

**As Instituições Federais nos Governos de Fernando Henrique e nos  
dois primeiros anos do Governo Lula<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Frederico A Barbosa da Silva, Técnico de Planejamento e Pesquisa, IPEA/DISOC.

1. APRESENTAÇÃO .....	3
2. OS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS: ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA .....	3
3. GRAU DE EXECUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS .....	6
4. FINANCIAMENTO E SISTEMA NACIONAL DE CULTURA .....	7
5. BIBLIOGRAFIA.....	10

## 1. APRESENTAÇÃO

Esse texto analisa a execução orçamentária das instituições federais de cultura, ou seja, do Fundo Nacional da Cultura e do Ministério da Cultura durante a última década e primeiros anos da década de 2000. O período abrange os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e os dois primeiros do Governo Lula (2003-2004). Ao final tece alguns comentários a respeito do financiamento do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

A primeira parte descreve a execução e analisa o comportamento dos recursos distribuídos entre administração Direta e Indireta. A segunda analisa o grau de execução orçamentária da administração pública federal de cultura e, finalmente a terceira analisa as fontes de recursos e os limites dos recursos para o financiamento do SNC.

## 2. OS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS: ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Para contextualização breve devemos lembrar de alguns movimentos ocorridos durante a década dos 1990. Nos primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso houve um alavancamento dos recursos financeiros para a cultura em relação ao governo Itamar Franco, e nos anos seguintes os recursos orçamentários oscilaram sempre em valores superiores a 1995. Apenas em 2002, último ano do segundo mandato de FHC e 2003, início do Governo Lula, os recursos federais para o setor foram inferiores àqueles verificados em 1995.

As maiores variações negativas coincidiram com o período de crise em 1998, em 2002, ano da eleição do novo governo, com uma queda de 23% em relação a 2001 e 23% em relação a 1995. O ano 2003 foi igualmente dramático, quando se verificou o menor nível de recursos orçamentários executados desde 1995.

A recuperação vem no ano seguinte quando em 2004 os recursos voltam ao nível executado em 1995. Essas tendências podem ser observadas nas Tabelas 1 e 2.

TABELA 1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CULTURA, 1995 a 2004.

Ano	Administração Direta		Administração Indireta						Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	
1995	106.488	34.344	12.559	48.299	4.998	142.107	50.937	-	399.733
1996	160.941	31.138	15.379	48.630	5.111	136.474	51.578	-	449.251
1997	134.179	53.592	13.915	49.227	7.482	135.476	58.499	-	452.370
1998	124.600	44.645	17.206	43.356	8.174	123.366	51.016	-	412.362
1999	157.383	36.425	15.931	47.146	8.189	127.535	44.762	-	437.372
2000	150.052	77.754	16.469	43.552	19.971	108.077	40.279	-	456.153
2001	164.331	98.264	16.215	41.088	10.700	110.807	44.021	-	485.427
2002	104.599	58.222	16.635	40.008	10.754	103.026	39.198	-	372.442
2003	68.161	50.484	13.772	32.717	8.718	94.645	32.092	22.792	323.380
2004	89.494	85.613	16.167	37.815	9.062	101.487	31.464	27.603	398.705

Fonte: SIAFI, elaboração Ipea. (valores deflacionados pelo IGDI médio anual para dezembro 2004)

A Tabela 2 apresenta o nível de dispêndio no período considerado, revelando um pico em 2001, quando o Minc executou R\$ 485 milhões (Administração Direta + Indireta). Neste ano o FNC dispôs de maiores recursos (R\$ 98,2 milhões), o mesmo

valendo para a administração central com R\$ 164,3 milhões. Os recursos da Ancine somam-se ao executado pelo do Minc em 2003 e 2004<sup>2</sup>, o que representou R\$ 22,7 e R\$ 27,6 milhões. Sem somar a Ancine os recursos totais executados seriam 7% inferiores ao observados em 1995.

A Tabela 3 apresenta a variação relativa dos dispêndios das instituições federais e do Fundo tendo por base 1995 (nos totais no biênio 2003/2004 estão incluídos os dispêndios da Ancine).

TABELA 3 – VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CULTURA ENTRE 1995 E 2004 (1995=100).

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

Fonte: SIAFI, elaboração Ipea.

As instituições da administração indireta perderam recursos durante a década de 1990, sobretudo aquelas de maior porte como o Iphan, Funarte e Biblioteca Nacional que perderam recursos sistematicamente ao longo da década até meados dos anos 2000 (2004).

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

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

A Casa de Rui Barbosa e a Fundação Palmares (FCP) chegaram ao final do período com recursos superiores aos de 1995. Entretanto, há que se considerar dificuldades operacionais, em especial da FCP. E, em que pese sua tradição e importância histórica, estas são instituições pequenas relativamente às outras unidades orçamentárias do Minc.

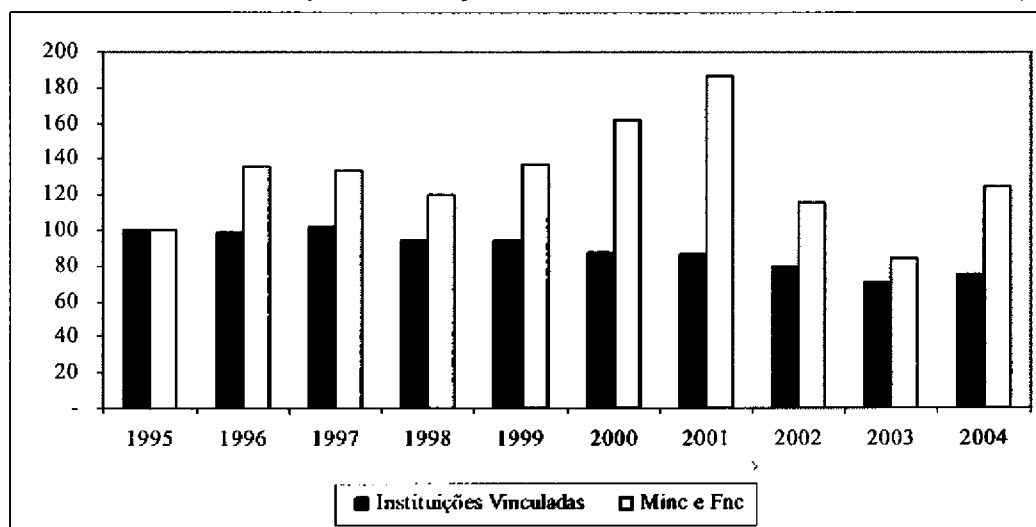
<sup>2</sup> Em 2004, o Minc recebeu a Ancine ao seu desenho institucional.

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

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

Mas também se deve considerar que a administração indireta (instituições vinculadas juntas) perdeu recursos e chegou a 2004 com orçamento executado, excluída a Ancine, 25% inferiores ao de 1995, enquanto Minc + FNC chegaram 2004 com recursos 25% maiores aos de 1995 (apenas em 2003, esses foram menores que aqueles verificados em 1995). O Gráfico 1 apresenta esse comportamento. Na sessão seguinte analisa-se a qualidade da execução orçamentária.

GRÁFICO 1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE CULTURA FACE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA MINC E FNC (1995=100)



Fonte: SLAFI, elaboração Ipea.

### 3. GRAU DE EXECUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS

O nível de execução médio das instituições federais é relativamente alto. A Casa de Rui Barbosa, a Fundação Biblioteca Nacional, o Iphan e a Funarte têm níveis de execução acima de 90%. O problema é claro se se considera as informações anteriores, isto é, sobre perdas de recursos durante a década de 90 e início dos anos 2000, isto é, ao se constatar que a execução acima de 90% veio acompanhada de diminuição dos recursos. Os resultados da Ancine destoam do padrão de execução geral, pois a Agência ainda vivia, naquele período, processos de consolidação institucional e definição de parâmetros de execução orçamentária.

Por outro lado, a execução do Minc (63%) e do Fundo Nacional de Cultura (58,7%) é baixa comparativamente e decorre da absorção dos cortes globais impostos ao setor cultural federal. Muitos outros elementos devem compor a análise, entre eles as políticas de contingenciamentos e cortes de recursos, entretanto, no escopo do aqui apresentado, constatamos dois elementos:

*a) problemas importantes no nível da alocação financeira das instituições vinculadas tanto nos montantes quanto na transparência e forma de gestão financeira;*

*b) perda de recursos das instituições federais de cultura, que fazem uso recorrente do Fundo Nacional e das leis de incentivo para realização de projetos prioritários.*

A Tabela 4 apresenta o grau de execução financeira das instituições federais, inclusive Fundo Nacional de Cultura.

TABELA 4 – GRAU DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ÓRGÃOS FEDERAIS DE CULTURA, 1995 a 2004.

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

(\*) O grau de execução considerado compreende o liquidado sobre o autorizado.

Fonte: SIAFI, elaboração Ipea.

Os dois elementos apresentados implicam em dificuldades na gestão, no planejamento ótimo de recursos e agregam uma terceira questão. Entretanto, podemos adicionar mais uma questão, a do papel do Fundo Nacional de Cultura na configuração do SNC;

#### **4. FINANCIAMENTO E SISTEMA NACIONAL DE CULTURA**

A montagem do Sistema Nacional de Cultura tem no FNC e nas capacidades desenvolvidas nas instituições federais, suas peças mais importantes. A possibilidade de dispor de recursos financeiros e a capacidade de orientação técnica e coordenação de ações não é monopólio, mas concentra-se no Governo Federal. No que se refere ao SNC e ao papel do Governo Federal, deveria haver transparência sobre os objetivos e as disponibilidades reais de recursos a serem transferidos e também sinalização (pela qualidade da elaboração e execução orçamentária) da prioridade do fortalecimento programado e estratégico das instituições federais.

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

Como vimos no item anterior, os recursos financeiros das instituições federais de cultura declinaram nos anos 1990 e 2000. Diversas análises apontam que os montantes de recursos do Fundo Nacional e do Mecenato não conseguiram atender a livre demanda de projetos apresentados. Podemos imaginar suas dificuldades para estabelecer convênios que envolvam repasse de recursos.

Assim, o Sistema Nacional de Cultura (SNC), tendo nos recursos financeiros um dos seus elementos estratégicos, não encontra nos montantes atuais, nível de recursos suficiente para o atendimento de suas necessidades básicas. A composição de fontes de financiamento Federal, Estadual e Municipal poderia dinamizar a articulação de partes do sistema, mas ainda assim os recursos seriam insuficientes para estabelecer mecanismos automáticos estáveis de repasses de recursos que não dependessem de convênios e compromissos casuais.

No quadro pintado, estão implícitas as prioridades alocativas do Governo Federal. Existem mais de uma alternativa e todas encontrarão dificuldades na rigidez e condicionantes dados pelo quadro geral do financiamento, mas também pelas dificuldades particulares das instituições culturais.

Uma possibilidade alternativa é a garantia de recursos pelo menos do nível federal, não para o fomento direto, mas para a configuração do Sistema Nacional como institucionalidade. A outra possibilidade é aumentar as capacidades de atuação das instituições federais para que ganhem abrangência nacional. No entanto, as duas alternativas implicam em aumento de recursos e transparência relativamente aos objetivos e na relação com as outras esferas de governo.

A Tabela 5 abaixo apresenta a execução do Ministério da Cultura por fonte de recursos. Sequer as fontes vinculadas tiveram em 2004, nível de execução satisfatório.

TABELA 5: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINC POR FONTES, 2004.

Órgão/Fontes de Financiamento	Dotação Inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	%	Nível de Execução (%) (D=C/B)
<b>MINISTÉRIO DA CULTURA</b>	<b>607.840.324</b>	<b>623.668.727</b>	<b>398.707.690</b>	<b>100,00</b>	<b>76,1</b>
<b>1 - Recursos do Tesouro</b>	<b>503.725.772</b>	<b>619.644.191</b>	<b>394.899.343</b>	<b>99,04</b>	<b>76,0</b>
<b>1.1 - Recursos Provenientes de Impostos + DRU</b>	<b>340.743.291</b>	<b>347.498.330</b>	<b>261.697.448</b>	<b>65,64</b>	<b>75,3</b>
1.1.1 - Recursos Ordinários	340.743.291	347.498.330	261.697.448	65,64	75,3
<b>1.2 - Contribuições Sociais</b>	<b>130.794.961</b>	<b>139.858.341</b>	<b>103.332.629</b>	<b>25,92</b>	<b>73,9</b>
1.2.1 - Contribuição sobre a Receita de Concursos e Prognósticos	80.772.640	87.560.005	58.937.404	14,78	67,3
1.2.2 - COFINS - Contribuição Financiamento da Seguridade Social	29.282.389	31.358.409	31.272.758	7,84	99,7
1.2.3 - Cont. Sobre a Arrecadação dos Fundos de Invest. Regionais	8.848.584	8.848.583	1.078.502	0,27	12,2
1.2.3 - Cont. Plano. Seg. Soc. Serv.	11.891.348	12.091.344	12.043.955	3,02	99,6
<b>1.3 - Contribuições Econômicas</b>	<b>9.670.968</b>	<b>9.670.968</b>	<b>8.999.339</b>	<b>2,26</b>	<b>93,1</b>
1.3.3 - Cont. para o Desenv. da Indústria Cinematográfica Nacional	9.670.968	9.670.968	8.999.339	2,26	93,1
<b>1.4 - Operações de Crédito</b>	<b>18.643.400</b>	<b>18.643.400</b>	<b>18.131.937</b>	<b>4,65</b>	<b>97,8</b>
<b>1.6 - Recursos Próprios</b>	<b>2.788.932</b>	<b>2.788.932</b>	<b>2.737.990</b>	<b>0,69</b>	<b>98,2</b>
<b>1.5 - Outros Recursos*</b>	<b>1.184.220</b>	<b>1.184.220</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>2 - Recursos de Outras Fontes</b>	<b>4.114.552</b>	<b>4.114.536</b>	<b>3.808.347</b>	<b>0,96</b>	<b>92,6</b>
2.1 - Recursos Próprios	4.114.552	4.114.536	3.808.347	0,96	92,6

Fonte: SIAFI/STN, elaboração IPEA/DISOC.

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

TABELA 6: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINC POR PROGRAMAS, EM 2004

EM R\$ 1,00

Programas dos Órgãos selecionados	Dotação Inicial (A)	Lei + Créditos (B)	Liquidado (C)	Participação no total (D)	Nível de Execução (C/B)
<b>MINISTÉRIO DA CULTURA</b>	<b>507.840.324</b>	<b>523.668.727</b>	<b>398.707.690</b>	<b>100,00</b>	<b>76,1</b>
Brasil Patrimônio Cultural	53.884.803	52.531.297	30.353.931	7,61	57,8
Livro Aberto	19.335.679	19.290.742	15.857.475	3,98	82,2
Cinema, Som e Vídeo	15.605.495	23.005.495	20.107.164	5,04	87,4
Museu Memória e Cidadania	15.677.695	17.693.923	16.865.457	4,23	95,3
Cultura Afro-Brasileira	16.947.020	17.229.532	8.132.290	2,04	47,2
Monumenta	24.240.400	24.240.399	22.630.261	5,68	93,4
Ver Cinema, ser Brasil	43.363.442	38.286.024	27.582.554	6,92	72,0
Cultura, Identidade e Cidadania	16.160.000	14.899.029	4.073.729	1,02	27,3
Engenho das Artes	116.342.854	116.005.179	62.313.778	15,63	53,7
Cultura e Tradições: Memória Viva	3.443.232	3.443.222	2.601.038	0,65	75,3
<b>TOTAL PROGRAMAS</b>	<b>324.950.620</b>	<b>326.624.842</b>	<b>210.537.677</b>	<b>52,81</b>	<b>64,5</b>
Apoio Administrativo	116.093.780	127.586.744	125.055.612	31,37	98,0
Gestão da Política de Cultura	17.469.644	15.924.389	14.999.975	3,76	94,2
Gestão de Participação em Organismos Internacionais	719.800	738.299	382.197	0,15	78,9
Providência de Inativos e Pensionistas da União	41.173.737	44.006.215	43.856.179	11,00	99,7
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.423.575	2.769.070	2.743.351	0,69	99,1
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	1.860.008	1.860.008	932.699	0,23	50,1
Reserva de Contingência	4.149.160	4.149.160	-	-	0,0
<b>TOTAL ATIVIDADES-MEIO</b>	<b>182.889.704</b>	<b>197.033.885</b>	<b>188.170.013</b>	<b>47,19</b>	<b>95,8</b>

Fonte: SIAFI/STN, elaboração IPEA/DISOC.



A Tabela 6 apresenta a execução orçamentária do Ministério da Cultura por programas. Mostra que os programas meio representam 47,1% dos recursos e um nível de execução próximo a 100%. Os outros programas representam as ações finalísticas e significam 52,8% dos recursos, mas com uma execução de 64,5%. Cabem destaques para execução dos programas *Cultura Afro-Brasileira* (47,2%), *Cultura, Identidade e Cidadania* (27,3%) com um nível de execução muito baixo. Os programas *Engenho das Artes* e *Brasil Patrimônio Cultural* também têm execução muito abaixo da execução dos programas finalísticos, 53,7% e 57,8%, respectivamente.

## 5. BIBLIOGRAFIA

ANDRADE DA SILVA, E., BARBOSA DA SILVA, F. A. E CASSIOLATO, M. M., *Fundo Nacional da Criança e do Adolescente: Situação atual e propostas de aprimoramento*, Ipea, mimeo.

BARBOSA DA SILVA, F.A. *Notas sobre o Sistema Nacional de Cultura*, Ipea, Brasília, 2004, mimeo.

BARBOSA DA SILVA, F.A. e CHAVES, J. V. *Fundo Nacional de Cultura (FNC): Situação Atual e Possibilidades de Aprimoramento*, Ipea, Bsb, 2005, mimeo.

MALAGODI, M.E. & CESNIK. *Projetos Culturais*, Fazenda Arte Ed. SP, 1998.

MENDONÇA, M. *Leis de Incentivo à Cultura – Uma Saída para a Arte*, Ed. Carthago & Forte, SP, 1994.

MINC, *Legislação Cultural Brasileira*, Bsb, 1997.

\_\_\_\_\_. *Economia da Cultura*, Minc, 1998.

*Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n.0 7, IPEA, Brasília (DF), agosto de 2003.

REIS, ANA CARLA FONSECA, *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura*, Ed. Pioneira Thomson Learning, SP, 2003.

SARAVIA, ENRIQUE. *Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural*, *Revista de Administração Pública*, 33 (1): 89-119, 1999.