA). Uma proposta de PPA é feita pela Secretária de Planejamento e Investimento Estratégico, do Ministério do Planejamento”, tal como demonstra a Cartilha da Comissão Mista de Orçamentos da Câmara dos Deputados Federais do ano de 2018.

² O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício, geralmente compreendido por um ano. No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo. (LUNELLI, 2018, p.1)



Com base nas propostas do executivo o Poder Legislativo, no exercício de sua competência fiscalizadora típica, pode reestimar receitas, identificar novas fontes, além de propor emendas. Além disso, os parlamentares, participam de forma ativa de decisões que repercutem no orçamento, a exemplo de previsões de reajuste salarial, definição do salário mínimo, definição de tributos (o exemplo da CPMF é significativo), as desvinculações orçamentárias entre outros. O legislativo também vota e modifica critérios de políticas públicas que também têm efeitos orçamentários.

Em reação, e numa perspectiva realista em relação às metas fiscais e às reações aos processos econômicos e da arrecadação, o Poder Executivo faz contingenciamentos, representando o financeiro, através de decretos e ainda pode vetar e emitir medidas provisórias.

Há um ponto fulcral é que as diferenças entre as estimativas do executivo, as proposições do Legislativo e a realidade da arrecadação levam a decisões da gestão do orçamento, determinando a alocação e execução de recursos públicos. Tal como demonstra as diferenças entre o que é orçado e o que foi executado no OGU, tal como demonstra o quadro abaixo:

As variáveis que repercutem na gestão do orçamento são aquelas consideradas nas estimativas do orçamento, como, por exemplos: Crescimento real do PIB (%)³, Inflação IGP-DI (% a.a. 12 meses)⁴, Inflação IGP-DI (% a.a. índice médio), Inflação IPCA (% a.a. 12 meses)⁵, Inflação IPCA (% a.a. índice médio), Taxa de câmbio (R\$-US\$ - dez)⁶, Taxa de câmbio (R\$-US\$ - média),

3 Valor do PIB deflacionado

4 Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, da FGV, mede as variações de preços de todo o mês de referência. Composto pelo IPA (Índice de Preços por Atacado), IPC (Índice de Preços ao Consumidor) e INCC (Índice Nacional do Custo da Construção), com pesos de 60%, 30% e 10%. O indicador apura as variações de preços de matérias-primas agrícolas e industriais no atacado e de bens e serviços finais no consumo.

5 Índice de Preços ao Consumidor Amplo, reflete o custo de vida para famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos, com pesquisa em 11 regiões metropolitanas. Usado para alvo das metas de inflação.

6 Preço de uma moeda estrangeira medido em unidades da moeda nacional.



Juros nominais (% a.a. - 12 meses)⁷, Dívida Líquida (% do PIB)⁸, Resultado Primário (% do PIB)⁹, Primário fiscal e seguridade, Primário empresas estatais, Primário estados e municípios, Resultado nominal (% do PIB)¹⁰, PIB nominal (R\$)¹¹.

As mudanças de comportamento dessas variáveis implicam em mudanças na gestão orçamentária e financeira, com reestimativas de cada um dos outros componentes. Por exemplo, mudanças no comportamento do câmbio implicam em mudanças no comportamento da inflação, do PIB e carga tributária, incidindo claramente em produtos considerados como essenciais como a soja, ou supérfluos tais como a veículos de luxo.

No processo orçamentário há ainda a possibilidade de uso de créditos suplementares para reforçar sob justificativa uma dotação orçamentária já existente na lei, créditos especiais para despesas não previstas créditos extraordinários para urgências e despesas não previstas.

De forma sintética o OGU é organizado de forma complexa, com intensas interações entre os Poderes Executivo e Legislativo e representa, de forma prática, uma escolha governamental sobre a distribuição de recursos que efetivarão direitos essenciais como a saúde, educação, segurança ou, o que nos interessa de perto, os Direitos Culturais.

2.1. Rigidez orçamentária, direitos, despesas com pessoal e encargos e metas fiscais

A Constituição da República criou desafios no que se refere ao equilíbrio entre receita, despesas e transferências federativas. O governo federal tenta se esquivar das vinculações institucionais (transferências constitucionais

7 Incluiu a correção monetária

8 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros.

9 O resultado primário é a diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros

10 O resultado nominal é a diferença entre as receitas totais e as despesas totais, corresponde à necessidade de financiamento do setor público (NFSP).

11 Valor do PIB calculado a preços correntes



obrigatórias e despesas obrigatórias) por meio do aumento das contribuições (receitas não repartidas com Estados e municípios) e da desvinculação de receitas.

Outra forma de minimizar a rigidez orçamentária utilizada pelo governo federal brasileiro é instituir prazos para as vinculações, em função de definição de prioridades a serem periodicamente avaliadas, como os contingenciamentos que suspendem ou aceleram a execução orçamentária.

Entretanto, uma das dificuldades do planejamento e do orçamento, associado à qualidade do desempenho das instituições públicas, da avaliação e do monitoramento das políticas, refere-se à dificuldade de operacionalização de procedimentos que conectem as ações públicas a estratégias e prioridades de longo prazo.

Contudo, na falta de clara e consistente priorização de recursos, a fragmentação de recursos e esforços não permite a maturação das capacidades de instituições específicas. Os problemas são atacados, mas sem foco e intensidade, que demonstrem de forma clara quais são as prioridades estatais. Assim, a dinâmica dos gastos obrigatórios e a vinculação de receitas a despesas predeterminadas limitam as liberdades de escolhas alocativas, especialmente voltadas ao investimento e no desenvolvimento da infraestrutura.

Também o compromisso na realização de superávits primários é outra fonte de restrição, mas as consequências de abandoná-lo podem ser graves na organização do setor público.

Cabe a lembrança de que a escolha pelos superávits primários perpassa elementos políticos, jurídicos, financeiros e orçamentários que definirão quais são as prioridades do Orçamento Público e consequentemente, quais são os direitos e garantias fundamentais que serão efetivados, causando uma disputa entre o legal e o real em nosso país.

Lembramos que os gastos obrigatórios abrangem o pagamento do funcionalismo, as aposentadorias e pensões, as transferências constitucionais obrigatórias para Estados e municípios e as vinculações nas políticas sociais.



Não mais de 10% das receitas podem ser objeto da liberdade alocativa do executivo e do legislativo.

Também não se deve olvidar que as desvinculações de receitas foram iniciadas em 1994 com o Fundo Social de emergência (FSE), renovado em 1996 com o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, a partir de 2000, com a Desvinculação da Receita da união (DRU). As desvinculações giravam em torno de 20% e recentemente foram elevadas para 30%. As necessidades de financiamento, entretanto, fazem com que as desvinculações sejam expedientes temporárias e relativamente ineficazes.

Outro mecanismo para o atingimento das metas de resultado primário não execução de alguns fundos setoriais (FUST, FUNTTEL e FNDCT¹²), tal como demonstra o quadro abaixo:

Assim, se percebe um constante e íngreme crescimento dos gastos previstos no OGU, porém, chamamos a atenção que para tanto há uma intenção negociação para que um direito essencial receba mais recursos do que o outro, por exemplo, saúde e educação tem previsão sobre mínimos constitucionais, enquanto, cultura e segurança não tem determinação mínima no texto da Constituição de nossa República.

2.2 direitos constitucionalizados e vinculações orçamentárias

Tal como já destacado, há direitos fundamentais que além de possuírem assento constitucional são contemplados com mínimos que devem ser investidos por toda a esfera governamental. Assim, educação, saúde, assistência social e trabalho, através do seguro desemprego, existem pisos que devem ser respeitados.

A vinculação de recursos passou a ter papel na coordenação federativa e na descentralização fiscal, mas são inúmeros os aspectos em discussão entre o parlamento e executivo que impactam as despesas, a exemplo das discussões

12 Segundo Almeida (2013), página 160, os três fundos teriam executado em conjunto apenas metade dos R\$ 3,9 bilhões autorizados.



de aumentos do salário mínimo, que indexam as aposentadorias e benefícios assistenciais.

A evolução do salário mínimo no período de 1995 a 2015 impactou nas despesas e na qualidade de vida. Não explicam todo o comportamento das despesas previdenciárias que dependem de inumeráveis critérios de concessão e de administração de benefícios, mas dão ideia relativamente precisa do comportamento dos agregados de despesas.

Todos esses elementos aumentam a incerteza e as instabilidades nos processos orçamentários. Isso se refere não apenas à compatibilização de receitas e despesas, mas na definição de prioridades e estratégias de médios e longos prazos. Passemos a análise das despesas de um órgão setorial singular, o Ministério da Cultura (MinC) que se encarrega de complexas ações de garantia dos direitos culturais, tendo objetivos múltiplos no campo das artes, do patrimônio e nos processos de construção de valores democráticos.

3. As despesas classificadas¹³

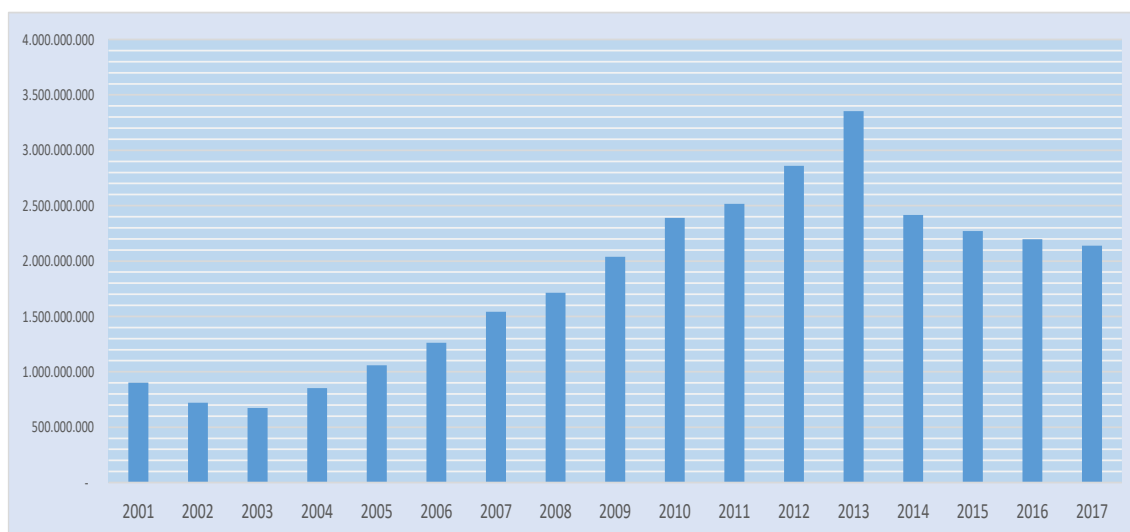
O orçamento é uma peça técnica e política. Institui valores fundamentais da democracia, constitui procedimentos de planejamento, participação democrática e transparência. Os processos orçamentários de elaboração e execução financeira são complexos e para ajudar são organizados em sistemas de classificação específicos. Construiremos o desempenho do “orçamento cultural” no seu total, por órgãos, pela natureza de despesas, por modalidade de aplicação, pelas fontes de recursos e finalmente, discutiremos algumas características dos processos de gasto, os Restos a Pagar (RP).

13 Não abordaremos os identificador de Resultado Primário (RP). Este auxilia a apuração de resultados primários previstos e de acompanhamento de emendas individuais e despesas do PAC. É composto por 0 – Despesa financeira; 1 – Despesa primária obrigatória; 2 – Despesa primária discricionária não abrangida pelo PAC; 3 – Despesa primária discricionária abrangida pelo PAC; 4 – Despesa discricionária não abrangida pelo PAC; 5 - Despesa discricionária abrangida pelo PAC; 6 – Despesa discricionária decorrente de emenda individual; 7 – Despesa discricionária decorrente de emenda de bancada estadual. Tampouco trataremos dos elementos de despesa: que são classificados como 01 – Aposentadorias e reformas; 11 – Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil; 14 – Diárias – civil; 15 – Diárias – militar; 30 – Material de consumo;



Como vemos no gráfico 1, os recursos financeiros foram sensíveis às crises de transição governamental em 2003 e foram ascendentes até 2013, declinando em função das mudanças da gestão econômica para enfrentar a crise econômica em 2010 e as eleições presidenciais no mesmo ano. Crises múltiplas se instauraram e em decorrência restrições fiscais passaram a se fazer sentir a partir de 2014, com declínio dos recursos do Ministério da Cultura (MinC).

GRÁFICO 1 - DESPESAS CULTURAIS -2001-2017



FONTE: SIGA BRASIL/SENADO FEDERAL, elaboração dos autores

As prioridades, ênfases e orientações políticas fazem-se sentir nos padrões alocativos das instituições culturais. A classificações funcionais são transversais aos órgãos e, sendo assim, gastos culturais podem abranger conjunto de instituições mais amplas do que o MinC. Por exemplo, ações culturais podem ser realizadas no interior do Ministério da Educação (MEC), Saúde (MS) e mesmo do Ministério da Justiça, com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para dar alguns exemplos (Ver BOX 2 da seção seguinte). Todavia, nos preocuparemos, na seção seguinte, com a distribuição de recursos entre unidades institucionais do próprio Ministério da Cultura (MinC) ou seja, com a abordagem institucional.

3.1. Classificação institucional



Os movimentos que implicam mudanças na distribuição relativa de recursos podem ser percebidos na organização institucional e na composição dos gastos. Pode-se dizer que o MinC, na sua unidade central, ganhou força em termos de recursos financeiros por uma razão simples, qual seja, ter passado a concentrar ações e programas finalísticos. As estratégias ministeriais tiveram como núcleo o fortalecimento institucional, especialmente com contratações e concursos, mas inclusive desenvolvendo inúmeros programas direcionados à diversidade, à arte e cultura, ao audiovisual, à economia da música e da cultura etc.

Em decorrência das estratégias de priorizações de ações organizadas e estimuladas pelo próprio ministério, também o Fundo Nacional de Cultura (FNC) vai ganhando proeminência como *ator-rede*, isto é, ator pelos quais passam recursos e que exerce a capacidade de agenciar a ação de inúmeros outros atores internos ao MinC e da sociedade civil. O BOX 1 apresenta a estrutura institucional principal do Ministério da Cultura (MinC) ou Sistema Federal de Cultura (SFC)

BOX 1 – MINISTÉRIO DA CULTURA OU SISTEMA FEDERAL DE CULTURA

42000 - Ministério da Cultura	42101 - Ministério da Cultura 42201 - Fund. Casa de Rui Barbosa 42202 - Fund. Biblioteca Nacional - BN 42203- Fund. Cultural Palmares 42204 - IPHAN 42205 - FUNARTE 42206 - ANCINE 42207 - Instituto Brasileiro de Museus 42902 - Fundo Nacional de Cultura
-------------------------------	---

Elaboração dos autores

O gráfico 2 mostra o padrão de mudanças do perfil de dispêndios do MinC e seus órgãos vinculados. Chame-se a atenção para a presença da Agência Nacional do Cinema (ANCINE)¹⁴ no âmbito MinC a partir 2003 e,

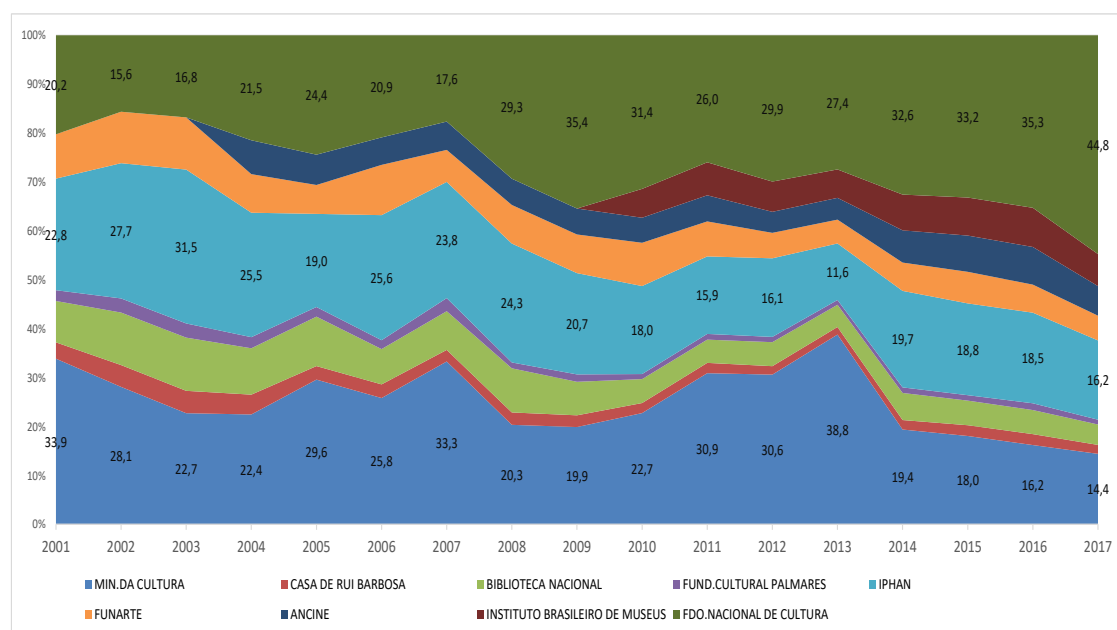
14 A ANCINE foi criada em 2001 pela Medida Provisória 2228-1, com atribuição de atuação no fomento, regulação e fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual. É uma autarquia especial, vinculada desde 2003 ao Ministério da Cultura.



orçamentariamente, desde 2004, e do IBRAM¹⁵, criado em 2009, e com expressão e visibilidade orçamentária própria a partir de 2010.

Além desse processo de construção institucional, inúmeras reformas foram realizadas no âmbito do MinC e, para o que nos interessa no momento, necessário reafirmar a criação de inúmeros programas de expressão nacional, entre eles o Programa Arte Cultura e Cidadania- Cultura Viva e Brasil Plural, que se expressam em termos de alocação de recursos na unidade central do MinC e no Fundo Nacional de Cultura (FNC). Essa dinâmica institucional impacta no perfil das despesas, com crescimento das duas unidades orçamentárias. O FNC tinha participação de 20,2% em 2001 e 44,8% em 2017. O MinC participava com 33,9% e em 2017 a participação caiu para 14,4%.

GRÁFICO 2 - DESPESAS CULTURAIS –INSTITUIÇÕES VINCULADAS E MINISTÉRIO DA CULTURA, 2001-2017



FONTE: SIGA BRASIL/SENADO FEDERAL, elaboração dos autores

O processo orçamentário em cada uma das unidades administrativas é diverso. O MinC, na sua unidade central, absorve cortes e contingenciamento de

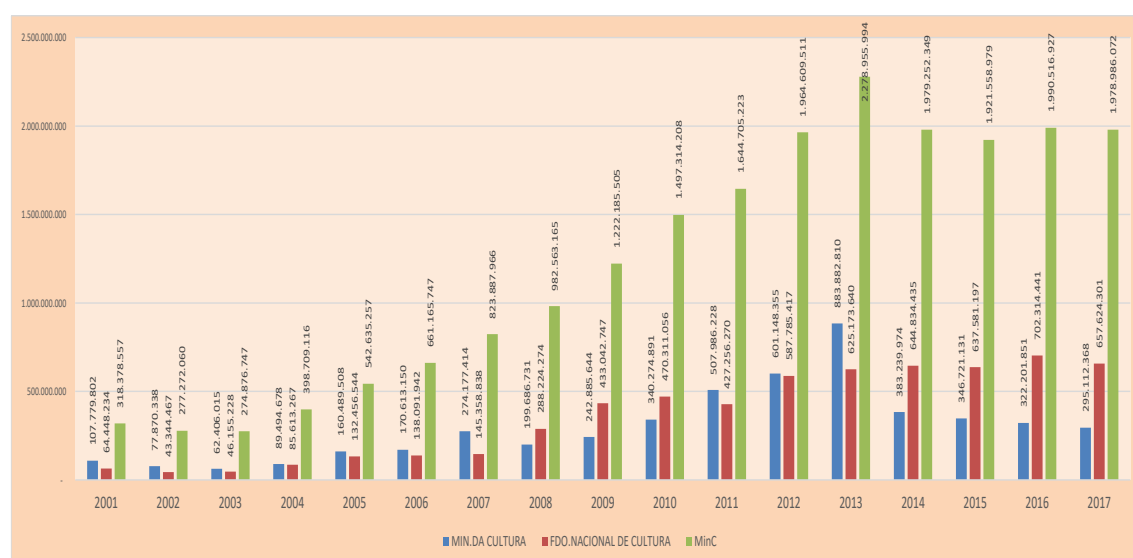
15 O IBRAM foi criado em 2009 pela Lei nº 11.906, sucedendo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) nos direitos, deveres e obrigações relacionados aos museus federais.



recursos mais do que outras unidades, especialmente em períodos de crise. As restrições atingem a todos, mas de forma diversa. Para o FNC há outra característica que é possuir fontes vinculadas que, se não implica em proteção dos recursos, lhe oferece argumentos, inclusive, de defesa de manutenção de recursos.

Voltaremos ao tema das fontes vinculadas mais adiante, quando discutiremos mais amiúde a Contribuição para O desenvolvimento do Cinema (CONDECINE). O comportamento dos recursos ao qual aludimos é facilmente visualizável no gráfico a seguir.

GRÁFICO 3 - DESPESAS CULTURAIS –FNC, MINC E TOTAL, 2001-2017



Fonte: SIAFI/STN; Elaboração IPEA/DISOC

Outro exemplo de classificação dos recursos é apresentado abaixo. São as funções orçamentárias. Não construiremos os dados para acompanhar esse “recorte” das informações de desempenho e composição dos recursos financeiros, mas considera-se importante a ressalva em função da organização de dados orçamentários para Estados, DF e municípios, muitos dos quais apenas estrutura informações financeiras da cultura pela codificação funcional.

BOX 2

10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
13 - Cultura ¹⁶	391 - Patrimônio histórico, artístico e arqueológico 392 - Difusão Cultura

Logicamente que essa seção não buscou esgotar as possibilidades de construção e análise do desempenho financeiro em todas suas possibilidades de codificação orçamentária e sim exemplificar como existe uma linguagem técnica própria, que deve se tornar acessível tanto para os técnicos envolvidos, quanto para a população em geral para que tenhamos discussões sobre o orçamento público e principalmente sobre a sua qualidade, já que ele existe essencialmente para limitar a atuação estatal e concretizar direitos essenciais. Segue-se explorando possibilidades de apresentação de dados do desempenho financeiro do Ministério da Cultura.

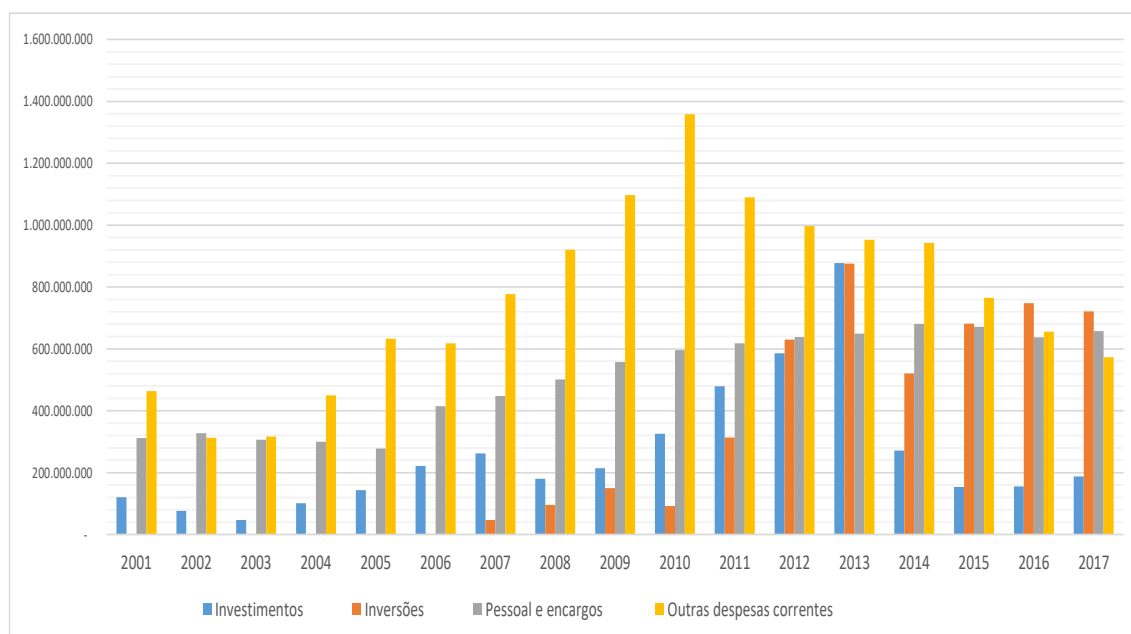
3.2 A natureza das despesas

A classificação por categoria econômica dá indicações sobre o tipo econômico da despesa, separa-se em 3 – Despesas correntes (manutenção de serviços anteriormente criados) e 4 – Despesas de capital (contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda, concessão de empréstimos e amortização da dívida). Por fim, lembramos que os orçamentos trazem diferentes tipos de gastos, entre gastos finalísticos e gastos-meio.

16 122 Administração Geral, 123 Administração Financeira 125 Normatização e Fiscalização, 128 Formação de Recursos Humanos, 131 Comunicação Social, 301 Atenção Básica, 331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador, 391 Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico, 392 Difusão Cultural, 571 Desenvolvimento Científico, 691 Promoção Comercial.



GRÁFICO 4 - DESPESAS CULTURAIS POR NATUREZA DA DESPESA, 2001-2017



FONTE: SIGA BRASIL/SENADO FEDERAL, elaboração dos autores

A média da participação de pessoal e encargos no conjunto de recursos do MinC no período é de 30% e outras despesas correntes de 45%. Em termos absolutos, o primeiro tipo de despesas atinge o pico em 2014, com R\$ 680 milhões e o segundo, em 2014, com R\$ 1,3 bilhão e declínio significativo nos anos seguintes (em 2017, os valores declinaram para R\$ 573 milhões).

Com o redesenho das fontes de financiamento, as inversões financeiras e os investimentos passaram a se constituir em parte importante dos recursos ministeriais, especialmente a partir de 2011. As inversões se constituem em parte importante das estratégias da ANCINE na administração e uso dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)¹⁷. Com relação aos investimentos é bom chamar a atenção para o novo olhar para os equipamentos culturais, especialmente as Praças do PAC.

17 ANCINE- Relatório anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual, relativo ao exercício de 2014, elaborado pela ANCINE, na qualidade de Secretaria Executiva do FSA, nos termos do art. 12, VI, do Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007

Os discursos presentes nas políticas federais de cultura desde primórdios do governo Luis Inácio consideravam relativa a necessidade dos investimentos vultuosos em equipamentos nas políticas culturais, sobretudo pela ênfase atribuída ao fomento a grupos populares de cultura. Esse último foco deslizou gradualmente para os investimentos alinhados inclusive com as ideias de investimento em infraestrutura associadas ao PAC.

As novas ênfases contribuíram para movimentos de reestruturação dos padrões alocativos das políticas culturais federais a partir de 2011 e, mais do que isso, exigiram o uso de instrumentos de coordenação e de agenciamento entre atores muito diferentes, por pressuporem ações diversas do fomento que vinha caracterizando a ações na área.

Essa questão abre uma nova página nas discussões sobre financiamento cultural referente ao desenho federativo e das possibilidades de que os orçamentos sejam um instrumento de coordenação interfederativa. A descentralização na cultura é incipiente. Pode-se considerar as iniciativas de alocação e estruturação de institucionalidades nas unidades federadas foi energizada na primeira década do século, mas arrefeceu gradualmente nos anos 2010. A tradução quantitativa dessas assertivas para os padrões de uso e alocação de recursos financeiros não pode ser direta, mas exploraremos alguns desses sentidos na análise dos financeiros do governo cultural federal por modalidade de aplicação, que é a codificação técnica de transferência de recursos da União para outros entes federados e instituições públicas e para a sociedade civil.

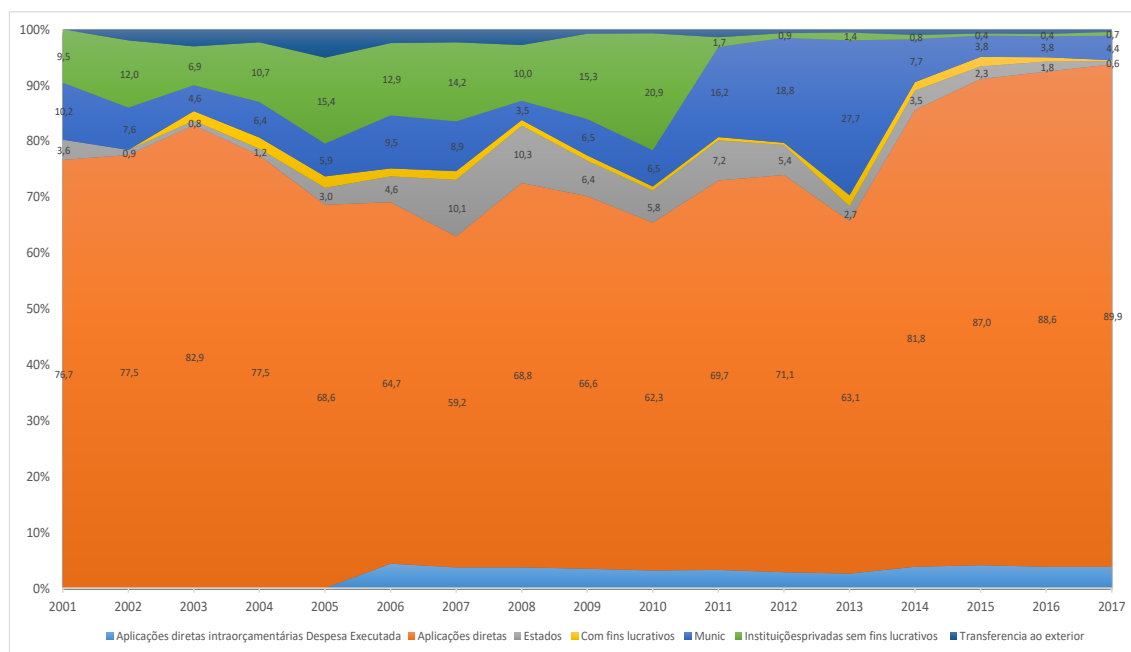
3.3 modalidade de aplicação

Nessa classificação, a modalidade de aplicação indica se os recursos que serão aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo, por outro ente da Federação ou instituições privadas com ou sem fim lucrativo: 20 – Transferências à União; 30 – Transferências a Estados e ao DF; 40 – Transferências a Municípios; 90 – Aplicações diretas;



Os dispêndios do MinC podem ser construídos por modalidade aplicação, com as aplicações diretas e as transferências para as esferas de governo e sociedade civil. O peso das aplicações diretas é evidente. As aplicações diretas são feitas em algum município ou no DF, especialmente porque alguns órgãos importantes do SFC estão em situados tanto no DF (IPHAN e FUNARTE) quanto em municípios importantes como Rio de Janeiro (Casa de Rui Barbosa, Biblioteca Nacional, IPHAN e FUNARTE) e São Paulo (com equipamentos culturais do governo federal como a Cinemateca Nacional e estruturas da FUNARTE). Portanto, em grande parte, as aplicações do MinC são diretas, o que, entretanto, não quer dizer que sejam, nessa modalidade, executadas pelo próprio Ministério ou que não tenham direcionamento em planejamentos ou em demandas coletivas. Parte do que é feito de forma finalística pelo MinC e suas vinculadas é feito por editais, com alguma espécie de fomento, incentivo e apoio a grupos ou ações patrimoniais.

GRÁFICO 5 - DESPESAS CULTURAIS POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO



FONTE: SIGA BRASIL/SENADO FEDERAL, elaboração dos autores

No que se refere aos modos de relação do MinC com as outras esferas de governo e entidades privadas com ou sem lucrativos, podemos seguir as



NEPATS

REPATS, Brasília, V. 5, nº 1, p. 545-583, Jan-Jun, 2018

ISSN: 2359-5299

E-mail: repats.editorial@gmail.com

informações do gráfico 4. Há, certamente, centralidade do MinC e órgãos a ele vinculados nesse tipo de dispêndio. As aplicações diretas saem de R\$ 684,5 milhões em 2001 e atingiram R\$ 1,8 bilhão em 2017. A participação sobe de 76,7% do total em 2001 para 89,9% em 2017. Esse comportamento decorre dos processos políticos pós *impeachment*, da crise econômica e fiscal, tanto quanto dos padrões de financiamento e do movimento de fontes vinculadas, como veremos na seção sobre a CONDECINE, do comportamento dos recursos discricionários e, como já vimos, das despesas mais dificilmente constrangíveis, como pessoal e encargos.

Em 2010, as transferências para as instituições privadas em fins lucrativos chegaram a ser 21% dos recursos, algo em torno de R\$ 502,5 milhões. Em 2017, eram algo em torno de R\$ 13,8 milhões ou 0,7% dos recursos. Políticas importantes, como o *Programa Cultura Viva* sofreram impactos e desconstrução já perceptível em 2011, quando o financeiro de transferências para instituições sem fins lucrativos havia chegado a 1,7% do total e se constituíam em apenas 8% recursos do ano anterior.

As transferências para Estados e DF e municípios oscilam muito. As transferências para Estados e DF foram de 3,6% em 2001 e chegam a 1,8% em 2017 com participações que ultrapassam a casa dos 10% em alguns anos (2007 e 2008), quando chegam casa dos R\$ 155 milhões.

As transferências para os municípios, um indicador das relações de incentivo do governo federal no sentido da descentralização, foram de 10% em 2001 e atingiram 27,7% em 2013 (R\$ 847 milhões) e caem para R\$ 89 milhões (3,8%) em 2017. O padrão alocativo mostra algumas coisas. Em primeiro lugar, que a ideia de Sistema Nacional de Cultura (SNC) com a presença de sistema de incentivos financeiros e cooperação, desapareceu do cenário. Em segundo lugar, que as mudanças das estratégias políticas e prioridades se refletiram na estrutura do financiamento.

As transferências de recursos para empresas privadas com fins lucrativos e transferências intra-orçamentárias atingiram o ápice em 2010 (R\$ 502,5



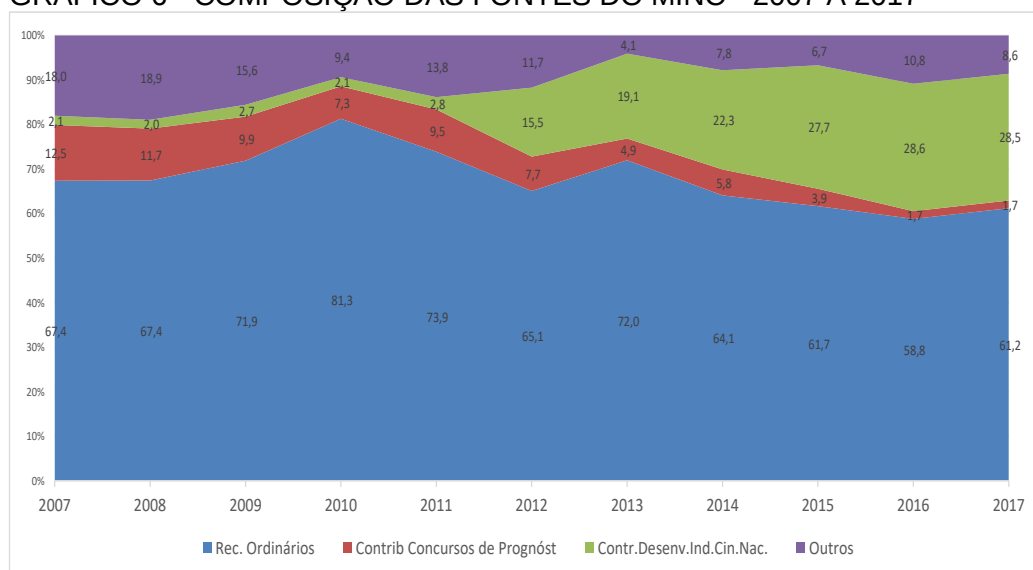
milhões) e 2014 (R\$ 95 milhões) e declinaram para R\$ 13 milhões e R\$ 78,6 milhões respectivamente.

O movimento de conjunto é de restrição de recursos, corte nas relações com outros atores, num processo de insulamento institucional e concentração de ações nas aplicações diretas.

3.4 as fontes de recursos do orçamento da cultura¹⁸

Em 2007, 67,4% das fontes do MINC eram constituídas por recursos ordinários, 12,5% por recursos vinculados das loterias, 2,1% pela CONDECINE e o restante de outras fontes. Em 2017 o perfil havia mudado muito: 61% de recursos ordinários, 1,7% de loterias e 28,5% de CONDECINE. Esse comportamento pode ser facilmente visualizado no gráfico, embora o que não vemos são contingenciamentos e baixa execução de fontes vinculadas, a exemplo das loterias e, mais tarde, da própria CONDECINE. O tema não será foco nesse artigo.

GRÁFICO 6 - COMPOSIÇÃO DAS FONTES DO MINC- 2007 A 2017



Fonte: SIAFI/STN, elaboração dos autores

18 Recursos do Tesouro – exercício corrente; 2 – Recursos de outras fontes – exercício corrente; 3 – Recursos do Tesouro – exercícios anteriores; 6 – Recursos de outras fontes – exercícios anteriores; 9 – Recursos condicionados. 100 Rec. Ordinários; 118 Contribuição sobre Concursos de Prognóstico. 120 Contr. s/ Arrecadação Fundos Investimento Regional; 129 Rec. de Concessão. e Permissão, 130 Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica. Nacional.



NEPATS

REPATS, Brasília, V. 5, nº 1, p. 545-583, Jan-Jun, 2018

ISSN: 2359-5299

E-mail: repats.editorial@gmail.com

Se enfocarmos o FNC, pode-se dizer que era composto, em 2011, pela contribuição proveniente de concursos de prognóstico (Loterias), 36,6%, por recursos ordinários (24%), por recursos de concessão e permissão (14,7%), Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), 10,6%, Recursos sobre Concessões e permissões (9,36%). A CONDECINE participava com 11,7% dos recursos do FNC em 2007 e 85,7% em 2017.

Os montantes da CONDECINE cresceram no período. Os recursos do FSA, cujo principal componente é aquela contribuição, também crescem. A CONDECINE estava na casa de aproximadamente R\$ 30 milhões em 2007 e salta para R\$ 563,2 milhões em 2017. O FSA¹⁹, por ser constituído por outras fontes como taxas e multas sob atividades do audiovisual, de receitas de concessões e permissões, principalmente o FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e que foram em 2017 da ordem de R\$ 601.

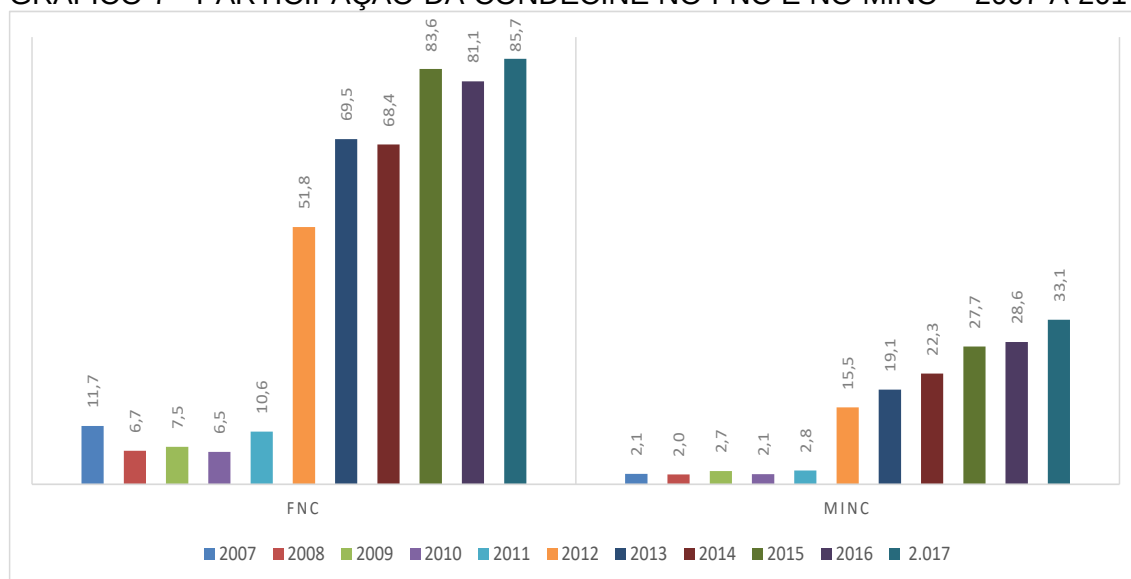
Lembremo-nos também de que o nível de empenho da CONDECINE em relação ao autorizado é razoável, de aproximadamente 75% até outubro de 2017, mas que os dados de valores arrecadados para a CONDECINE feitas pela ANCINE montam a R\$ 972,9 milhões, já descontados os 30% da desvinculação, realizadas pela DRU. A discrepância para os dados do SIAFI/STN que aqui apresentamos é de 58% [as estimativas de arrecadação da ANCINE, com desvinculação de 30% é de R\$ 972.917.357 para 2016].

A CONDECINE é fonte vinculada e seu crescimento relativo, sem compensações de aumento de outras fontes indica a importância que as ações voltadas para as cadeias do audiovisual nas políticas culturais vão ganhando nos últimos anos. A substituição de outras fontes pela própria CONDECINE tem um impacto no perfil das políticas. O gráfico 7 apresenta as participações da CONDECINE no FNC e MinC.

19 O FSA é também constituído por receitas decorrentes da cobrança de taxas e multas e do produto de rendimento de aplicações financeiras.



GRÁFICO 7 - PARTICIPAÇÃO DA CONDECINE NO FNC E NO MINC - 2007 A 2017



Fonte: SIAFI/STN, elaboração dos autores

A participação do FSA chega a se constituir em 81,4% do FNC em 2016. Em 2017, até outubro, constituía-se em 97% do empenhado do FNC e 33% do MINC. No que se refere ao FNC, a política da ANCINE, traduzida no Fundo Setorial do Audiovisual, se constitui praticamente na única política em vigência, pelo menos no que se refere ao retrato apresentado pelo financiamento.

No entanto, ressalte-se que o nível de liquidação da CONDECINE em 2016 foi de menos de 1%, exatamente 0,6%. Ou seja, foram liquidados, em 2016, R\$ 3,3 milhões dos R\$ 569,5 milhões empenhados e, em 2017, dos R\$ 522,4 milhões empenhados, nada foi liquidado (sem RAP NP). O que fica assim sinalizado é o forte acúmulo de Restos a Pagar (RP) ou o cancelamento, para os próximos anos e também relativa paralisia na execução de projetos.

Quanto à organização da execução do orçamento é necessário apresentar algumas informações adicionais. O ciclo orçamentário é bastante complexo e vamos nos deter nos seus últimos momentos (liquidação, empenho, pagamento e restos a pagar) e depois apresentaremos algumas características da sua execução. É por demais sabido que os restos a pagar impactam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos financeiros. É do que trata a seção seguinte.



3.5 restos a pagar

Quais duas questões importantes, pois cada uma delas impõe limites e desafios na organização de informações e indicadores de esforço de gasto. Em primeiro lugar, é necessário um olhar crítico para a sequência de procedimentos orçamentários até o pagamento de bens e serviços. A questão envolve o uso dos agregados de empenho, pagamento e como considerar o conjunto de restos a pagar. A segunda questão é a escolha dos agregados a serem comparados.

O BOX 3 sintetiza os conceitos dos processos orçamentário-financeiros aos quais nos ateremos na seção.

BOX 3²⁰

CONCEITOS DOS ESTÁGIOS COMPÕEM A EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

1. Empenho de despesa

É uma reserva, ou seja, uma garantia que se faz ao fornecedor ou prestador de serviços de há dotação necessária para honrar o pagamento. Quando há empenho, significa que a despesa foi enquadrada no crédito orçamentário adequado e que a administração dispõe de recursos;

2. Liquidação

Ocorre após a entrega do bem ou prestação do serviço, quando se verifica o direito adquirido pelo credor, determinando a origem e objeto do que se deve pagar, a importância e a quem é preciso fazer o pagamento, segundo condições estipuladas.

3. Pagamento

É a última fase, na qual se faz emissão de ordem de pagamento, que só pode ser emitida após a liquidação da despesa.

4. Restos a pagar

Despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro (RP). Distinguindo-se entre processadas (quando os bens e serviços já foram entregues e aceitos, portanto liquidados, mas o pagamento não foi feito – RPP) e não - processados – RPNP (quando as despesas foram apenas empenhadas e não liquidadas, ainda não foi reconhecido o direito do credor). Causa estranheza é possibilidade de cancelamento de RPP, pois implica um credor já reconhecido em seu direito

5. Despesa executada

Soma de despesas liquidadas e RPNP.

20 Ver Vieira, F.S. & Piola, S.F. Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do Sistema único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde, TD 2225, IPEA, Brasília, 2016

Em primeiro lugar, o desenho do processo simplificado de execução do orçamento. Dois momentos são de execução orçamentária, empenho e liquidação, e o terceiro é considerado execução financeira, pagamento da despesa. No pagamento se faz a emissão da ordem de pagamento, o que apenas é feito após ser emitida a liquidação da despesa.

Os restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro. Os restos a pagar processados ocorrem quando os bens e serviços já foram entregues e aceitos (liquidados), mas não ocorreu o pagamento ao credor.

Os restos a pagar não processados (RPNP) ocorrem quando há apenas empenho ao final do exercício financeiro. Os Restos a pagar (RP) são recursos orçamentários de anos anteriores. O processo orçamentário passa por várias fases. Despesa planejada, autorizada, empenhada, liquidada e paga.

Com o empenho o poder público indica que tem recursos financeiros, com a liquidação reconhece os serviços e bens que deram origem às despesas e se compromete ao pagamento e, finalmente realiza o pagamento, que é o desembolso efetivo. Se o serviço foi reconhecido (liquidado), mas não pago, e foi inscrito no ano posterior, tem-se os Restos a Pagar processados (RP processados liquidados). Se o RP não foi liquidado (não realização e reconhecimento do bem ou serviço) então ele não processado. Finalmente, os RP podem ser cancelados.

Os RP permite inflar os resultados primários de um ano, pois este é apurado pelo regime de caixa. Assim, os RP ajudam o cumprimento das metas fiscais, além de ser considerada uma dívida flutuante que não entra na contabilidade da DLSP.

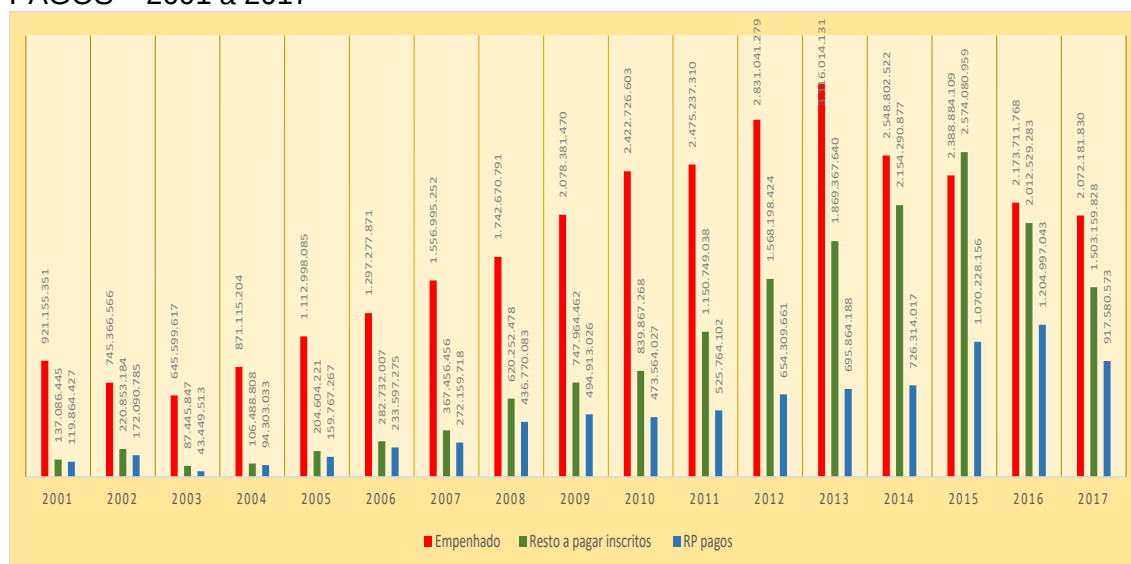
A fórmula dos RP não é negativa em si, mas envolve e cria consideráveis problemas de programação orçamentária e, secundariamente, para a aferição de dispêndios anuais. Globalmente, o uso de RP se inscreveu nas estratégias do Governo Federal na realização de superávits primários, mas nos setoriais como MinC significou o estabelecimento de relações difíceis com grupos



apoiados, gerando incerteza tanto nos órgãos ministeriais quanto nas relações de confiança com a sociedade civil²¹.

O gráfico 8 apresenta a evolução dos empenhos que crescem até 2013 e dali em diante são declinantes. Os RP são crescentes chegando a ultrapassar os empenhos em 2015 e vão decaindo para se tornarem menores que o empenhado nos dois anos seguintes, mas num nível muito próximo. Os RP pagos também crescem, mas numa proporção menor do que os empenhos e restos a pagar inscritos.

GRÁFICO 8- COMPORTAMENTO DOS EMPENHOS, RESTOS A PAGAR E RP PAGOS – 2001 a 2017



FONTE: SIGA BRASIL/SENADO FEDERAL, elaboração dos autores

Os RP inscritos de 2001 eram da ordem de R\$ 137 milhões e passaram a R\$ 2,5 bilhões em 2015, caindo em seguida para R\$ 1,5 bilhão em 2017. Os RP chegam a se constituir em uma espécie de orçamento ao lado do orçamento executado anualmente. Se em 2001 eram 15% do empenhado, chegam a ser maiores em 2015, 94% em 2016 e 73% em 2017. Os impactos dos RP e dos

21 Andrade, A. e Coutinho, R. Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

cancelamentos de RP para a gestão orçamentária são evidentes, mas os procedimentos de registro nos orçamentos não são muito claros²².

Informações que subsidiem a decisão e a ação devem ser claras, mas também devem ser compreendidas nos seus significados. A construção de indicadores pressupõe escolhas e estas têm consequências. Entretanto, o mais importante é que permitam a transparências e apoiem decisões que melhorem a qualidade dos gastos, dos processos de gestão e desempenho global.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as políticas públicas em geral caracterizam-se por serem instituições complexas e por estabelecerem padrões de ação destinada a impactar a realidade e produzir desdobramentos substantivos nas realidades sociais e culturais. Assim, a organização das ações em programas que enunciam objetivos, fins, metas e indicadores, permite a avaliação do desempenho efetivo para além dos padrões financeiros. A seção final descreve o ciclo orçamentário, os programas do Ministério da Cultura e suas transformações. A seção tem caráter propedêutico e assinala a necessidade de seguir as ações, seus resultados, especialmente quando elas são planejadas para funcionarem como programas de ação.

4 - O ciclo orçamentário e o orçamento federal da cultura

O ciclo orçamentário está definido pelo artigo 165 da Constituição da República como um processo integrado de alocação de recursos que compreende o planejamento e orçamento tendo como base três instrumentos, o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que conecta as ações do PPA, plano operacional do orçamento e a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LOA representa o orçamento do ano e compreende a definição de despesas, receitas, isenções fiscais, anistias, subsídios e benefícios de natureza

22 Alguns autores apontam as dificuldades de identificação do ano de liquidação de RP's e do procedimento de liquidação forçada. Ver Vieira, F.S. & Piola, S.F. Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do Sistema único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde, TD 2225, IPEA, Brasília, 2016.



financeira. O PPA começa no segundo ano de um ciclo de quatro anos de governo e acaba no primeiro ano do governo seguinte. Demarca uma base estratégica, apresentam objetivos, diretrizes e com a ajuda dos demais instrumentos delimita prioridades que nortearão as realizações do governo durante quatro anos.

Os objetivos gerais da Administração Pública alinham programas que convergiram para a resolubilidade da ação governamental, que se subdividem em ações, essas se subdividem em projetos e atividades. As ações estão associadas a produtos e metas, objetivos, públicos e impactos esperados. Portanto, os programas podem ser avaliados pelo desempenho global e pelas ações que convergem para o atingimento de resultados e mudanças na realidade. Os responsáveis pelo programa e suas ações são também ali definidos.

Assim, a legislação oferece objetivos e determina desempenhos para o conjunto de ações de governo, incorporando teorias sólidas na explicação de problemas, identificando causas e fatores que condicionam a ação e afetam populações, define áreas e jurisdição de atuação, bem como grupos-alvo e público beneficiário. Cada ação envolve a coordenação de atores, recursos financeiros, organizacionais e cognitivos suficientes para o desempenho adequado dos programas. Diferentes condicionamentos determinam a execução orçamentário-financeira, tais como urgências, catástrofes, interesses políticos ou pressões de grupos organizados.

Também o comportamento da economia, juros, inflação, arrecadação, metas fiscais entre outras levam a diferentes estratégias de gestão. Valendo a lembrança que esses fatores condicionam a definição de limites de execução, impactam na disponibilização de recursos financeiros, na sua regularidade e no momento de execução (em geral concentrado no fim do ano), o que impacta os contratos e a entrega de bens e serviços, o empenho, a liquidação e o pagamento, bem como os restos a pagar que se deslocam para os exercícios orçamentários seguintes.



Além de todos esses aspectos, outros ainda impactam os processos de programação a execução. Os instrumentos jurídicos envolvem uma grande energia burocrática para licitação, contratação, convênios, repasses, prestação de contas etc., procedimentos muito complicados e que também impactam o desempenho global do poder público.

Dito isso passemos para a descrição dos programas inscritos no PPA dos governos sucessivos. Os PPA's foram amadurecendo em termos de metodologia, mas o núcleo ou unidade mínima organizacional até o segundo Governo Dilma Rousseff eram os programas. Nesse momento a metodologia do PPA foi modificada para atender as demandas do Poder Executivo

As mudanças no PPA 2012-2015 foram tão significativas e implicaram na redução do número de ações orçamentárias. Muitas deixaram de existir, foram aglomeradas em uma única ação ou, mais difícil, em termos de transparência da série histórica foram remodeladas sem nenhum tradutor claro das mudanças. O PPA é um plano de médio prazo, tem base fixa, abrange todos os setores de política e é aprovado pelo Legislativo. A exaustividade não é uma vantagem nem para o Executivo e nem para o Legislativo, se imaginamos que o conceito de estratégia envolve a seleção e atenção intensiva em poucas prioridades.

Entretanto, esse conjunto de leis orçamentárias compõem um processo integrado entre planejamento, elaboração e execução do orçamento.

QUADRO 4: PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS, OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E PRAZOS

Lei	Objetivos	Características	Prazos	Princípios
PPA	Estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para despesas de capital e para despesas de caráter continuado. O que for aprovado pelo PPA deverá ser executado através do Orçamento Anual.	Duração de 4 anos (do segundo ano do governo ao primeiro ano do governo subsequente)	Executivo envia ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada Governo. Passa a valer no ano seguinte. Deve ser votado pelo Congresso Nacional até o encerramento da primeira	Indicação clara dos objetivos e prioridades do Governo; integração do planejamento e do orçamento; promoção da gestão empreendedor a; garantia da transparência; estímulo às



			sessão legislativa (22/12) da Legislatura ²³	parcerias; organização das ações de Governo em programas.
LDO	Traz as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual, as regras a serem cumpridas na execução do orçamento e as alterações na legislação tributária	Instituída pela Constituição de 1988, oferece os parâmetros de forma e de conteúdo da lei orçamentária anual ²⁴	O Executivo envia ao Congresso a cada ano, até 15 de abril. Deve ser votado e aprovado até 17 de julho.	Estabelece as diretrizes de implementação dos orçamentos
LOA	Traduz em termos financeiros, de forma anual, os objetivos e metas traçados no Plano Plurianual. Deve levar em consideração o que for estabelecido pela LDO e pela LRF.	Consolidação, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, das propostas orçamentárias dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e demais órgãos. Previsão de arrecadação de receitas e fixação de despesas pela	Presidente da República encaminha proposta ao Congresso até 31 de agosto que discute e vota até 22 de dezembro de cada ano	Legalidade; unidade, universalidade e anualidade ²⁵

23 A Legislatura corresponde ao mandato parlamentar, com duração de quatro anos. Cada legislatura se divide em quatro sessões legislativa que correspondem a cada ano do mandato. Para saber mais, consulte Andrade, A. e Coutinho, R. Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

24 As LDOs disciplinam inúmeras questões a exemplo de regras de remanejamento do orçamento, definição de prazos de elaboração, comunicação e processamento de inumeráveis processos orçamentários, estabelecimento de critérios de saneamento de impedimentos de emendas parlamentares individuais, definição de tipos de impedimentos de ordem técnica, fixação de recomendações, fixação de critérios de apresentação de emendas, remanejamento de recurso de programação do orçamento, impositividade das emendas parlamentares, medidas saneadoras, adoção ou restrição de indexadores, correção de classificadores de despesa etc. Ver Nota Técnica Conjunta no 5, de 2014, CN, 28/abril, 2014 e NTC no 6, Idem, 13 de maio de 2014.

25 Unidade: o governo possui um único orçamento; Universalidade: o orçamento deve contemplar todas as despesas e receitas do Estado; Orçamento bruto: todas as parcelas da receita e da despesa devem constar na lei orçamentária, sem qualquer tipo de dedução; Anualidade ou periodicidade: o orçamento geralmente dura um ano; Não afetação das receitas: nenhuma parcela da receita deve ser reservada para atender a determinados gastos; Discriminação ou especialização: as receitas e as despesas devem ser discriminadas na lei orçamentária, evitando-se as dotações globais; Exclusividade: a lei orçamentária deverá conter somente matéria financeira; Equilíbrio: o total das despesas autorizadas não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o período. Ver “O Congresso Nacional e as leis orçamentárias”, Comissão Mista de Orçamento, CMO, Brasília, 2017.



Elaborado pelos autores

O PPA estabelece normativamente as estratégias declaradas pelos governos. Portanto possui uma Dimensão estratégica (base estratégica, mapa estratégico e prioridades estratégicas) que engloba a visão de futuro e os objetivos estratégicos do governo. Esta orienta e é orientada pelos objetivos e estratégias setoriais.

A segunda dimensão é a Tático-operacional, onde estão os programas que dão unidade a conjuntos de ações convergentes, associados com as secretarias ou órgãos responsáveis.

O programa é o instrumento de organização da atuação do governo e articula um conjunto de ações que procuram atacar e solucionar sistematicamente os problemas enunciados, têm o desempenho medido por indicadores e são finalísticos²⁶. Os problemas podem ganhar a forma de uma necessidade ou demanda social.

No Congresso, cada deputado ou senador pode apresentar na Comissão Mista de Orçamento (CMO) até dez emendas ao projeto do PPA ou ao projeto que o revise, particularizando o OGU as necessidades de seus eleitores. Também as comissões permanentes, que tem previsão nos regimentos internos de cada “casa legislativa” e as bancadas estaduais podem apresentar até cinco emendas ao projeto²⁷.

A partir da emenda constitucional nº 86 de 2015, que alterou o art. 166 da CF/1988, as emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória, no limite global de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que metade deste percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

²⁶ Programas administrativos e de gestão.

²⁷ O Congresso Nacional e as leis orçamentárias, Comissão Mista de Orçamento, CMO, Brasília, 2017.



As emendas podem ser objeto de impedimentos de ordem técnica. Os poderes enviarão ao Poder Legislativo, em até 120 dias após a publicação da LOA, as justificativas de impedimento e o Legislativo, por meio da CMO, indicará o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável, até 30 de setembro (art. 166, § 14 CF/1988);

O programa integra PPA e orçamento. As ações são o instrumento de realização dos programas. Nos PPA's de 2000/2003 e 2004/2007 o alinhamento era de programas-problemas, o de 2012/2015 os programas passaram a ser temáticos. A ideia desses modelos é tornar *accountable* o uso de recursos.

O PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249/2016) tem como objetivo geral o “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social” e é estruturado em 54 programas temáticos e 46 Programas de gestão, manutenção e serviços, tal como aponta o quadro abaixo:

QUADRO 1 – CICLOS ORÇAMENTÁRIOS

PPA 2004-2007	PPA 2008 – 2011	PPA 2012 – 2015	PPA 2016 - 2019
0167 Brasil Patrimônio Cultural	0167 Brasil Patrimônio Cultural	2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	2027 - Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento
0169 Cinema, Som e Vídeo	0168 Livro Aberto	Um programa que se desdobra em 11 objetivos e suas respectivas iniciativas	Um programa que se desdobra em 7 objetivos e suas respectivas iniciativas
0172 Cultura Afro-Brasileira	0169 Brasil, Som e Imagem		
1278 Cultura e Tradições: Memória Viva	0171 Museu Memória e Cidadania		
1141 Cultura, Identidade e Cidadania	0172 Cultura Afro-Brasileira		
1142 Engenho das Artes	0813 Monumenta		
0173 Gestão da Política de Cultura	1141 Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania		
0168 Livro Aberto	1142 Engenho das Artes		
0813 Monumenta	1355 Identidade e Diversidade		



	Cultural-Plural	Brasil		
0171 Museu e Memória e Cidadania	1391 Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC			
	0173 Gestão da Política de Cultura			

Elaborado pelos autores

Dessa maneira, as ações contêm projetos, atividades e operações especiais, contendo metas e valores e explicitação das unidades orçamentárias responsáveis pela sua realização. As ações são organizadas em programas que contêm objetivos e resultados esperados.

Existem alguns problemas relacionados ao PPA que devem ser enfatizados. O primeiro deles é o as dificuldades em selecionar de fato prioridades, pois ele é exaustivo, abrangendo todas as despesas de capital e outras e por alcançar todos os setores da administração pública. O segundo é os prazos de elaboração fazem com que a vigência seja limitada. Tem horizonte de 4 anos, abrangendo do segundo ano de governo ao primeiro ano do governo seguinte.

Finalmente, a aprovação pelo Legislativo não é apenas um ritual. A aprovação decorre de inúmeros embates e estratégias diversificadas, que no Brasil, na melhor das hipóteses é acelerada pelo nosso presidencialismo de coalizão, tal como já demonstram Prado, Rezende e Santos (2018).

Assumimos que os setoriais com melhores indicadores sobre o ciclo das funções integradas do orçamento e planejamento são aquelas com melhores capacidades governativas. Portanto, a integração PPA, LDO, LOA com os planos setoriais e sistemas de informações adequados, pressupondo que eles possam ir além dos dados financeiros, constitui-se em elemento básico de planejamento e de *accountability* [vertical e horizontal].



4. Considerações finais

O orçamento público brasileiro, em todos os níveis federativos, está subordinado a leis específicas que determinam os limites desde sua elaboração até a execução e muitas vezes, até a posterior prestação de contas os órgãos próprios como o Tribunal de Contas da União. Entre as leis orçamentárias se destacam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelecem os projetos, as prioridades e as fontes de receita, custeio e maneiras de execução orçamentária.

O desempenho do orçamento expressa as relações entre os diferentes atores e as prioridades institucionais. Noutros casos, os orçamentos expressam lógicas estruturantes advindas da gestão macroeconômica e fiscal. Há ainda situações onde as estratégias políticas impactam fortemente nas condições macro institucionais da gestão, a exemplo do uso de Restos a Pagar.

O artigo apresentou em linhas gerais as condições de funcionamento global do orçamento e depois descreveu os dinamismos do orçamento setorial da cultura, alguns deles impactados pelos primeiros, a exemplo do comportamento da execução orçamentária-financeira nos processos de gestão de crises ou tempos de bonança, quando a disponibilidade do financeiro e mesmo seu fluxo repercutem na gestão.

Também fizemos uso do comportamento financeiro do MinC para acentuar estrangulamentos ou livres escolhas políticas. No primeiro rol assinalamos o papel dos gastos com pessoal e da máquina administrativa, tipo de despesa que deve equilibrar objetivos de ampliação de capacidades administrativas e fomento de atividades finalísticas. Também foram analisadas as modalidades de despesa, com oscilações entre aplicações diretas, fomento de ações de instituições da sociedade civil e apoio a outros entes federados no fomento de suas ações culturais.

Ao final, foram analisadas as fontes de recursos da cultura. A substituição de fontes gerais pela CONDECINE teve impacto significativo no perfil de gastos e na capacidade de equilibrar o atendimento dos múltiplos objetivos da área. Observamos que houve queda de fontes vinculadas como as loterias, fato que



tanto pode expressar a lógica das políticas fiscais, como desatenção para o desenho das fontes de financiamento por parte dos gestores da cultura.

Os restos a pagar também foram tratados, embora nesse caso com certa perplexidade decorrente dos montantes inscritos a partir dos primeiros anos da segunda década do século. Nossa hipótese é que os RP não são mal em si, mas que impactam fortemente na gestão e na previsibilidade a respeito da disponibilidade ou não de recursos e, mais ainda de recursos para novas ações.

Para concluir, chamamos a atenção para a dimensão organizativa do planejamento por programa. A articulação PPA, LDO e LOA deve ser levada a sério, especialmente pela estrutura do PPA que permite a organização de ações em programas com qualidade formais típicas do planejamento por desempenho, exigindo a definição de objetivos, metas e indicadores que permitam acompanhar o desempenho do poder público para além dos seus aspectos financeiros.



5. Referências

ANCINE- **Relatório anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual**, relativo ao exercício de 2014, elaborado pela ANCINE, na qualidade de Secretaria Executiva do FSA, nos termos do art. 12, VI, do Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007

Andrade, A. e Coutinho, R. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.

CRUZ, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira. **Orçamento Público: No Congresso Nacional**. Brasília: Instituto Desenvolver, 2010.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass r. **El costo de los derechos: Por que la libertad depende de los impuestos**. Buenos Aires: Veintinuno editores, 2015

LUNELLI, Reinaldo Luiz. **A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**. Disponível em:
<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>
acesso em 25 julho de 2018.

MATIAS, José Pereira. **Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

Matos dos Santos, C.H, et alii, **A dinâmica dos gastos com saúde e educação públicas no Brasil (2006-2015): impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária**, NT 485, IPEA, Brasília, agosto de 2016.

Nota Técnica Conjunta no 5, CN, 28 de abril de 2014.

Nota Técnica Conjunta no 6, CN, 13 de maio de 2014.

PRADO, Mendonça, OLIVEIRA, João Rezende de Almeida SANTOS, Júlio Edstron S. **Presidencialismo de coalizão: da Velha República a atualidade brasileira**. Goiânia: espaço acadêmico, 2018.

Rezende, Fernando & Cunha, Armando (org.) **A reforma esquecida: orçamento, gestão e desenvolvimento**, Editora FGV, RJ, 2013.



Vieira, F.S. & Piola, S.F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do Sistema único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde**, TD 2225, IPEA, Brasília, 2016

