



# SENADO FEDERAL

## AVISO N° 14, DE 2016

(Nº 176/2016, NA ORIGEM)  
(DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO)

Senhor Presidente,

Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência um exemplar do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Cultura (FiscCultura), exercício de 2014, resultante de levantamento realizado por este Tribunal com a finalidade de aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento das organizações e dos programas da Fundação Cultura, no âmbito do processo nº TC-018.752/2014-4, apreciado pelo Plenário do TCU, em 22/4/2015, mediante Acórdão nº 921/2015.

A divulgação desse trabalho, além de dar transparência às ações desta Corte, visa oferecer, ao Congresso Nacional e à Sociedade, informações sobre as políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal que têm como objetivo garantir aos brasileiros o exercício dos direitos culturais, conforme o previsto no art. 215 da Constituição Federal de 1988.

Registro, por oportuno, que a versão eletrônica desse Relatório está disponível em <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao/cultura/destaques/fisccultura.htm>

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Aroldo Cedraz".

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal  
Brasília - DF

**Relatório Sistêmico  
de Fiscalização**

The logo consists of the lowercase letters 'fisc' in a white, bold, sans-serif font, centered within a white circle. This circle is set against a larger, dark blue circular background that has a thick white border. To the left of this graphic, there is a large, dark blue, stylized arrow shape pointing towards the center.

# Cultura

**2014**



República Federativa do Brasil  
Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Aroldo Cedraz de Oliveira (Presidente)  
Raimundo Carreiro (Vice-presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

### **Ministros-Substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

### **Ministério Público junto ao TCU**

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)  
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

# **Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Cultura**

Exercício de 2014

Relatoria:  
**ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**  
Ministro-Substituto

Brasília, 2015



© Copyright 2015, Tribunal de Contas de União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

# MENSAGEM DO PRESIDENTE

O Tribunal de Contas da União, em seu contínuo propósito de aprimorar seus processos de trabalho e oferecer melhores serviços ao Estado e à sociedade, tem evoluído significativamente no exercício de sua missão constitucional.

A exemplo da efetividade alcançada, ano a ano, na Fiscalização de Obras Públicas (Fiscobras), percebeu-se que sistemática semelhante poderia ser desenvolvida e aplicada em outras áreas de atuação da Corte de Contas.

Formalmente, seguiram-se algumas provocações ao Plenário para que o estudo da questão fosse iniciado, a exemplo de comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Plenária de 27/1/2011, bem como de manifestação deste Presidente em Declaração de Voto, proferida por ocasião do exame da consolidação do Fiscobras de 2011 (TC-028.136/2010-1).

A proposta pretendia a criação de um produto, nos moldes do Fiscobras, que oferecesse uma visão mais sistêmica das funções de governo para o Congresso Nacional, para os gestores de políticas públicas, para a comunidade acadêmica e para os brasileiros.

Como efeito desse esforço intelectual, o Tribunal promoveu ajustes na sua estrutura para avançar na direção da fiscalização especializada, ampla e, sobretudo, integrada.

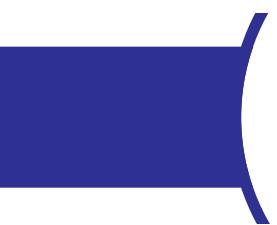
Já em 2013, muitas fiscalizações foram conduzidas em áreas relevantes e alguns produtos desse esforço evolutivo vêm sendo apresentados em “Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fiscs)”. Nesses trabalhos é retratada a situação financeira e orçamentária do tema auditado, com o fim precípua de contribuir para a evolução dos serviços públicos ofertados pelo Estado ao cidadão.

Por intermédio dos Fics, são efetuadas análises de caráter sistêmico, capazes de identificar fragilidades na alocação de recursos ou na execução de políticas públicas. Como resultado, são apontados os principais problemas da função, na visão do Tribunal, bem como apresentadas propostas de acompanhamento de questões mais complexas, o que é realizado, ano a ano, pelo TCU, para a verificação da evolução dos achados até que eles sejam resolvidos. Agora, a intenção é que os Relatórios sejam disponibilizados ao público em sequência de publicações.

O presente Relatório Sistêmico da Cultura 2014 (Fisc Cultura 2014), desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto em 2014, descreveu a destinação dos recursos voltados às políticas culturais, acompanhamento do TCU de temas afetos à cultura e, como tema de destaque, o direito à memória.

Portanto, é com grande satisfação que disponibilizamos mais este resultado da efetiva atuação do Tribunal de Contas da União em prol do aperfeiçoamento da gestão pública.

AROLDO CEDRAZ  
Presidente do TCU



## MENSAGEM DO RELATOR

A cultura consagra-se como direito social na Constituição de 1988, assegurando o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, de sorte que, dentro do sistema nacional de cultura, ela integra os processos de transformação e de desenvolvimento social, com políticas públicas que promovem a superação da exclusão sociocultural e, assim, contribuem para a consolidação da cidadania no Brasil, sem descuidar do respeito à diversidade cultural e da preservação da memória e do patrimônio cultural. Constitui-se, pois, em elemento estratégico para o desenvolvimento nacional.

Por esse prisma, o Tribunal de Contas da União (TCU) oferece o presente Relatório Sistêmico de Fiscalização da Cultura (Fisc Cultura 2014) ao Congresso Nacional, aos gestores públicos, à comunidade acadêmica e, enfim, à toda sociedade brasileira.

Para tanto, na presente publicação, faz-se a apresentação descritiva e analítica do panorama orçamentário-financeiro na Função Cultura até o exercício de 2013, destacando a destinação dos recursos voltados às políticas públicas culturais. E, adicionalmente, o relatório traz a análise dos indicadores e das metas referentes ao Programa 2027 do PPA 2012/2015 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, além da análise sobre os indicadores do Plano Nacional da Cultura (PNC) e do Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM).

De todo modo, como tema em destaque, o Fisc Cultura 2014 centrou-se no direito à memória com o intuito de dar visibilidade às políticas voltadas para a aquisição, a preservação e a disseminação do patrimônio ligado às diversas formas de manifestação cultural brasileira, salientando que, na análise desse tema, buscou-se identificar elementos que possam embasar a avaliação de resultados das políticas culturais voltadas ao direito à memória.

Por fim, o relatório apresenta os principais trabalhos realizados pelo TCU na aludida função orçamentária até o exercício de 2014, incluindo estudos sobre o Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-Cultura) e sobre o benefício da meia-entrada, que objetivam ampliar o acesso à cultura.

Parabenizo, então, todos os integrantes da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, nas pessoas do então Secretário Marcelo Bemerguy e dos Auditores Federais Moisés Rocha Bello, Gerson André de Sousa Filho, Nildes Maria Leite da Silva Araujo e Alípio Dias dos Santos Neto, pela realização de mais este brilhante trabalho técnico.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Ministro-Substituto

# LISTA DE SIGLAS

<b>Anatel</b>	Agência Nacional de Telecomunicações
<b>Ancine</b>	Agência Nacional do Cinema
<b>ANPG</b>	Associação Nacional de Pós-Graduandos
<b>BB</b>	Banco do Brasil
<b>Cenedom</b>	Centro Nacional de Estudos e Documentação da Museologia
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CIE</b>	Carteira de Identificação Estudantil
<b>CNAE</b>	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
<b>CNM</b>	Cadastro Nacional de Museus
<b>Condecine</b>	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
<b>DCEs</b>	Diretórios Centrais dos Estudantes
<b>DGT</b>	Demonstrativo de Gastos Tributários
<b>FisCultura</b>	Relatório Sistêmico da Função Cultura
<b>Fistel</b>	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
<b>FNC</b>	Fundo Nacional da Cultura
<b>FSA</b>	Fundo Setorial do Audiovisual
<b>Funai</b>	Fundação Nacional do Índio
<b>Geplanes</b>	Sistema de Gestão de Planejamento Estratégico
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>Ibram</b>	Instituto Brasileiro de Museus
<b>INDL</b>	Inventário Nacional da Diversidade Linguística
<b>INRC</b>	Inventário Nacional de Referências Culturais
<b>IPCA</b>	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
<b>Iphan</b>	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>Mercosul</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda

<b>MinC</b>	Ministério da Cultura
<b>MP</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>OEI</b>	Organização dos Estados Ibero-americanos
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PNC</b>	Plano Nacional de Cultura
<b>PNCV</b>	Política Nacional de Cultura Viva
<b>PNM</b>	Política Nacional de Museus
<b>PNSM</b>	Plano Nacional Setorial de Museus
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>Prodav</b>	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
<b>Prodecine</b>	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro
<b>Promoart</b>	Programa de Apoio do Artesanato de Tradição
<b>Pronac</b>	Programa Nacional de Apoio à Cultura
<b>RAE</b>	Reuniões de Análise Estratégica
<b>RFB</b>	Receita Federal do Brasil
<b>Salic</b>	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura
<b>SAV</b>	Secretaria do Audiovisual
<b>Sefic</b>	Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
<b>Siafi</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
<b>Siminc</b>	Sistema de Informações do Ministério da Cultura
<b>SNIIC</b>	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>Ubcs</b>	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
<b>UNE</b>	União Nacional dos Estudantes
<b>Unesco</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fontes de financiamento das políticas culturais (despesas empenhadas) .....	16
Figura 2 – Receita prevista x receita realizada do FNC .....	17
Figura 3 – Despesas empenhadas e líquidas na Função Cultura por subfunções em 2013 .....	21
Figura 4 – Comparativo de despesas liquidadas no Programa 2027 por área de atuação (2012 e 2013) .....	23
Figura 5 – Distribuição dos Pontos de Cultura por UF .....	47
Figura 6 – Distribuição dos Pontões de Cultura por UF .....	48
Figura 7 – Distribuição dos museus no território nacional .....	52
Figura 8 – Distribuição dos Pontos de Memória no território nacional .....	53
Figura 9 – Organograma do Ministério da Cultura .....	63

# LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Dotação autorizada por função de governo (em milhões de R\$) .....	13
<b>Tabela 2</b> – Despesa empenhada por função de governo (em milhões de R\$) .....	14
<b>Tabela 3</b> – Despesa empenhada da Função Cultura (em milhões de R\$) .....	18
<b>Tabela 4</b> – Despesas empenhadas na Função Cultura por Unidade Orçamentária, em 2013 .....	19
<b>Tabela 5</b> – Execução orçamentária das principais unidades orçamentárias do MinC, em 2013 (em milhões de R\$) .....	20
<b>Tabela 6</b> - Despesas liquidadas, em 2013, nas subfunções 391 e 392, por Ação Orçamentária .....	20
<b>Tabela 7</b> – Dotação autorizada por grupo de natureza de despesa (GND) – 2012 a 2014.....	22
<b>Tabela 8</b> – Recursos captados por meio de renúncia fiscal (em milhares de R\$).....	34
<b>Tabela 9</b> – Situação dos processos de prestações de contas na SAV .....	35
<b>Tabela 10</b> – Situação dos processos de prestações de contas na Sefic .....	35
<b>Tabela 11</b> – Editais da Ancine.....	37
<b>Tabela 12</b> – Percentual de propostas habilitadas em editais da Ancine.....	38
<b>Tabela 13</b> – Quantidade de cartões emitidos em 2013-2014, por região .....	42
<b>Tabela 14</b> – Consumo por tipo de estabelecimento comercial, conforme CNAE, em 2014 .....	43
<b>Tabela 15</b> - Faixa etária dos trabalhadores beneficiários do Vale-Cultura, em 2014 .....	44
<b>Tabela 16</b> - Raça/etnia dos trabalhadores beneficiários do vale cultura, em 2014.....	44
<b>Tabela 17</b> – Bens Tombados .....	49

# SUMÁRIO

Introdução .....	11
<b>1 Onde são aplicados os recursos destinados às políticas culturais.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 O financiamento das políticas culturais.....</b>	<b>16</b>
1.1.1 Arrecadação do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).....	16
<b>1.2 Desempenho orçamentário da Função Cultura.....</b>	<b>18</b>
1.2.1 As perspectivas da aplicação de recursos nas políticas culturais.....	18
1.2.1.1 Perspectiva institucional.....	19
1.2.1.2 Perspectiva da entrega de bens e serviços .....	20
1.2.1.2 Perspectiva programática .....	23
<b>1.3 Contingenciamento orçamentário do exercício 2014.....</b>	<b>24</b>
<b>2 Como as políticas culturais são monitoradas e avaliadas .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 PPA, Plano Nacional de Cultura (PNC) e         Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM) .....</b>	<b>27</b>
2.1.1 Críticas aos objetivos e metas do PPA e do PNC .....	28
<b>3 Aspectos das políticas culturais acompanhados pelo TCU .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 Projetos culturais apoiados por meio de renúncia fiscal .....</b>	<b>31</b>
<b>3.2 Estímulo à regionalização das produções audiovisuais brasileiras .....</b>	<b>36</b>
<b>Nesse contexto, o TCU, no Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário, fez a seguinte recomendação:.....</b>	<b>36</b>
<b>3.3 Políticas de incentivo ao consumo de bens e serviços culturais.....</b>	<b>40</b>
3.3.1 Meia-entrada.....	40
3.3.2 Vale-Cultura .....	41

<b>3.2 Estímulo à regionalização das produções audiovisuais brasileiras .....</b>	<b>36</b>
Nesse contexto, o TCU, no Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário, fez a seguinte recomendação: .....	36
<b>3.3 Políticas de incentivo ao consumo de bens e serviços culturais .....</b>	<b>40</b>
3.3.1 Meia-entrada.....	40
3.3.2 Vale-Cultura .....	41
 <b>4 Direito à memória .....</b>	 <b>45</b>
<b>4.1 Políticas públicas que viabilizam a fruição do direito à memória.....</b>	<b>46</b>
4.1.1 A Política Nacional de Cultura Viva .....	46
4.1.2 O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) .....	48
4.1.3 O Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) .....	50
<b>4.2 A audiência pública sobre direito à memória .....</b>	<b>54</b>
4.2.1 Gestão administrativas das entidades .....	55
4.2.2 Prestação de contas dos recursos repassados .....	55
4.2.3 Indicadores e métricas .....	56
4.2.4 Análise dos resultados da audiência pública.....	57
 <b>5 Conclusão .....</b>	 <b>59</b>
 <b>6 Proposta de Encaminhamento .....</b>	 <b>61</b>
 <b>Voto.....</b>	 <b>63</b>
 <b>Acórdão nº 921/2015 – TCU – Plenário .....</b>	 <b>73</b>
 <b>Apêndice .....</b>	 <b>76</b>

# INTRODUÇÃO

A elaboração anual do Relatório Sistêmico da Função Cultura (FisCultura), implementada a partir de 2013 pelo Tribunal de Contas da União, visa oferecer ao Congresso Nacional e à sociedade informações quantitativas e qualitativas sobre as políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal que têm objetivo de garantir aos brasileiros o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, conforme previsto no art. 215 da Constituição Federal de 1988.

O desenvolvimento do presente relatório está estruturado em quatro capítulos: a) Onde estão sendo aplicados os recursos destinados às políticas culturais; b) Como as políticas culturais são monitoradas e avaliadas; c) Aspectos das políticas culturais acompanhados pelo TCU; e um tópico especial sobre d) Direito à memória.

No primeiro capítulo do desenvolvimento é apresentado um quadro descritivo e analítico sobre onde estão sendo aplicados os recursos federais destinados às políticas culturais.

No segundo capítulo busca-se demonstrar se os indicadores e metas previstos nos instrumentos de planejamento – Programa 2027 Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015; Plano Nacional de Cultura (PNC); e Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM) – são adequados e suficientes para embasar a avaliação dos resultados das políticas culturais.

No terceiro capítulo são sumarizados os assuntos ligados à cultura acompanhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

E por último, no quarto capítulo, o tema direito à memória é explorado no sentido de fornecer critérios transparentes e objetivos capazes de embasar a avaliação dos resultados das políticas culturais, no que tange ao direito à memória. Para esse fim, este Tribunal realizou audiência pública, em dia 26/8/2014, com o apoio do Ministério da Cultura (MinC), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).



# 1 ONDE SÃO APLICADOS OS RECURSOS DESTINADOS ÀS POLÍTICAS CULTURAIS

Para fins de contextualização da distribuição dos recursos do orçamento público federal entre as diversas funções de governo, a Tabela 1 traz a dotação orçamentária por função nos últimos três exercícios financeiros encerrados (2011-2013).

Tabela 1 – Dotação autorizada por função de governo (em milhões de R\$)

Função	2011(1)	2012(1)	2013
Previdência Social	431.350,46	449.669,70	446.964,31
Saúde	89.009,68	99.780,80	93.105,13
Educação	74.936,48	93.975,82	89.819,83
Trabalho	45.539,51	54.703,55	67.340,29
Assistência Social	54.875,22	65.286,80	66.099,87
Defesa Nacional	40.737,40	46.855,35	39.716,77
Judiciaria	27.396,51	28.840,57	26.677,29
Administração	25.320,21	28.025,32	25.745,40
Agricultura	24.161,36	24.917,92	25.009,49
Transporte	28.608,80	38.596,15	24.032,38
Ciência e Tecnologia	9.114,08	12.137,93	12.150,68
Segurança Pública	12.206,33	12.896,26	11.284,73
Organização Agrária	6.188,38	8.846,67	10.027,32
Urbanismo	8.752,01	10.269,27	8.765,59
Gestão Ambiental	6.172,85	9.480,23	7.534,12
Legislativa	7.515,72	7.354,18	7.062,87
Comercio e Serviços	7.305,46	7.636,59	6.995,33
Essencial a Justiça	7.167,79	4.689,43	4.830,86
Desporto e lazer	3.242,37	4.020,55	4.124,98
Cultura	2.227,54	3.393,22	3.502,55
Saneamento	2.118,36	4.843,46	3.418,29
Indústria	3.636,92	2.948,68	2.641,50

Função	2011(1)	2012(1)	2013
Relações Exteriores	2.634,77	2.679,84	2.342,44
Direitos da Cidadania	2.275,56	2.450,30	2.050,35
Comunicações	1.645,41	1.740,67	1.653,78
Energia	1.157,74	1.302,93	1.212,60
Habitação	844,64	848,81	293,92
Total	926.141,59	1.028.190,99	994.402,67

Fonte: Siafi Gerencial, 15/10/2014 (peça 41, p. 1-6).

(1) Valores atualizados a dezembro de 2013 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual. Para os valores relativos ao exercício de 2011, o período utilizado como base para o cálculo do índice de atualização foi de janeiro/2011 a dezembro/2013. Já para o exercício 2012, foi utilizado o período de janeiro/2012 a dezembro/2013.

Nota: Conforme a classificação funcional da despesa, adotada no Plano Plurianual 2012-2015, o termo “função” refere-se ao maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, refletindo a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde e defesa.

Apesar de pequena em relação às demais funções de governo, a fatia do orçamento da União destinada à cultura pelo Congresso Nacional é crescente, em termos reais. Nos exercícios de 2011 e 2012, a Função Cultura ocupava, em valores absolutos, a 23ª posição dentre as 27 funções de governo. Em 2013, passou a ocupar a 20ª posição, com taxa média real de crescimento da ordem de 25% a.a. nos dois últimos exercícios. Em termos percentuais, a dotação da Função Cultura variou entre 0,24% e 0,35% do total do orçamento de cada um dos exercícios constantes da tabela.

Na Tabela 2 retrata-se a despesa empenhada por função de governo para os exercícios 2011 a 2013, destacando, ainda, o percentual dos valores empenhados em relação à dotação atualizada do orçamento para cada uma das funções.

**Tabela 2 – Despesa empenhada por função de governo (em milhões de R\$)**

Função	2011 (1) (2)		2012 (1) (2)		2013 (2)	
Administração	22.868,52	90%	24.828,29	89%	21.965,94	85%
Agricultura	18.923,95	78%	18.466,51	74%	20.491,57	82%
Assistência Social	54.404,38	99%	63.483,30	97%	64.646,57	98%
Ciência e Tecnologia	8.357,20	92%	8.755,22	72%	10.739,84	88%
Comercio e Serviços	4.425,61	61%	4.440,32	58%	4.994,59	71%
Comunicações	1.009,91	61%	1.228,93	71%	1.434,38	87%
Cultura	1.688,19	76%	2.135,10	63%	2.408,47	69%

Função	2011 <sup>(1) (2)</sup>		2012 <sup>(1) (2)</sup>		2013 <sup>(2)</sup>	
Defesa Nacional	38.593,84	95%	41.448,93	88%	37.796,46	95%
Desporto e Lazer	1.376,26	42%	1.409,42	35%	2.317,29	56%
Direitos da Cidadania	1.680,71	74%	1.491,06	61%	1.532,57	75%
Educação	69.784,67	93%	81.353,15	87%	82.251,84	92%
Energia	747,09	65%	892,09	68%	1.027,15	85%
Essencial a Justiça	6.936,53	97%	4.505,87	96%	4.647,71	96%
Gestão Ambiental	4.478,44	73%	6.198,76	65%	6.595,31	88%
Habitação	606,54	72%	633,65	75%	206,72	70%
Indústria	2.224,07	61%	2.437,80	83%	2.241,05	85%
Judiciaria	26.885,20	98%	27.329,95	95%	25.740,83	96%
Legislativa	7.218,26	96%	6.786,58	92%	6.579,81	93%
Organização Agrária	5.060,81	82%	6.542,10	74%	7.558,78	75%
Previdência Social	429.830,41	100%	448.462,17	100%	446.134,75	100%
Relações Exteriores	2.296,46	87%	2.593,74	97%	2.257,83	96%
Saneamento	1.973,47	93%	2.974,67	61%	2.953,02	86%
Saúde	86.244,78	97%	89.582,62	90%	85.304,34	92%
Segurança Pública	9.180,29	75%	9.693,16	75%	9.108,78	81%
Trabalho	43.514,76	96%	47.642,88	87%	66.150,39	98%
Transporte	22.885,32	80%	25.124,79	65%	20.903,08	87%
Urbanismo	5.104,35	58%	5.292,77	52%	4.831,72	55%
Total	878.300,02		935.733,83		942.820,79	

**Fonte:** Siafi Gerencial, 15/10/2014 (peça 41, p. 1-6).

<sup>(1)</sup> Valores atualizados a dezembro de 2013 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual. Foi utilizada a mesma metodologia de atualização explicitada na legenda da Tabela 1.

<sup>(2)</sup> O valor percentual indicado na tabela representa a despesa empenhada em relação à dotação atualizada para cada uma das funções de governo.

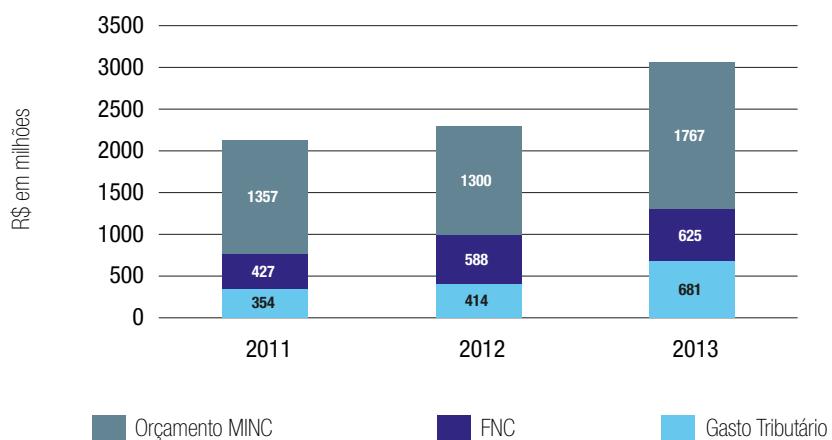
Caso a Tabela 2 fosse organizada pelo percentual de execução do orçamento, do maior percentual para o menor, a Função Cultura ocuparia a 16<sup>a</sup>, 22<sup>a</sup> e 25<sup>a</sup> posição, respectivamente, para os exercícios 2011, 2012 e 2013.

A reduzida execução orçamentária da Função Cultura foi um dos aspectos apontados no Fis-Cultura 2013, no qual se registrou que, embora o orçamento dessa função tenha aumentado nos últimos anos, tal fato não tem sido acompanhado de maior capacidade do MinC em efetivar a despesa autorizada. Adiante, serão apresentadas mais informações a esse respeito.

## 1.1 O financiamento das políticas culturais

São três as principais fontes a financiar as políticas culturais no âmbito da União: recursos do Tesouro Nacional, que constituem o orçamento ordinário do MinC; recursos arrecadados à conta do Fundo Nacional da Cultura (FNC); e os incentivos fiscais (também chamados de gasto tributário, renúncia fiscal ou mecenato), que representam a maior fonte de financiamento de projetos culturais, conforme se pode observar na Figura 1:

**Figura 1 – Fontes de financiamento das políticas culturais (despesas empenhadas)**



**Fonte:** Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal (peça 42); para os valores referentes aos gastos tributários. Siafi Gerencial: dados do FNC e do orçamento do MinC (peça 41, p. 9-20).

**Nota:** Para o cálculo do orçamento do MinC referente ao exercício 2011 foram deduzidos os programas não finalísticos (0750: Apoio administrativo; 0906: Operações Especiais: Serviços da dívida externa; e 0089: Previdência de Inativos e Pensionistas da União). Para os exercícios 2012 e 2013, foram considerados somente os empenhos realizados no principal programa temático do MinC (2027: Preservação, Promoção e Acesso).

A concessão de incentivos fiscais está respaldada nas seguintes normas: Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), Medida Provisória 2.228-1/2001 e, mais recentemente, na Lei 12.761/2012 (Lei do Vale-Cultura).

### 1.1.1 Arrecadação do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)

O Fundo Nacional da Cultura (FNC), instituído pela Lei 8.313/1991, tem por objetivo captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). É de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração e operado sob a forma de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis.

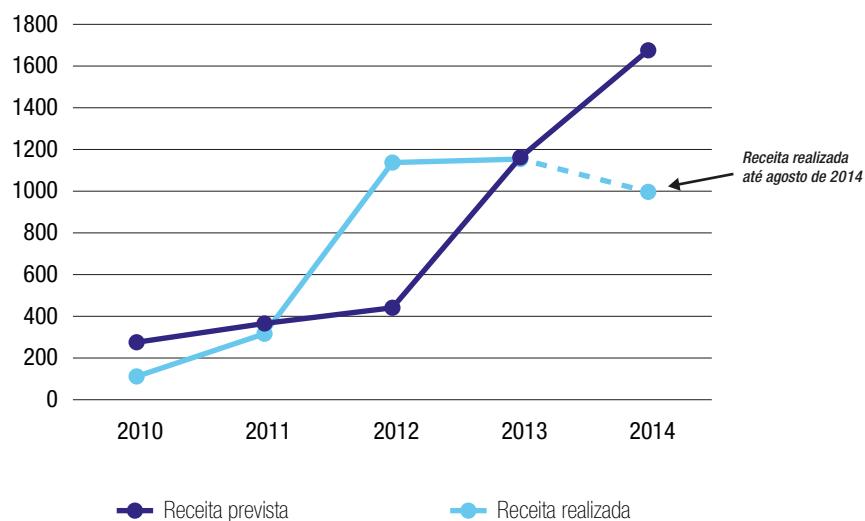
O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é uma categoria de programação específica do FNC, utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.

As receitas do FNC cresceram substancialmente a partir de 2011 em decorrência da entrada em vigor da Lei 12.485, de 12/9/2011, conhecida como a “Lei da TV Paga”, que agregou à lista de fatos geradores da cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) – que é fonte de arrecadação do FNC – a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais, abrangendo, assim, grande parte dos serviços de telecomunicações.

Ademais, a permissão dada pela lei para que empresas de telecomunicação pudessem operar no mercado de televisão por assinatura fez com que o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) também passasse a ser fonte de arrecadação do FNC. Em 2013, Condecine e Fistel injetaram R\$ 899 milhões no FNC. Em 2014, até o final de agosto, foram arrecadados R\$ 785 milhões apenas nessas duas fontes do FNC.

A Figura 2 ilustra a evolução da arrecadação do FNC no período de 2010 a 2014. O forte desacasamento entre receita realizada e receita prevista, em 2012, deve-se, provavelmente, ao fato de não ter sido adequadamente estimado o impacto da Lei da TV Paga nas receitas do FNC. O valor correspondente à receita realizada em 2014 se limita ao que foi arrecadado até agosto, razão pela qual a receita realizada ainda está um pouco distante daquela inicialmente prevista.

**Figura 2 – Receita prevista x receita realizada do FNC**



Fonte: Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 47-55).

Notas: Valores referentes aos exercícios 2010, 2011 e 2012 foram atualizados a dezembro de 2013 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual.

## 1.2 Desempenho orçamentário da Função Cultura

Os sucessivos aumentos concedidos ao orçamento destinado às políticas culturais nos últimos anos não têm sido acompanhados de melhoria na capacidade do MinC executar a despesa autorizada. Por essa razão, a liquidação e o pagamento da despesa empenhada têm sido cada vez menor proporcionalmente à despesa autorizada. Em consequência, o montante de restos a pagar não processados é crescente nos últimos anos.

De fato, ao longo do período 2010 a 2013 (Tabela 3), o volume de despesas inscritas em restos a pagar, relativamente ao total empenhado em cada um dos exercícios, aumentou de 37%, em 2010, para 63%, em 2013. Em relação a 2014, considerando os valores foram empenhados e pagos até agosto, não há perspectiva de melhora dessa situação.

**Tabela 3 – Despesa empenhada da Função Cultura (em milhões de R\$)**

Exercício	Dotação	Empenhado	% <sup>(1)</sup>	Liquidado	% <sup>(1)</sup>	Pago	% <sup>(1)</sup>	RPNP <sup>(2)</sup>	% <sup>(3)</sup>
2010	2.769	1.751	63	1.108	40	1.020	37	644	37
2011	2.228	1.688	76	772	35	765	34	916	54
2012	3.393	2.135	63	982	29	949	28	1.153	54
2013	3.502	2.408	69	896	26	869	25	1.512	63
2014	3.020	1.436	48	534	18	529	18	-	-

**Fonte:** Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 1-8).

<sup>(1)</sup> Percentuais calculados em relação à dotação autorizada.

<sup>(2)</sup> Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

<sup>(3)</sup> Percentuais calculados em relação ao empenho.

**Nota:** Os valores referentes aos exercícios 2010, 2011 e 2012 foram atualizados a dezembro de 2013 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual. Dados de 2014 refletem a execução somente até o final de agosto de 2014.

Questão importante a ser observada na Tabela 3 é a aparente interrupção da tendência de aumento da dotação autorizada que vinha ocorrendo nos anos anteriores. De 2010 a 2013, a dotação orçamentária da Função Cultura aumentou consideravelmente. Em 2014, todavia, a dotação autorizada voltou a patamares inferiores ao de 2012, em termos reais. Apenas nos próximos exercícios será possível analisar com maior propriedade se tal fato constitui, realmente, uma inflexão na tendência de aumento até então existente.

### 1.2.1 As perspectivas da aplicação de recursos nas políticas culturais

Com o objetivo de produzir diferentes análises, com utilidades diversas para cada grupo de usuários das informações apresentadas, o financiamento das políticas culturais pode ser decomposto em perspectivas diversas, a depender de como são agregadas as informações orçamentárias e financeiras disponíveis nos sistemas da administração pública federal.

### 1.2.1.1 Perspectiva institucional

Para que se tenha uma visão da execução do gasto pela ótica institucional, apresentam-se na Tabela 4 as despesas empenhadas por unidade orçamentária na Função Cultura, em 2013.

**Tabela 4 – Despesas empenhadas na Função Cultura por Unidade Orçamentária, em 2013**

Órgão	Unidade Orçamentária	Despesas empenhadas (R\$ milhões)	% <sup>(1)</sup>
<b>MinC - Administração Direta</b>	Ministério da Cultura	857,47	35,60
	Fundo Nacional de Cultura (FNC)	625,17	25,96
	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional de Cultura (Lei 11.437/2006) <sup>(2)</sup>	264,2	10,97
	Instituto do Patrimônio Hist. e Art. Nacional (Iphan)	206,8	8,59
	Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)	128,18	5,32
	Agencia Nacional do Cinema (Ancine)	101,41	4,21
	Fundação Nacional de Artes	91,89	3,82
	Biblioteca Nacional	83,44	3,46
	Fundação Casa Rui Barbosa	23,31	0,97
<b>MinC - Administração Indireta</b>	Fundação Cultural Palmares	20,53	0,85
	Fundação Nacional do Índio (Funai)	6,06	0,25
<b>Outros</b>	Total empenhado	2.408,46	100

**Fonte:** Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 26).

<sup>(1)</sup> Percentuais calculados em relação ao total de despesas empenhadas.

<sup>(2)</sup> Receitas oriundas, principalmente, da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), destinadas à categoria de programação específica do FNC, denominado Fundo Setorial do Audiovisual.

<sup>(3)</sup> A Funai executou, nos anos de 2010 (R\$ 2.83 milhões), 2011 (R\$ 2,95 milhões), 2012 (R\$ 2,92 milhões) e 2013, despesas na Função Cultura, por meio da “Subfunção 391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” e do “Projeto/Atividade 2814 – Preservação do Conhecimento dos Povos Indígenas”.

A maior parte da despesa empenhada na Função Cultura ocorreu no âmbito da Administração Direta, mediante a execução orçamentária das secretarias finalísticas do MinC e do FNC. Juntos, MinC e FNC responderam por aproximadamente 60% dos recursos empenhados na Função Cultura. Na Tabela 5, são apresentados mais detalhes a respeito da execução orçamentária dessas duas unidades.

**Tabela 5 – Execução orçamentária das principais unidades orçamentárias do MinC, em 2013 (em milhões de R\$)**

Unidade Orçamentária	Dotação	Empenhado	% <sup>(1)</sup>	Liquidado	% <sup>(1)</sup>	Pago	% <sup>(1)</sup>	RPNP <sup>(2)</sup>	% <sup>(3)</sup>
MinC (42101)	1.262	858	68	276	22	270	21	581	68
FNC (42902)	1.091	625	57	61	6	45	4	564	90

Fonte: Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 26).

<sup>(1)</sup> Percentuais calculados em relação à dotação da UO.

<sup>(2)</sup> Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

<sup>(3)</sup> Percentuais calculados em relação ao valor empenhado.

Como se vê, foram empenhados apenas 57% da dotação autorizada para o FNC, e somente 6% foram liquidados. Isso resultou em um alto valor de restos a pagar não processados (cerca de 90% do valor empenhado no exercício). A situação do MinC também é semelhante, porém com um índice de empenho e liquidação pouco superior ao do FNC.

Conforme se verá adiante, a reduzida execução orçamentária dos recursos da cultura pode ser explicada, em parte, pelos contingenciamentos orçamentários e, em parte, por fatores internos ao MinC.

#### 1.2.1.2 Perspectiva da entrega de bens e serviços

A visualização de como estão sendo financiadas as entregas de bens e serviços na área da cultura, ao menos em termos aproximados, pode ser obtida a partir da apresentação das despesas em termos de subfunções típicas e ações orçamentárias, conforme a Tabela 6. A Função Cultura é decomposta em duas subfunções típicas, que evidenciam as áreas da atuação governamental finalística. São elas: “391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” e “392 - Difusão Cultural”. Essas subfunções englobam conjuntos de ações orçamentárias que se vinculam aos programas do PPA.

**Tabela 6 - Despesas liquidadas, em 2013, nas subfunções 391 e 392, por Ação Orçamentária**

Subfunção	Projeto/Atividade	Despesas Liquidadas (R\$ milhões)	% <sup>(1)</sup>
391	Preservação de bens e acervos culturais	21,70	61,70
	Manutenção do patrimônio histórico e cultural de ciência e da saúde na Fiocruz	6,24	17,74
	Patrimônio arquivístico nacional	3,67	10,44
	Preservação do patrimônio cultural das cidades históricas	1,79	5,09
	Preservação cultural dos povos indígenas	1,72	4,89
	Contribuição ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro	0,05	0,14
	Total	35,17	100

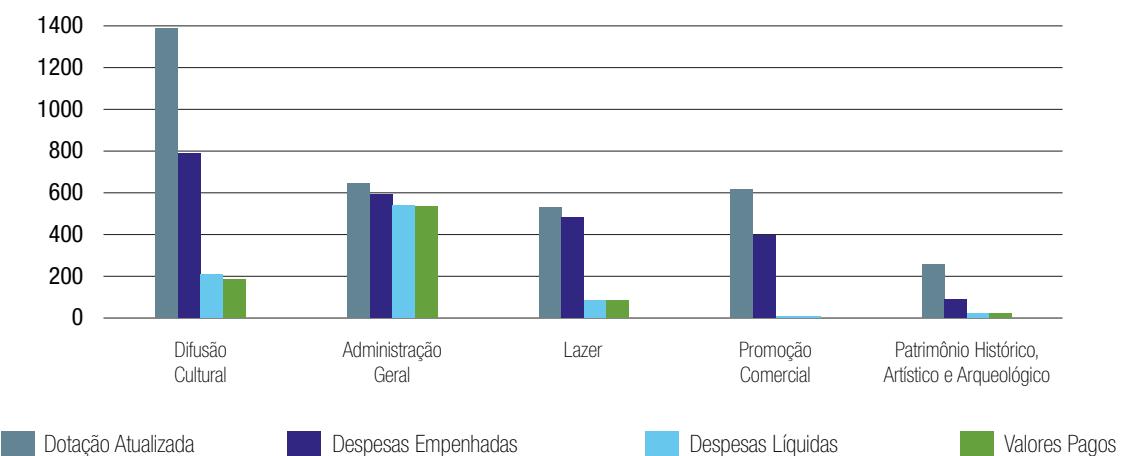
<b>Subfunção</b>	<b>Projeto/Atividade</b>	<b>Despesas Líquidas (R\$ milhões)</b>	<b>% (1)</b>
392	Promoção e fomento à cultura brasileira	112,04	46,43
	Funcionamento de espaços e equipamentos culturais	69,59	28,84
	Difusão cultural e divulgação do Brasil no exterior	30,22	12,52
	Fomento ao setor audiovisual (medida provisória n. 2.228-1/2001)	11,16	4,62
	Formulação e gestão da política cultural	10,72	4,44
	Implantação, instalação e modernização de espaços e equipamentos culturais	4,74	1,96
	Produção e difusão de conhecimento na área cultural	2,59	1,07
	Ações integradas de cultura e educação	0,18	0,07
	Administração dos investimentos, financiamentos e atividades do fundo setorial do audiovisual - Lei n. 11.437, de 2006	0,08	0,03
Total		241,32	100

Fonte: Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 36-37).

(1) Participação das despesas liquidadas no total liquidado na subfunção.

Além das subfunções típicas (391 – Patrimônio, Histórico, Artístico e Arqueológico e 392 – Difusão Cultural), em 2013, outras subfunções não típicas tiveram relevante execução orçamentária no âmbito da Função Cultura, conforme se verifica na Figura 3, em que são apontados os valores empenhados e liquidados nas subfunções de maior materialidade no exercício.

**Figura 3 – Despesas empenhadas e líquidas na Função Cultura por subfunções<sup>1</sup> em 2013**



Fonte: Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 34).

(1) Apenas subfunções cujo empenho representou mais do que 1% do total empenhado na Função Cultura.

Nota: Valores em R\$ milhões.

Observa-se, com clareza, que a execução da subfunção Administração Geral – gastos não finalísticos –, que abarca as despesas relacionadas ao funcionamento do MinC, é expressivamente superior a das demais subfunções. Em outras palavras, o MinC manteve a tendência de baixa capacidade de implementar suas políticas finalísticas, por meio da execução da despesa que lhe é confiada no orçamento.

Esse fenômeno pode ser mais bem compreendido a partir da visualização da execução orçamentária segregada por grupo de natureza de despesa (GND) para o órgão superior MinC, apresentada na Tabela 7, para o período que vai de 2012 até agosto de 2014.

**Tabela 7 – Dotação autorizada por grupo de natureza de despesa (GND) – 2012 a 2014**

**Dotação autorizada e percentual empenhado por GND  
(R\$ milhões, real)**

Grupo Natureza de Despesa	2012	% <sup>(1)</sup>	2013	% <sup>(1)</sup>	2014	% <sup>(2)</sup>
Pessoal e encargos sociais	465,65	95	505,65	94	507,99	96
Juros e encargos da dívida	4,54	21	-	-	-	-
Outras despesas correntes	1.077,36	65	1.164,38	62	1.159,78	46
Investimentos	898,42	46	1.078,49	61	515,79	22
Inversões financeiras	720,78	62	890,48	74	967,99	43
Amortização/refinanciamento da dívida	7,32	70	-	-	-	-
Reserva de contingencia	0	-	30,57	-	457,60	-

Fonte: Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 57-61).

(1) Percentual calculado em relação ao valor empenhado no exercício.

(2) Valores utilizados para o cálculo do percentual limitam-se ao valor acumulado até agosto de 2014.

Ao mesmo tempo em que se observa estabilidade nos valores autorizados para a natureza “pessoal e encargos sociais”, com alto percentual de empenho, há também estabilidade das autorizações para “outras despesas correntes”, mas com percentual empenhado nunca superior a 65%, e volatilidade nas despesas autorizadas para investimento acompanhadas de baixa execução orçamentária, sem que seja possível concluir se há tendência de redução ou aumento das dotações autorizadas para investimentos na pasta, mesmo analisando séries históricas mais longas.

Ainda com relação a investimentos, observa-se que a ação orçamentária “12MG – Implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos – praças dos esportes e da cultura” foi a que recebeu maior percentual de empenho nos anos de 2012 e 2013, representando cerca de 70% do total de recursos empenhados no grupo investimentos. Em 2014, a ação “5538 – Preservação do patrimônio cultural das cidades históricas” vem se destacando no grupo investimentos, com cerca de 70% do total empenhado no grupo, considerando o valor acumulado até o final de agosto de 2014.

Com relação ao grupo “inversões financeiras”, em 2014, a única ação que teve despesas empenhadas foi a “006A – Investimentos retornáveis no setor audiovisual mediante participação em empresas e projetos – Fundo Setorial do Audiovisual”. Essa ação diz respeito à participação em

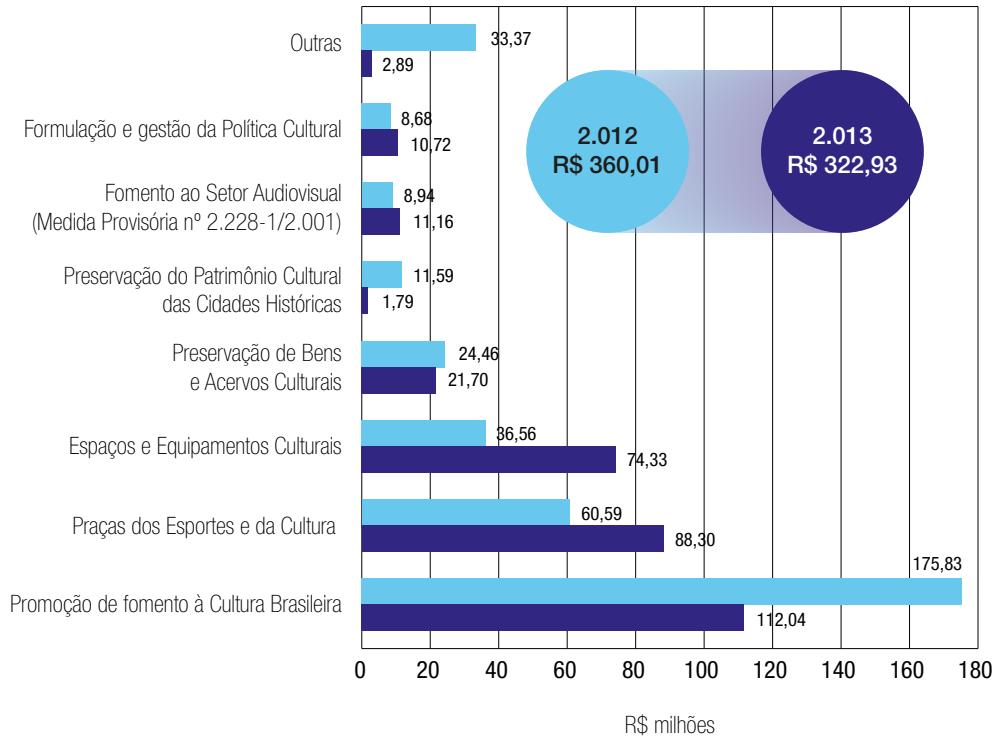
projetos, tendo como contrapartida a participação do FSA nos resultados comerciais dos projetos e no capital de empresas (participação minoritária). Nessa modalidade de colaboração financeira, os recursos aplicados pelo FSA são retornáveis, porém não exigíveis.

### 1.2.1.2 Perspectiva programática

As despesas da Função Cultura foram organizadas de forma diferente no PPA 2012-2015 em relação ao PPA 2008-2011. Anteriormente, o MinC era responsável por diversos programas finalísticos, tais como: “0167 Brasil Patrimônio Cultural”; “0169 Brasil, Som e Imagem”; “1163 Brasil: Destino Turístico Internacional”; “0172 – Cultura Afro-Brasileira”; “1141 Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania”; dentre outros programas. No PPA 2012-2015, as ações finalísticas a cargo do MinC foram consolidadas no “Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”. Em razão disso, a análise feita neste tópico se restringirá à liquidação da despesa no Programa 2027, entre 2012 e 2013.

Na Figura 4, é possível notar que os principais gastos no âmbito do programa 2027 estão relacionados às seguintes áreas de atuação: promoção e fomento à cultura brasileira; implantação de praças dos esportes e da cultura; espaços e equipamentos culturais; e preservação de bens e acervos culturais.

**Figura 4 – Comparativo de despesas liquidadas no Programa 2027 por área de atuação (2012 e 2013)**



**Fonte:** Siafi Gerencial, em 15/10/2014 (peça 41, p. 39-43).

**Nota:** As ações orçamentárias do Programa 2027 são diferentes nesses dois períodos. Dessa forma, para permitir comparações dos gastos, as ações orçamentárias do exercício 2012 foram agrupadas conforme áreas de atuação dispostas nas ações orçamentárias do ano 2013. Os gastos foram agrupados segundo orientações dadas pelo MinC.

Os gastos relacionados à “Promoção e fomento à cultura brasileira” dizem respeito ao fomento a eventos artísticos diversos, como espetáculos, exposições, oficinas e festivais.

As aplicações em implantação de “Praças dos Esportes e da Cultura” têm por objetivo integrar, em um mesmo espaço físico, programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços sócio-assistenciais, políticas de prevenção à violência e inclusão digital. Essa ação faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que aponta áreas de investimento prioritárias para o país.

Os gastos em “espaços e equipamentos culturais” consolidam ações atinentes à implantação, modernização e funcionamentos de espaços culturais. Esse grupo compreende, além do funcionamento dos espaços culturais da União, a digitalização de acervos culturais e o funcionamento de bibliotecas.

Por fim, os gastos efetuados na “Preservação de bens e acervos culturais” referem-se a custos relativos ao funcionamento de museus do Governo Federal; preservação de acervos audiovisuais; resgate da documentação histórica do Brasil existente no exterior etc.

### 1.3 Contingenciamento orçamentário do exercício 2014

Conforme informações do MinC (peça 41, p. 62-63), o orçamento do ministério para 2014, sem emendas parlamentares, correspondeu a R\$ 983,9 milhões, dos quais R\$ 833,9 milhões liberados para execução. O contingenciamento no exercício, portanto, foi de R\$ 150 milhões, equivalente a 15,24% do orçamento autorizado para despesas discricionárias.

Segundo o ministério, isso impactou a execução de ações planejadas para 2014 tanto em relação a projetos finalísticos quanto à manutenção administrativa das unidades. Conforme relatado, as ações prioritárias que tiveram metas reduzidas em virtude do contingenciamento foram:

- a) Programa Cultura Viva: não houve a possibilidade de ampliação da rede, apenas a destinação de recursos para manutenção;
- b) Centros Integrados de Arte e Esporte – Ceus: centros tiveram sua inauguração adiada;
- c) Funcionamento de museus: adiamento de reformas que haviam sido planejadas nos museus, prejudicando o seu funcionamento e reduzindo o acesso ao público;
- d) Preservação do Patrimônio Cultural: a atuação na preservação de bens tombados no país, a cargo do Iphan, teve que ser reduzida;
- e) Fomento à produção artística nacional: editais, que no passado eram lançados anualmente, foram adiados para 2015.

Em 2013, o orçamento a cargo do MinC também havia sido contingenciado em suas despesas discricionárias na ordem de R\$ 279 milhões, o que correspondeu a 26,75% do inicialmente autorizado na lei orçamentária anual.

A reduzida execução orçamentária dos recursos da Função Cultura pode ser explicada em parte pelos contingenciamentos, pois isso reduz o valor que o MinC e suas entidades vinculadas, de fato, têm disponível em relação ao registrado na Lei Orçamentária Anual. Todavia, considerando que os percentuais de inexecução extrapolam em muito os percentuais de contingenciamento, não é possível descartar a plausibilidade da hipótese de que há baixa capacidade gerencial do MinC em implementar as políticas de sua competência.

## 2 COMO AS POLÍTICAS CULTURAIS SÃO MONITORADAS E AVALIADAS

Segundo o documento intitulado “Modelo de Planejamento Governamental”, elaborado pelo MP:

[...] monitoramento consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Já a avaliação é uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais (...) para viabilizar as entregas de bens e serviços à população” (peça 43, p. 13).

No Relatório Sistêmico da Função Cultura de 2013 (FisCultura 2013), foram apresentados e avaliados os atributos e as propriedades dos indicadores do “Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”, constante do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Os principais parâmetros de avaliação foram a análise crítica da coerência entre os indicadores e os objetivos do programa, a sensibilidade dos indicadores às metas e iniciativas do programa; e a possibilidade de apuração tempestiva dos indicadores.

Os seguintes indicadores foram definidos no PPA 2012-2015 para medir o desempenho do Programa 2027: a) proporção dos gastos com cultura em relação ao gasto total das famílias; b) oferta de equipamentos culturais, calculada pela média de equipamentos culturais (por exemplo: praças de esporte e cultura, bibliotecas e museus) por municípios brasileiros; e c) quantidade de livros lidos por habitante ao ano.

Concluiu-se àquela altura que os indicadores do PPA 2012-2015 não refletiam a maioria dos objetivos e das metas propostas para o Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso.

Na mesma linha, apesar de não ter sido possível avaliar a totalidade das metas constantes do Programa 2027, identificou-se que parte delas não refletia adequadamente as políticas públicas culturais. Além disso, alguns resultados apresentados pelo MinC poderiam levar a interpretações equivocadas pelos usuários das informações.

O MinC reconheceu que os apontamentos deste Tribunal coincidem em vários aspectos com a avaliação de sua equipe e que há dificuldades na identificação de instrumentos para aferir os resultados dos objetivos do Programa 2027 (peça 27, p. 2).

Acerca do acompanhamento das metas relativas ao Programa 2027, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) informou que o processo de monitoramento do PPA 2012-2015 é realizado de maneira contínua, com dois momentos formais no ano para a captação de informações sobre os atributos do Plano (peça 30).

O MP destacou, ainda, que não existe processo específico para monitoramento e avaliação da execução do Programa 2027, sendo que a avaliação dos objetivos, das metas e das iniciativas individualizadas desse Programa segue o mesmo padrão estabelecido para os outros programas temáticos do PPA (peça 30).

Segundo o MP, as informações constantes do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 são fornecidas pelas unidades responsáveis pela consecução do programa temático. O MP analisa

essas informações e inquire as unidades setoriais, caso haja lacunas ou inconsistências na análise (peça 30).

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2013, também foi realizada análise dos indicadores do Programa 2027 e da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas a partir de quatro objetivos do Programa, com base no critério da relevância.

Naquele trabalho, verificou-se que, com exceção do indicador sobre a oferta de equipamentos culturais, os indicadores do programa temático 2027 eram dificilmente correlacionáveis à intervenção governamental, inadequados, portanto, para avaliar o alcance dos objetivos do programa.

Com base na análise realizada, foram encontradas evidências para refutar a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do Programa Temático 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes de normativos do TCU que tratam do assunto.

Por essas razões, no Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU apreciou o FiscCultura 2013, foi realizada a seguinte recomendação:

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Cultura que, ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto no 7.866, de 19 de dezembro de 2012, avaliem a conveniência e oportunidade de promover a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso;

No âmbito do presente trabalho, foram solicitadas informações sobre os resultados das medidas adotadas para atendimento dessa recomendação. Em resposta, o MinC informou que, no que tange aos indicadores avaliados, de fato, há dificuldades para se encontrar instrumentos que contemplam a mensuração dos resultados de todos os objetivos do Programa 2027 e preencham todos os requisitos destacados no Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário (peça 27, p. 2).

Destacou, ainda, que os apontamentos feitos pelo TCU coincidem em vários aspectos com a avaliação de sua equipe, mas que se entendeu mais adequado adiar a simples alteração de indicadores e metas para realizar a reformulação de todo o planejamento do ministério para o próximo quadriênio, que se iniciará em 2016, com a construção, em 2015, de um novo PPA, no qual serão incluídos indicadores e metas que reflitam melhor o desenvolvimento das políticas do MinC (peça 27, p. 2).

A despeito de não terem ocorrido ajustes na revisão anual da proposta do PPA do ano de 2014 em relação a indicadores e metas do Programa 2027, a sinalização de que haverá reformulação desses parâmetros quando da elaboração do próximo PPA permite emitir opinião no sentido de que a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário está em fase de implementação.

Além das iniciativas de monitoramento e avaliação realizados pelos órgãos centrais, como é o caso do trabalho desenvolvido pelo MP para fins de acompanhamento do PPA, e que foram objeto de minuciosa análise tanto no FiscCultura 2013 quanto no Parecer Prévio às Contas de Governo relativo ao exercício de 2013, e o serão novamente aqui, neste capítulo, serão acrescentadas análises sobre o acompanhamento setorial a cargo do MinC, sobretudo em relação ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e ao Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM).

## 2.1 PPA, Plano Nacional de Cultura (PNC) e Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM)

O PNC, previsto no art. 215, § 3º, da Constituição Federal, é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Nacional de Cultura na perspectiva do Sistema Nacional de Cultura.

A Lei 12.343, de 2/12/2010, que instituiu o PNC e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), entre outras providências, estabeleceu que o plano é decenal e lista os objetivos e princípios que o regem, além das diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais.

O Plano é composto de 36 estratégias, 274 ações e 53 metas, que devem ser cumpridas até o ano de 2020 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm)).

O monitoramento e a avaliação do PNC são realizados pelo MinC, que deve conferir periodicamente se o plano está sendo cumprido de forma eficaz e de acordo com suas diretrizes. No sítio “<http://pnc.culturadigital.br/metas/>” é possível acompanhar a situação das metas propostas e as ações realizadas para alcançá-las.

É relevante avaliar a qualidade desse monitoramento, bem assim a fidedignidade, completude e clareza dos dados e informações acerca do cumprimento do PNC. Diante da elevada quantidade de metas estabelecidas no PNC, este trabalho avaliará as informações constantes do monitoramento realizado em algumas dessas metas.

O art. 11 da Lei 12.343/2010 dispõe que o PNC será revisto periodicamente, tendo como objetivo a atualização e o aperfeiçoamento de suas diretrizes e metas, sendo que a primeira revisão do plano será realizada após quatro anos da promulgação da lei.

Segundo o MinC, o processo de revisão do PNC está em andamento. Um grupo de trabalho foi criado para reunir, consolidar, validar e disponibilizar as informações necessárias à revisão do plano, que posteriormente serão apresentadas ao Comitê Executivo do Plano Nacional de Cultura. Esse comitê é a principal instância de deliberação no processo revisional das diretrizes, estratégias, metas e ações do PNC, conforme art. 12 da Lei 12.343/2010 (peça 24, p. 20-21).

O monitoramento das metas do PNC é apoiado pelo Sistema de Informações do Ministério da Cultura (Siminc), instituído pela Portaria MinC 38, de 30/4/2013 (peça 43, p. 17). O sistema é de uso obrigatório por órgãos e entidades vinculadas ao MinC e deve registrar os dados dos projetos e atividades dos programas do ministério na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além do PNC, que estabelece metas para todas as dimensões da política cultural, há, especificamente para o campo museal, o Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM) – conjunto de diretrizes, estratégias, ações e metas resultantes de ampla discussão do setor museal ocorrida em 2010 – que é instrumento orientador e de gestão para o setor de museus.

O PNSM é consentâneo aos princípios do PNC e apresenta propostas de alcance local, regional e nacional para os diferentes atores que compõem o setor museal brasileiro. Inobstante o fato de sua mera existência ser digna de elogios, as propostas listadas no PNSM ainda não são objeto de monitoramento. De acordo com o Decreto 8.124, de 17/10/2013, o PNSM deve passar por avaliação e revisão periódicas.

Segundo o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), em 2014 seria realizada sua primeira revisão. O Ibram – responsável pela implementação, monitoramento e coordenação do PNSM – coordena a elaboração dos métodos de revisão, monitoramento e avaliação do Plano (peça 20, p. 24). O foco do

trabalho é elaborar indicadores para as diretrizes do PNSM passíveis de monitoramento. A previsão é de que a avaliação do PNSM ocorra bienalmente, com início no biênio 2015-2016.

A partir dessas considerações, para os propósitos específicos deste trabalho, serão apresentadas e analisadas informações acerca de algumas metas constantes do “Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso” e do PNC, com base em informações constantes do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2013 (Volume II – Tomo I – Monitoramento Temático – Políticas Sociais), divulgado pelo Ministério do Planejamento, e em informações obtidas junto ao MinC.

### **2.1.1 Críticas aos objetivos e metas do PPA e do PNC**

O “Objetivo 0783 - Preservar, identificar, proteger e promover a memória e o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade” do PPA 2012-2015 tem como uma de suas metas realizar 52.000 procedimentos de fiscalização e monitoramento de bens do patrimônio cultural.

Segundo o Iphan, foram realizados 26.861 fiscalizações e monitoramentos do patrimônio cultural, sendo que a apuração é feita por meio de sistema informatizado utilizado pelo instituto e mediante a realização de fiscalizações *in loco* (peça 24, p. 6-7).

Contudo, ao apresentar a análise situacional da meta, o Relatório Anual de Avaliação do PPA esclarece que, entre as atividades realizadas, podem ser destacadas:

[...] a contribuição para a informação de professores e estudantes no campo de conhecimento de folclore e cultura popular brasileira, em escolas públicas do Rio de Janeiro, a partir do desenvolvimento de ações como cursos, seminários, mostras de cinema, contações de histórias, além de assessorias a professores e oferecimento de projetos educativos a escolas das redes de ensino”. (peça 43, p. 569)

Atividades como essas, contabilizadas para o atingimento da meta, não são, na prática, procedimentos de fiscalização e monitoramento do patrimônio cultural. Portanto, a quantidade apresentada como resultado pode não refletir adequadamente as ações condizentes com a meta proposta.

A Meta 20 do PNC estabelece “média de quatro livros lidos fora do aprendizado formal por ano, por brasileiro”. A fonte utilizada para mensurar o atingimento da Meta 20 é a pesquisa “Retratos da Leitura no Brasil”, realizada pelo Instituto Pró Livro. Segundo o MinC, foram implementadas alterações na pesquisa, entre sua segunda edição (realizada em 2007) e a terceira edição (realizada em 2011). O ministério destaca que a mudança na pesquisa dificulta a identificação de um parâmetro único que permita uma comparação ou mesmo identificar possível evolução ou involução entre as pesquisas (peça 23, p. 25-26).

O MinC estaria em fase de estudos para definição de parâmetro único na pesquisa de forma a demarcar, com maior segurança, novo patamar para a Meta 20 do PNC. O ministério informa, ainda, que a expectativa é que a quarta edição da pesquisa seja lançada em 2015 e que, mesmo estando atentos às pesquisas sobre hábitos de leitura no Brasil, não foi identificada outra pesquisa regular que tenha como indicador a quantidade de livros lidos para conferência dos dados da pesquisa “Retratos da Leitura no Brasil”.

A descrição dessa meta é quase idêntica à descrição de um dos indicadores do Programa 2012 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso do PPA 2012-2015, que é “livros lidos por habitante ao ano”.

Esse indicador foi analisado no âmbito da FisCultura 2013, no qual se concluiu que ele é dificilmente correlacionável à atuação governamental, uma vez que a cultura da leitura depende de fatores externos à gestão das políticas culturais.

Ademais, no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2013, destacou-se que o acompanhamento do resultado pode ser afetado por mudança no método de aferição dos dados durante as pesquisas realizadas, com margem de subjetividade na interpretação do que se pode considerar livro lido (apenas um capítulo, parte do livro, livro inteiro etc.).

Desse modo, as mesmas considerações feitas para o indicador constante do PPA 2012-2015 servem para a Meta 20 do PNC, tais como: apuração da meta ser afetada por mudança na metodologia de aferição dos dados; definição de resultado de difícil compreensão; subjetividade na interpretação do que se pode considerar livro lido; e obtenção dos resultados a partir de dados sobre os quais nem o MinC nem nenhum outro órgão governamental têm governabilidade.

A Meta 35 do PNC estipula “gestores capacitados em 100% das instituições e equipamentos culturais apoiados pelo Ministério da Cultura”. O MinC destaca que, além da existência de mais equipamentos culturais (teatros, museus, bibliotecas, centros culturais, cinemas etc.), é importante que esses espaços possam funcionar adequadamente. Para isso, é necessário que as pessoas que trabalham na gestão e na programação desses locais tenham qualificação específica na área em que atuam.

Sobre o acompanhamento da meta, o MinC afirma que, apesar de deter os dados referentes à quantidade de gestores capacitados por meio do Programa de Capacitação em Gestão de Equipamentos Públicos, as informações até então obtidas foram insatisfatórias para o seu monitoramento, não sendo possível aferir o quantitativo de equipamentos públicos com pelo menos um gestor capacitado pelo programa. Ou seja, até o momento, a meta não é passível de monitoramento (peça 26, p. 1-4).

Convém ressaltar que, em virtude do compartilhamento de competências da política cultural, muitas metas dessas políticas dependem da atuação não somente do Governo Federal, por meio do MinC e de suas entidades vinculadas, mas também de outros entes federativos (estados e municípios) e, até mesmo, da iniciativa privada, que também desempenha papel importante na implementação da política cultural.

Tal fato faz com que o cálculo de atingimento dessas metas dependa de informações repassadas por esses atores, o que acarreta a necessidade de o MinC aferir a confiabilidade das informações repassadas. Conforme documento elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) sobre indicadores (peça 48, p. 18), a confiabilidade é propriedade essencial de um indicador, significando que os indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem métodos reconhecidos e transparentes de coleta, processamento e divulgação.

Assim, considerando a existência de diversos atores envolvidos na implementação da política cultural, seja no nível federal, estadual, municipal e/ou na esfera privada, faz-se necessário que o MinC crie mecanismos para verificar a consistência dos dados que lhe são entregues de modo a mitigar falhas na avaliação do atingimento das metas tanto do PPA 2012-2015 quanto do PNC.

Como exemplo, pode-se citar a meta constante do Objetivo 0783 do PPA 2012-2015: “preservar três milhões de bens do patrimônio arquivístico e bibliográfico brasileiro”. Conforme informações repassadas pelo MinC (peça 24, p. 1-2), até o final do primeiro semestre de 2014 já haviam sido realizadas 479.860 ações de preservação, sendo que “as fontes de informação dos resultados da meta proposta são geridas pelos Centros Técnicos responsáveis pela execução das atividades”.

Em suma, o que se verifica é que o monitoramento de algumas das metas analisadas apresenta impropriedades, seja pela possibilidade de interpretação equivocada do resultado apresentado, seja pela fragilidade da meta estipulada, pela impossibilidade de aferição do resultado ou, ainda, pela ausência de procedimentos de conferência dos resultados informados por fontes externas.

Conforme destaque feito pelo relator na proposta de deliberação do Relatório Sistêmico da Cultura de 2013, ministro-substituto André Luis de Carvalho, a excelência do serviço público é alcançada quando a administração consegue entregar o produto certo à pessoa certa no momento oportuno. Nas palavras do relator, para reagir de forma adequada aos problemas, “a administração pública deve ser capaz de identificar incorreções de curso e de corrigi-las tempestivamente e, para tanto, deve dispor de instrumentos que permitam uma leitura fidedigna da real situação, a partir de dados capazes de separar o esperado do obtido”. Assim, concluiu que “é imprescindível que os instrumentos de aferição sejam adequadamente calibrados, sob pena de esconder deficiências, de dificultar o diagnóstico, de inviabilizar correções e de gerar falsas expectativas”.

Considerando que, segundo o MinC, o PNC encontra-se em processo de revisão e que, em 2015, serão iniciadas as tratativas sobre a construção do novo PPA (peça 24, p. 20-21; e peça 27), entende-se pertinente propor **recomendação** ao Ministério da Cultura para que, ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Cultura, assegure-se de que as metas sejam passíveis de aferição de forma clara e objetiva e que sejam estabelecidos procedimentos de verificação da consistência sobre os resultados apresentados por fontes externas.

### **3 ASPECTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS ACOMPANHADOS PELO TCU**

Importantes temas ligados às políticas culturais vêm sendo acompanhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Terão destaque no presente relatório sistêmico o acompanhamento das renúncias fiscais, os indicadores e as metas dispostos no Plano Plurianual da União (PPA) 2012-2015, no âmbito da Função Cultura; a Lei 12.485/2011 – “Lei da TV Paga”; e os programas de incentivo ao acesso à cultura, tais como, o Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-Cultura) e o benefício de “meia-entrada”.

#### **3.1 Projetos culturais apoiados por meio de renúncia fiscal**

As políticas culturais são financiadas por recursos do Tesouro Nacional, que constituem o orçamento ordinário do Ministério da Cultura (MinC), recursos arrecadados à conta do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e incentivos fiscais, sendo esta última a maior de todas as fontes de recursos públicos destinados ao setor. Em 2013, os incentivos fiscais para a cultura somaram R\$ 1,76 bilhão, representando mais da metade dos gastos no exercício, conforme demonstrado na Figura 1 apresentada na seção que trata do financiamento das políticas culturais.

Recentemente, foi realizada auditoria operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, utilizando a técnica de mapeamento de risco como forma de verificar a capacidade de gestão de órgãos gestores de renúncias tributárias (TC 018.259/2013-8).

A auditoria tratou de forma abrangente a questão das renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) produzido anualmente pela Receita Federal do Brasil (RFB), destacando os normativos e os princípios e apresentando visão geral das etapas que compõem o mecanismo de renúncia de receitas.

Apesar de o trabalho ter tratado da estrutura de governança das renúncias tributárias em diversos órgãos, pontos específicos do estudo fizeram menções à gestão do MinC sobre o processo de renúncias de receitas, o qual constitui mecanismo relevante de fomento ao setor cultural. O apoio a projetos culturais se dá com base na Lei 8.313, de 23/12/1991 (Lei Rouanet), na Lei 8.685, de 20/7/1993 (Lei do Audiovisual), na Medida Provisória 2.228-1, de 6/7/2001 e, mais recentemente, na Lei 12.761/2012 (Lei do Vale-Cultura).

Identificou-se na auditoria que, no “Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”, não foram especificados (no campo “outras fontes”) os valores relativos aos benefícios fiscais, como os decorrentes do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Para evitar perda de transparência sobre os recursos de renúncias tributárias, entendeu-se que deveria ser incluída alguma nota no texto do PPA para esclarecer que tipos de recursos estão incluídos no campo “outras fontes”.

Assim, no Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário, que decorreu da auditoria, foi feita recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para que discriminasse os itens

que compõem o campo “outras fontes” nas tabelas do anexo de programas temáticos do PPA e que fossem incluídas as receitas tributárias associadas a esses programas.

Além disso, verificou-se que os indicadores incluídos no PPA 2012-2015 referem-se ao programa como um todo, inexistindo especificação quanto aos objetivos financiados por meio de renúncia tributária. De forma geral, os normativos instituidores de benefícios fiscais não estipulam claramente os objetivos, metas e indicadores das políticas públicas relacionadas ao benefício fiscal. A ausência dessas informações prejudica a avaliação dessas políticas públicas.

Evidenciou-se que nenhum órgão gestor analisado realizava a contabilização das renúncias tributárias no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Apesar de a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ter criado contas e eventos contábeis para registro da captação dos recursos de incentivo da Lei Rouanet, a alimentação das contas dependia de ajustes entre técnicos do MinC e da STN relativos à extração de dados do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic).

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2012, já havia sido apontado que a contabilização das renúncias é importante instrumento de acompanhamento e controle das políticas públicas por elas financiadas e a ausência de realização do registro contábil reduz a transparência, as condições de fiscalização e o controle social, tendo sido o assunto objeto de recomendação naquele trabalho.

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2013, considerou-se que a recomendação feita no exercício anterior ainda estava em fase de atendimento, fato que ensejou nova recomendação, cujo cumprimento será examinado quando da análise das Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014.

Nessa mesma auditoria, enfatizou-se que o MinC considerou a renúncia fiscal quando da elaboração do seu planejamento estratégico, com menção ao incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) – implementado pela Lei Rouanet (Lei 8.313/1991) – como parte dos recursos públicos federais que fomentam as políticas públicas voltadas para as iniciativas culturais em todo o país.

Além disso, o MinC identificou suas unidades organizacionais responsáveis por atividades relacionadas às renúncias tributárias, bem como informou realizar atividades de controle sobre as renúncias tributárias, mas não as detalhou. Afirmou realizar fiscalizações *in loco* acerca da execução dos projetos apoiados por meio de renúncia fiscal. Verificou-se, contudo, que o MinC não efetua gestão de riscos na aplicação desses recursos.

Foi registrado na auditoria realizada em 2013 que havia estoque extremamente elevado de processos de prestações de contas dos recursos captados via renúncias fiscais aguardando análise. Mais detalhes sobre a capacidade de o MinC debelar esse passivo de prestação de contas serão trazidas adiante, quando se comentar os resultados da auditoria realizada no âmbito do TC 018.011/2010-1.

Não se fazia, também, avaliação dos resultados das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, tanto por parte dos órgãos gestores dessas políticas quanto por parte dos órgãos centrais. Destacou-se, na auditoria, que o MinC não avaliava os resultados do Pronac. A Agência Nacional do Cinema (Ancine) monitorava apenas os resultados das ações relacionadas à “Atividade Audiovisual” e ao “Programa Cinema Perto de Você”.

Na auditoria, foram consignadas diversas fragilidades e possíveis ações de controle referentes à sistemática de renúncias tributárias, desde a ausência de conceituação legal sobre benefícios tributários a deficiências no monitoramento e no controle das políticas públicas baseadas em renúncias

tributárias por parte dos órgãos gestores. Tal fato ensejou recomendações ao MinC, constantes do Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário, que será monitorado futuramente pelo TCU.

Outro importante trabalho realizado pelo Tribunal sobre projetos culturais financiados com recursos de incentivo fiscal foi realizado no âmbito do TC 018.011/2010-1, por meio do qual o TCU realizou auditoria com o objetivo de verificar a regularidade da concessão das renúncias de receitas previstas na Lei Rouanet (Lei 8.313/1991), englobando a análise das fases de aprovação dos projetos culturais, acompanhamento da execução e apreciação das prestações de contas.

Nessa auditoria realizada em 2010, foram detectadas impropriedades na concessão de renúncias do Pronac, tais como: a) deficiência no método de enquadramento dos projetos culturais nos segmentos do art. 18 da Lei 8.313/1991; b) deficiência da sistemática para verificação do cumprimento do princípio da não concentração por segmento e por beneficiário; c) volume anual de aprovação de projetos incompatível com a capacidade administrativa do MinC para acompanhá-los e para analisar as prestações de contas; d) ausência de acompanhamento e avaliação dos projetos culturais durante sua execução; e) ausência de registro da localidade de efetiva realização dos projetos culturais; f) deficiência do controle da movimentação financeira dos projetos culturais e intempestividade das informações referentes ao montante de recursos captados; e g) alto estoque de processos de prestação de contas sem análise conclusiva.

Restou evidenciado o desequilíbrio entre a força de trabalho alocada na gestão de projetos culturais incentivados e os volumes de projetos aprovados e de processos de prestação de contas.

Registraram-se as iniciativas do MinC com a finalidade de agilizar a análise das propostas culturais, como, por exemplo, a ampliação do quadro de pareceristas e a informatização do processo de cadastramento de propostas, inclusive a promoção de concurso público, em 2010, para substituir terceirizados para atuar nessa área.

Foi ressaltado o preocupante volume de processos de prestação de contas aguardando análise (8.129) e o equivalente valor captado de, aproximadamente, R\$ 3,8 bilhões. Além desses, outros 1.692 processos estavam em análise.

Foram destacados outros fatores negativos advindos da intempestividade na análise das prestações de contas, como, por exemplo, concessão de novos incentivos a proponentes que ainda não tiveram as contas de projetos anteriores analisadas, frustração da expectativa de controle e perdas financeiras, no caso de detecção tardia de irregularidades e desvios.

A partir do cenário encontrado, concluiu-se que era necessário reestruturar o setor de análise de prestação de contas de incentivo fiscal, em termos de pessoal e de procedimentos, implementar melhorias na gestão da força de trabalho e concluir módulos do SalicWeb relativos ao acompanhamento de projetos e a prestações de contas.

Diante desse quadro, por meio do Acórdão 1385/2011-TCU-Plenário, o TCU proferiu diversas deliberações aos órgãos auditados, das quais convém destacar especialmente a determinação constante do item 9.3 do referido acórdão:

9.3. determinar ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestações de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do Ministério da Cultura e para estruturar, de forma sustentável, os recursos humanos e materiais, incluindo sistemas de informação, necessários à consecução das atividades voltadas ao acompanhamento e à prestação de contas dos projetos culturais incentivados no âmbito da Lei nº 8.313, de 1991.

Em 2012, o TCU realizou monitoramento (TC 015.511/2012-0) das determinações e recomendação exaradas no Acórdão 1385/2011-TCU-Plenário com o objetivo examinar os procedimentos adotados pelos órgãos e entidades auditados para sanar as falhas apontadas.

O MinC apresentou então plano de ação com proposta para contratação de pessoal por tempo determinado para reduzir o estoque de processos de prestação de contas pendentes de análise. Ademais, apresentou proposta para efetivação de concurso público para estruturar, de forma sustentável, os meios necessários à consecução das atividades de acompanhamento de projetos e análise de prestação de contas dos projetos incentivados via Pronac.

Nesse contexto, o MP autorizou o MinC a contratar 114 profissionais, por meio de processo seletivo simplificado (Portaria Interministerial 192, de 10/5/2012), a fim de zerar o estoque de prestação de contas dos projetos culturais em cujo favor tenham sido captados e canalizados recursos previstos na Lei 8.313/1991, conforme determinação contida no item 9.3 do Acórdão 1385/2011-TCU-Plenário.

O MP também autorizou a nomeação adicional de 29 candidatos aprovados e não convocados do último concurso que o MinC havia realizado (Portaria 155, de 11/4/2012). O MinC afirmou, ainda, que estava elaborando plano de ação a fim de realizar novo concurso público para nomeação de 83 novos servidores públicos efetivos.

O monitoramento foi apreciado por meio do Acórdão 2766/2012-TCU-Plenário, que considerou integralmente cumpridas as determinações constantes de diversos subitens do Acórdão 1385/2011-TCU-Plenário, inclusive seu item 9.3; outros itens foram considerados parcialmente cumpridos e outros foram considerados com o cumprimento em implementação.

As secretarias finalísticas do MinC que apresentam maior quantidade de processos de prestação de contas pendentes de análise são a Secretaria do Audiovisual (SAV) e a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic). Em 2013, o ministério informou que, de aproximadamente quinze mil processos de contas sem análise conclusiva, cerca de 80% decorriam de projetos apoiados pela Sefic.

Segundo informações do MinC, os valores captados anualmente por meio de renúncia fiscal por conta de projetos aprovados por essas duas secretarias, de 2011 a 2013, ultrapassam R\$ 1 bilhão, conforme demonstrado na Tabela 8 (peça 44, p. 14-16).

**Tabela 8 – Recursos captados por meio de renúncia fiscal (em milhares de R\$)**

Ano	SAV	Sefic	Total
2011	117.236	1.207.040	1.324.276
2012	116.436	1.159.314	1.275.750
2013	92.687	1.167.223	1.259.910
2014 <sup>(1)</sup>	27.263	378.640	405.903

Fonte: Ministério da Cultura

(1) O ano de 2014 apresenta informações atualizadas até 31/8/2014

Nota: Os dados têm como base informações fornecidas em 10/11/2014

Especificamente quanto às prestações de contas de projetos apoiados por renúncia fiscal, o MinC apresentou as seguintes informações relativas aos exercícios de 2011 a 2013 (peça 45), no que se refere à SAV (Tabela 9) e à Sefic (Tabela 10), respectivamente:

**Tabela 9 – Situação dos processos de prestações de contas na SAV**

<b>Situação</b>	Acumulado até 31/12/2011		Acumulado até 31/12/2012		Acumulado até 31/12/2013		Acumulado até 31/8/2014	
	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado
PC não apresentadas	91	12.875	109	19.832	112	18.494	138	22.674
PC aguardando análise	1.103	462.051	1.848	507.229	2.197	600.927	1772	615.141
PC em análise	222	81.320	265	139.608	309	156.664	444	245.139
PC não aprovadas	0	-	194	35.548	24	4.260	23	4.180
PC aprovadas	494	147.220	529	160.527	551	163.660	579	172.472
Total	1.910	703.465	2.945	862.744	3.193	944.005	2.956	1.059.605

**Fonte:** Ministério da Cultura

<sup>(1)</sup> Valores em milhares de R\$ (nominais).

**Nota:** Os dados têm como base informações fornecidas em 31/10/2014.

**Tabela 10 – Situação dos processos de prestações de contas na Sefic**

<b>Situação</b>	Acumulado até 31/12/2011		Acumulado até 31/12/2012		Acumulado até 31/12/2013		Acumulado até 31/8/2014	
	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado	Qtd.	Valor <sup>(1)</sup> captado
PC não apresentadas	542	156.398	627	183.963	767	255.903	1.044	389.060
PC aguardando análise	8.976	4.466.153	10.662	5.336.424	13.888	6.233.255	16.937	7.006.595
PC em análise	839	476.107	905	548.624	1.409	713.270	1.610	939.039
PC não aprovadas	1.383	384.203	1.428	426.515	1.042	323.125	349	122.797
PC aprovadas	3.679	1.021.825	4.014	1.122.539	4.239	1.202.576	4.601	1.313.281
Total	15419	6.504.685	17.636	7.618.065	21.345	8.728.128	24.541	9.770.773

**Fonte:** Ministério da Cultura

<sup>(1)</sup> Valores em milhares de R\$ (nominais).

**Nota:** Os dados têm como base informações fornecidas em 10/11/2014.

Apesar das medidas saneadoras adotadas pelo MinC, o estoque de processos de prestação de contas pendentes de análise no ministério continua crescendo.

Para viabilizar uma apreciação mais ágil de processos com prestações de contas em aberto (peça 44, p. 17-27), o MinC editou a Portaria 86, em 27/8/2014, que estabelece procedimentos para análise de prestação de contas de projetos culturais pendentes de conclusão até 31/12/2011, relativos ao Pronac.

O impacto das contratações temporárias e da Portaria 86/2014 sobre o ritmo do exame das prestações de contas no âmbito do Pronac deve ser objeto de acompanhamento por meio de ação de controle específica a ser empreendida futuramente por este Tribunal.

### 3.2 Estímulo à regionalização das produções audiovisuais brasileiras

A Lei 12.485/2011, conhecida como “Lei da TV Paga”, tem como objetivo fortalecer e aumentar a produção da indústria audiovisual brasileira, melhorar a qualidade dos serviços ofertados e tornar o segmento de acesso condicionado (TV por assinatura) mais acessível aos consumidores.

Espera-se, a partir desse novo marco regulatório, que haja maior presença de conteúdos nacionais e independentes nos canais de televisão por assinatura, diversificação da produção e maior articulação de empresas brasileiras que atuam nos elos da cadeia produtiva do setor. Do ponto de vista da participação de novos agentes econômicos, o arcabouço normativo promove a pluralidade e a competitividade no setor audiovisual, pois possibilita que as empresas de telefonia utilizem suas redes para fornecer serviços de TV por assinatura.

Com a entrada de ofertantes de serviços e com presumível redução dos preços do serviço, a Ancine estimava que o número de assinantes de televisão paga no Brasil, que, em 2012, era de treze milhões, saltasse para 35 milhões num período de cinco anos a contar da vigência da Lei. Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em junho de 2014, o número de assinantes chegou a aproximadamente 19 milhões (peça 44, p. 28-30).

A Lei da TV Paga também buscou incentivar a regionalização da produção audiovisual no Brasil. Nessa linha, seu art. 27 destina, nos critérios e condições fixados pela Ancine, no mínimo 30% das novas receitas que passaram a compor o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) a produtoras brasileiras estabelecidas nas Regiões Norte (N), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO) e, no mínimo, 10% a canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes.

À época da realização do FisCultura 2013, a Ancine ainda não havia definido os critérios para determinar o local de produção de obra audiovisual, mas afirmou que a estimativa de demanda de produção regional estava sendo apurada e deveria constar no anexo do regulamento geral do FSA, que se encontrava, segundo a agência, em fase avançada de elaboração.

Nesse contexto, o TCU, no Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário, fez a seguinte recomendação:

9.2. recomendar à Agência Nacional do Cinema - Ancine que promova a regulação dos critérios e condições para destinação de, no mínimo, 30% das receitas de que trata o inciso III, do art. 33, da Medida Provisória 2.228-1/2001 para produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma vez que a omissão dessa providência constitui óbice ao objetivo legal de promover a equidade na distribuição dos recursos destinados ao setor cultural, conforme dispõe o art. 4º, § 3º, I, da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006;

Perquirida sobre as medidas adotadas para atendimento dessa recomendação, a Ancine informou que, para cumprir o comando legal que determina a regionalização do investimento na produção audiovisual, as Chamadas Públicas do FSA apresentam, em regra, como condicionante para destinação de seus recursos: 30% do valor para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 10% para a Região Sul (S) ou para os Estados de Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES); e 60% a serem disputados em igualdade de condições pelas 27 unidades federativas (peça 28).

Para atestar a efetividade dessa política, foram consultados dez editais de chamadas públicas do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine) a partir de 2013, disponíveis no sítio eletrônico da Ancine. Dos editais consultados, a metade estipula os seguintes critérios para classificação das propostas: mínimo de 30% de propostas das Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste; e mínimo de 10% de propostas da Região Sul, do Estado do Espírito Santo ou do Estado de Minas Gerais, conforme demonstrado na Tabela 11:

**Tabela 11 – Editais da Ancine**

<b>COM destinação de, no mínimo, 30% de propostas para N, NE e CO, e, no mínimo, 10% de propostas para S, ES e MG</b>	<b>SEM destinação de, no mínimo, 30% de propostas para N, NE e CO, e, no mínimo, 10% de propostas para S, ES e MG</b>
Prodav 01/2013	Prodav 02/2013
Prodav 03/2013	Prodecine 01/2013
Prodav 04/2013	Prodecine 02/2013
Prodav 05/2013	Prodecine 04/2013
Prodecine 03/2013	Prodecine 05/2013

Fonte: Sítio eletrônico da Ancine

Nota: Prodav - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro; Prodecine - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro.

Segundo a Ancine, mesmo os editais que não trazem a regra de destinação mínima, apresentam indutores regionais. No edital Prodecine 01/2013, que destina R\$ 30 milhões para produção de longas-metragens, por exemplo, na visão da agência, metade das propostas deveria ser de produtoras de N, NE, CO, S, MG e ES (peça 28).

Não é essa, contudo, a interpretação que se extrai do texto do edital (disponível no sítio eletrônico da Ancine):

#### 6.9. DEFESA ORAL

##### 6.9.1. Serão convocadas para Defesa Oral:

- a) as 40 (quarenta) propostas de maior pontuação na etapa de seleção, considerando-se as casas centesimais. No caso de haver empate na 40<sup>a</sup> colocação, todos os projetos empatados nesta colocação serão convocados para a Defesa Oral;

b) as 20 (vinte) propostas seguintes, por ordem de classificação, cujas proponentes estejam sediadas nas seguintes regiões:

i. 15 (quinze) propostas de produtoras com sede nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, limitada a três por unidade federativa;

ii. 5 (cinco) propostas de produtoras com sede na Região Sul ou nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, limitada a uma por unidade federativa;

c) as propostas habilitadas após a análise de recursos.

(...)

6.9.3. Caso não sejam preenchidas as vagas destinadas às propostas enquadradas no item ‘i’ da alínea ‘b’ do item 6.9.1, poderão ser convocadas as propostas enquadradas no item ‘ii’ da respectiva alínea.

Pela redação do edital, serão convocadas quarenta propostas e, se preenchidas as vagas, mais vinte propostas seguintes das regiões e estados que, segundo a lei, devem ter cotas mínimas de participação pré-definidas.

Também não foram identificados mecanismos de indução regional no edital Prodecine 04/2013. A Ancine, contudo, argumenta que o percentual menor para complementação de projetos cujas proponentes estejam localizadas N, NE, CO, S, MG e ES cumpre esse papel. As produtoras que se encontram nessas localidades devem comprovar a captação de, no mínimo, 30% do seu orçamento de produção, enquanto as produtoras do eixo Rio de Janeiro - São Paulo, no mínimo, 40% (peça 28).

Da mesma forma, o edital Prodecine 05/2013, que destina R\$ 20 milhões para produção de longas-metragens com propostas de linguagem inovadora e relevância artística, não prevê o indutor regional. Para a Ancine, contudo, o edital traz regras que asseguram que 60% das propostas deveriam ser de produtoras de N, NE, CO, S, MG e ES (peça 28).

A exemplo do que ocorre com o edital Prodecine 01/2013, transcrito e analisado anteriormente, a redação do edital Prodecine 05/2013 leva à interpretação de que serão selecionadas vinte propostas e mais doze propostas seguintes que atendam às especificidades elencadas pela Ancine. Assim, os incentivos regionais chegariam a aproximadamente 38% do total.

Dos editais consultados no sítio eletrônico da Ancine, cinco apresentavam a listagem das propostas habilitadas. Já estavam disponíveis as listagens finais, após julgamento dos recursos interpostos pelos proponentes, do Prodecine 01/2013, do Prodecine 05/2013, do Prodav 03/2013 e do Prodav 4/2013 e a listagem preliminar, antes da interposição de recursos, do Prodav 05/2013. Convém lembrar que, desses editais, os três últimos previam o indutor regional e os dois primeiros não.

Com base nessas listas, é possível verificar que as propostas habilitadas continuam fortemente concentradas no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, independentemente de o edital prever ou não a regra que estimula a regionalização dos recursos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 12 – Percentual de propostas habilitadas em editais da Ancine**

<b>Quantidade de propostas habilitadas em editais da Ancine, em termos percentuais</b>				
<b>Editorial</b>	<b>RJ e SP</b>	<b>N, NE e CO</b>	<b>S</b>	<b>ES e MG</b>
Prodav 03/2013	74%	12%	9%	5%
Prodav 04/2013	69%	5%	21%	5%

**Quantidade de propostas habilitadas em editais da Ancine, em termos percentuais**

Edital	RJ e SP	N, NE e CO	S	ES e MG
Prodav 05/2013	59%	16%	21%	4%
Prodecine 01/2013	78%	7%	14%	1%
Prodecine 05/2013	73%	12%	12%	3%

Fonte: Sítio eletrônico da Ancine

É importante destacar que os editais do Prodav 03/2013, Prodav 04/2013 e do Prodav 05/2013, que previam o indutor regional, trouxeram dispositivo com a possibilidade de não haver demanda previamente estabelecida para as Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul ou nos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, nos seguintes termos:

6.8.3. Em caso de ausência de demanda para fins de aplicação das regras definidas no item anterior, a ANCINE encaminhará a lista definitiva de propostas indicadas para a avaliação da Comissão de Seleção considerando a ordem de classificação das propostas habilitadas.

A partir das informações analisadas, não se verificou nenhum edital cujo número de propostas habilitadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste chegasse a 30%. Frise-se que os dados disponíveis não apresentam o volume de recursos envolvidos nas propostas.

É certo que a redação do art. 27 da “Lei da TV Paga” apresenta como critério de distribuição de recursos o percentual do volume de receitas arrecadadas, e não a quantidade de propostas habilitadas, ao estabelecer a destinação de, nos critérios e condições fixados pela Ancine, no mínimo 30% das novas receitas que passaram a compor o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) a produtoras brasileiras estabelecidas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Contudo, dificilmente um percentual tão reduzido de propostas habilitadas para essas regiões nos editais atingirão o percentual de receitas previsto na Lei.

A Ancine destacou também a Chamada Pública 01/2014, que tem por objetivo suplementar recursos financeiros aportados por órgãos da Administração Pública direta ou indireta dos estados, do Distrito Federal e das capitais com investimentos do FSA para financiamento de projetos de produção de conteúdos audiovisuais brasileiros independentes não publicitários (peça 28).

Segundo a agência, o Plano Anual de Investimentos do FSA para o exercício de 2013, com aplicação em 2014, prevê a destinação de R\$ 95 milhões de investimentos para cobertura de ações regionais, sendo R\$ 30 milhões destacados para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro e R\$ 65 milhões para as demais regiões e estados, o que representa 68,5% do total (peça 28).

A Chamada Pública 01/2014 traz disposições sobre a distribuição dos recursos que incentivam a regionalização dos investimentos, ao prever que a suplementação de recursos do FSA será proporcional a até duas vezes os valores aportados pelos órgãos e entidades das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e até uma vez e meia os valores aportados pelos órgãos e entidades da região Sul e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo (peça 44, p. 31-56).

Segundo a Ancine, 37 entes locais de 24 unidades federativas apresentaram propostas, totalizando mais de R\$ 177,3 milhões, dos quais mais de R\$ 94 milhões serão aportados pelo FSA. Segundo a

autarquia, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste serão destinatárias, respectivamente, de 7,8%, 29,5% e 16,7% dos valores a serem aportados pelo Fundo (peça 28).

De acordo com informações da agência, o Comitê Gestor do FSA previu em seu Plano Anual de Investimentos a destinação de R\$ 60 milhões de investimentos para cobertura das ações regionais para a linha de produção de conteúdos destinados às TVs públicas, sendo R\$ 12 milhões por região, observando que, na Região Sudeste, metade do investimento será destinado a projetos dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo (peça 28).

É possível, portanto, opinar no sentido de que a Ancine não implementou a recomendação constida no item 9.2 do Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário nem expediu regulamentação geral estabelecendo critérios de alocação de recursos que permitam uma avaliação transparente e objetiva dos mecanismos de indução regional tampouco apresentou informações sobre a definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual.

A política adotada pela agência baseia-se em regras incidentais em cada edital do Prodecine ou do Prodav. Para essa estratégia, de acordo com as análises realizadas no presente trabalho, não foi possível atestar a eficácia na desconcentração da produção audiovisual brasileira em termos regionais.

### **3.3 Políticas de incentivo ao consumo de bens e serviços culturais**

Quando da prolação do Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário (FiscCultura 2013), foi recomendada a realização de estudos sobre a sistemática de meia entrada em eventos culturais custeados, total ou parcialmente, com recursos federais no Brasil. A recomendação foi motivada por indícios de que a essa política de inclusão cultural pode se mostrar ineficaz ante a prévia majoração dos preços do evento com o intuito de mitigar o aludido benefício.

Para atender à recomendação, foi elaborada uma produção de conhecimento (processo administrativo TC 033.558/2014-0) na qual foram abordadas as principais características das políticas de incentivo ao acesso a bens e serviços culturais, vale dizer: meia-entrada e Vale-Cultura.

#### **3.3.1 Meia-entrada**

Conforme estudo da Universidade de São Paulo (USP) sobre a meia-entrada (disponível no sítio “[http://www.eac.fea.usp.br/destaque/arquivos/USP\\_MEIAENTRADA\\_2013.PDF](http://www.eac.fea.usp.br/destaque/arquivos/USP_MEIAENTRADA_2013.PDF)”), em que pese a importância social de conceder benefícios para estimular e democratizar o acesso à cultura, a não limitação do número de beneficiários por evento gera um desconto ilusório, pois o público apto a usufruir da meia-entrada chega próximo de 100%. Isso se deve tanto por conta dos critérios usuais, como a condição estudantil, quanto pela possibilidade de edição de leis estaduais e municipais que ampliem os beneficiários da meia-entrada, como, por exemplo, a servidores públicos (Mato Grosso do Sul), a professores (São Paulo e Distrito Federal), a menores de 18 ou 21 anos (Rio de Janeiro) ou a doadores de sangue (Paraná).

A solução para esse problema seria o estabelecimento de limites ou cotas máximas para os ingressos da meia-entrada. No projeto de lei original do Senado Federal, que deu origem à Lei 12.933, de 26/12/2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, ido-

sos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, pretendeu-se estabelecer essa cota limite em 40%.

No entanto, no trâmite legislativo, quando o projeto foi para Câmara dos Deputados, casa revisora, houve alteração do dispositivo que estabelecia um teto para um piso de 40% dos ingressos totais de um evento para a meia-entrada.

A Lei 12.933/2013 avançou, contudo, no combate à permissividade que existia na emissão do documento de identificação estudantil. Antes, na vigência da Medida Provisória 2.208, de 17/8/2001, revogada pela nova norma, era vedada a exclusividade da emissão desse documento. Agora, somente podem emitir a carteirinha estudantil a Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), as entidades estaduais e municipais filiadas àquelas, os Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e os Centros e Diretórios Acadêmicos, conforme modelo único padronizado para todo o território nacional.

A nova lei também prevê a disponibilização ao Poder Público, em banco de dados, do nome e do número de registro dos estudantes portadores da Carteira de Identificação Estudantil (CIE). Questionado sobre a existência de alguma iniciativa para recepção de banco de dados em sua esfera de atuação, o MinC respondeu negativamente, ressaltando que não há competência regulamentar para dar cumprimento à Lei 12.933/2013. De fato, não há regulamentação federal para dispor qual seria o órgão público competente para receber essas informações.

O cumprimento da Lei 12.933/2013 deve ser fiscalizado pelos órgãos públicos competentes federais, estaduais e municipais. Questionado se havia alguma ação no sentido de dar cumprimento à fiscalização da lei geral da meia-entrada, o MinC informou que não há regulamento que lhe atribua a responsabilidade por essa fiscalização no âmbito federal.

A Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Justiça, órgãos que referendaram a sanção da lei, não foram indagados sobre a existência de ações de fiscalização ou de recepção de dados das CIE. Apesar disso, em pesquisas aos sistemas de consulta disponíveis na internet, não foram localizadas normas regulamentares para a Lei 12.933/2013.

Por essa razão, é pertinente **dar ciência** à Casa Civil da Presidência da República acerca da inexistência de regulamentação para atuação dos órgãos federais em relação ao benefício do pagamento de meia-entrada consagrado pela Lei 12.933/2013.

### 3.3.2 Vale-Cultura

Outra iniciativa relevante que visa ao incentivo do consumo de bens e serviços culturais é o Vale-Cultura, instituído no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador, destinado a fornecer aos trabalhadores meios para o exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura, nos termos da Lei 12.761, de 27/12/2012, como por exemplo, compra de ingressos de teatro, cinema, museus, espetáculos, CD, DVD, livros, revistas e jornais.

De acordo com a Lei 12.761/2012, as empresas devem oferecer o Vale-Cultura prioritariamente aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos. O benefício também pode ser oferecido aos funcionários que recebem mais de cinco salários mínimos, desde que respeitada a exigência de atender todos os trabalhadores com menores salários.

Em contrapartida, as empresas recebem isenção do Governo Federal dos encargos sociais e trabalhistas sobre o valor do benefício concedido e, ainda, permite que a empresa tributada com base no lucro real abata a despesa com Vale-Cultura no imposto de renda em até 1% do imposto devido.

Segundo estimativa do MinC veiculada em seu portal, o potencial de investimento do Vale-Cultura nas cadeias produtivas dos setores culturais é de R\$ 25 bilhões de reais por ano, com uma expectativa de que esse movimento econômico gere ainda um grande efeito multiplicador no consumo de cultura em todo o país, nas grandes e pequenas cidades, uma vez que esta é a primeira política pública que possibilita o crescimento da demanda por produtos e serviços culturais.

Os interessados no cartão magnético Vale-Cultura são:

- a) **empresa operadora** - pessoa jurídica cadastrada no MinC, possuidora do Certificado de Inscrição no Programa de Cultura do Trabalhador e autorizada a produzir e comercializar o Vale-Cultura;
- b) **empresa beneficiária** - pessoa jurídica optante pelo Programa de Cultura do Trabalhador e autorizada a distribuir o Vale-Cultura a seus trabalhadores com vínculo empregatício;
- c) **empresa recebedora** - pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora para receber o Vale-Cultura como forma de pagamento de serviço ou produto cultural;
- d) **usuário** - trabalhador com vínculo empregatício celetista com a empresa beneficiária que recebe o Vale-Cultura.

Os créditos inseridos no cartão magnético do Vale-Cultura não possuem prazo de validade, mas deverão ser utilizados exclusivamente na aquisição de produtos e serviços culturais.

Conforme informações do MinC (peça 29), o cadastramento das empresas começou em setembro de 2013, quando o Programa de Cultura do Trabalhador foi regulamentado, razão pela qual os números apresentados na Tabela 13 se referem a um curto período.

**Tabela 13 – Quantidade de cartões emitidos em 2013-2014, por região**

Região	Cartões emitidos em 2013 <sup>2</sup>	Percentual (%) de cartões emitidos em relação ao total de 2013.	Cartões emitidos em 2014	Percentual (%) de cartões emitidos em relação ao total de 2014 <sup>3</sup>
Sudeste	489	63	148.481	62
Sul	237	31	28.070	12
Centro-Oeste	14	2	27.847	12
Nordeste	11	1	15.568	6
Norte	1	0	12.547	5
Não informada <sup>1</sup>	25	3	8.406	3
Total	777	100	240.919	100

Fonte: Ministério da Cultura.

<sup>1</sup> A regionalização dos dados depende da atualização dos cadastros por parte das empresas e dos trabalhadores na Receita Federal. Assim, caso o CEP cadastrado na receita não seja validado pela base dos correios, o endereço constará como não informado

<sup>2</sup> Setembro a dezembro de 2013.

<sup>3</sup> Janeiro a outubro de 2014.

Desde seu início, em setembro de 2013, o consumo com Vale-Cultura chegou a R\$ 32 milhões, ainda bem longe da expectativa de movimentação pretendida pelos formuladores dessa política de incentivo ao consumo cultural. Na Tabela 14, é possível ver a distribuição do consumo por tipo de estabelecimento comercial, conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Observa-se, nessa fase inicial de implementação do programa, forte concentração do uso do cartão no comércio varejista de livros, jornais, revista e papelaria.

**Tabela 14 – Consumo por tipo de estabelecimento comercial, conforme CNAE, em 2014**

Região	Valor (R\$)	(%)
Comércio Varejista de Livros, Jornais, Revistas e Papelaria	24.325.376,77	79,0
Comércio Varejista de Discos, CDs, DVD e Fitas	431.084,34	1,4
Comércio Varejista de Instrumentos Musicais e Acessórios	669.983,80	2,2
Atividades de Exibição Cinematográfica	5.089.776,69	16,5
Aluguel de Fitas de Vídeo, DVDs e Similares	118.041,70	0,4
Artes Cênicas, Espetáculos e Atividades Complementares	97.657,41	0,3
Criação Artística	960,01	0,00
Gestão de Espaços para Artes Cênicas, Espetáculos e Outras Atividades Artísticas	44.688,03	0,2
Atividades de Bibliotecas e Arquivos	-	-
Atividades de Organização Associativas Ligadas à Cultura e Arte	4.784,71	0,0
Ensino de Arte e Cultura	6.761,10	0,0
Museus, Restaurações, Prédios Históricos	338,00	0,0
Total	30.789.452,56	100

Fonte: Ministério da Cultura (peça 29, p. 10)

Em relação à distribuição do Vale-Cultura por faixa salarial, faixa etária e raça/etnia, o MinC informou os dados que foram levantados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (peça 29). O total de trabalhadores beneficiários do Vale-Cultura, até outubro de 2014, era de 235.785, 75% dos quais com renda de um a cinco salários mínimos.

Apresentam-se, na Tabela 15 e na Tabela 16, as distribuições quanto à faixa etária e à etnia de trabalhadores beneficiários do programa.

**Tabela 15 - Faixa etária dos trabalhadores beneficiários do Vale-Cultura, em 2014**

Faixa Etária	Qtd. <sup>1</sup>	(%)
Até 24	45.749	19,4
25 a 29	69.295	29,4
30 a 39	78.812	33,4
40 a 49	30.206	12,8
50 a 64	11.554	5,0
65 ou mais	169	0,0
Total	235.785	100

Fonte: Ministério da Cultura.

<sup>1</sup> Dados informados até 22/6/2014

**Tabela 16 - Raça/etnia dos trabalhadores beneficiários do vale cultura, em 2014**

Raça/Etnia	Qtd. <sup>1</sup>	(%)
Branca	151.950	64,4
Parda	66.323	28,1
Preta	10.299	4,4
Amarela	3.958	1,7
Não declarada	2.661	1,1
Indígena	594	0,3
Total	235.785	100

Fonte: Ministério da Cultura.

<sup>1</sup> Dados informados até 22/6/2014

Com base nos dados apresentados, observa-se que, nessa fase inicial de implantação, os trabalhadores beneficiados com o Vale-Cultura são majoritariamente jovens (82% têm até 39 anos) e aqueles que se declaram brancos. Para fins de comparação, de acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, 48,8% dos entrevistados se declaram brancos, 43,0%, pardos, 6,8%, pretos, 1 %, amarelos e 0,3%, indígenas.

Apesar de promissor, ainda não é oportuno fazer avaliação mais aprofundada da eficácia do programa, tanto como mecanismo de incentivo ao consumo cultural quanto como instrumento de democratização de acesso a esse consumo por segmentos de renda mais baixa ou de minorias, devido ao fato de a iniciativa ser muito recente. Nada obstante, poderão ser planejadas ações específicas de controle no sentido de acompanhar a execução e avaliar os resultados ao longo do tempo da utilização do Vale-Cultura.

## 4 DIREITO À MEMÓRIA

A memória permite que o homem compreenda sua história e sua evolução. Permite a construção de uma identidade individual e coletiva, bem como possibilita a transmissão de seus valores culturais às novas gerações. De acordo com a filósofa Marilena Chaui (A memória. Convite à filosofia. 13. Ed. São Paulo: Ática, 2003. Unid. 5, Cap. 3, p. 138-140), “memória é uma evocação do passado”, “uma atualização do passado ou a presentificação do passado e é também registro do presente para que permaneça como lembrança”.

Embora o “direito à memória” não esteja expressamente positivado em nossa ordem jurídica, é possível considerá-lo um corolário dos direitos culturais a que o artigo 215 da Carta Magna se refere: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

A memória é instrumento, individual e coletivo, de vivificação da história e tradições de um povo, a partir de seus referenciais materiais e imateriais, conforme se depreende do *caput do artigo 216 da Constituição Federal de 1988 (CF/88)*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” (destaques inseridos)

O Direito Cultural, compreendido nele o direito à memória, tem por objeto o patrimônio cultural brasileiro, constituído pelos bens de natureza material e imaterial. Os direitos culturais são aqueles que o indivíduo tem em relação à cultura da sociedade da qual faz parte, que vão desde o direito à produção cultural, passando pelo direito de acesso à cultura até o direito à memória histórica (FERNANDES, José Ricardo Oriá. Educação patrimonial e cidadania: uma proposta alternativa para o ensino de história. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 13, n. 25/26, p. 271, set. 92/ago.93).

O direito de produção cultural reflete o fato de que todos os homens são, direta ou indiretamente, produtores de cultura. O direito de acesso à cultura pressupõe a garantia de que, além de produzir cultura, todo indivíduo deve ter acesso aos bens culturais produzidos. Trata-se da democratização dos bens culturais ao conjunto da população. Finalmente, deve-se reconhecer o direito à memória como parte da concepção de cidadania cultural, segundo a qual todos têm direito de acesso aos bens materiais e imateriais que representem seu passado, sua tradição e sua história.

## 4.1 Políticas públicas que viabilizam a fruição do direito à memória

Em termos da organização do estado brasileiro, o direito à memória é temática essencialmente transversal, conquanto perpassa vários órgãos e entidades das três esferas de governo. Apenas para fins argumentativos, no âmbito federal, é possível ilustrar essa transversalidade a partir, por exemplo, dos centros de documentação de diversas instituições públicas, de museus vinculados a ministérios como o da Educação, o da Ciência e Tecnologia, o da Defesa e o das Comunicações, bem como aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Entidades como a Fundação Nacional do Índio, vinculada ao Ministério da Justiça, e a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial desempenham importante papel na preservação e difusão da cultura das populações alvo de suas políticas.

Não se pode deixar de consignar, contudo, o protagonismo do Ministério da Cultura, que tem como áreas de competência a Política Nacional de Cultura (PNC) e a proteção do patrimônio histórico e cultural. O ministério, juntamente com suas entidades vinculadas (ver estrutura organizacional no Apêndice I), desenvolve políticas de fomento nas áreas de letras, artes, folclore e nas diversas formas de expressão da cultura nacional, bem como trabalha na preservação do patrimônio histórico-artístico nacional.

No presente relatório, serão abordadas a Política Nacional de Cultura Viva e a gestão do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), autarquias vinculadas ao MinC, no que diz respeito às políticas públicas de direito à memória.

### 4.1.1 A Política Nacional de Cultura Viva

A recente Lei 13.018, publicada em 22/7/2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva, pereniza e eleva ao

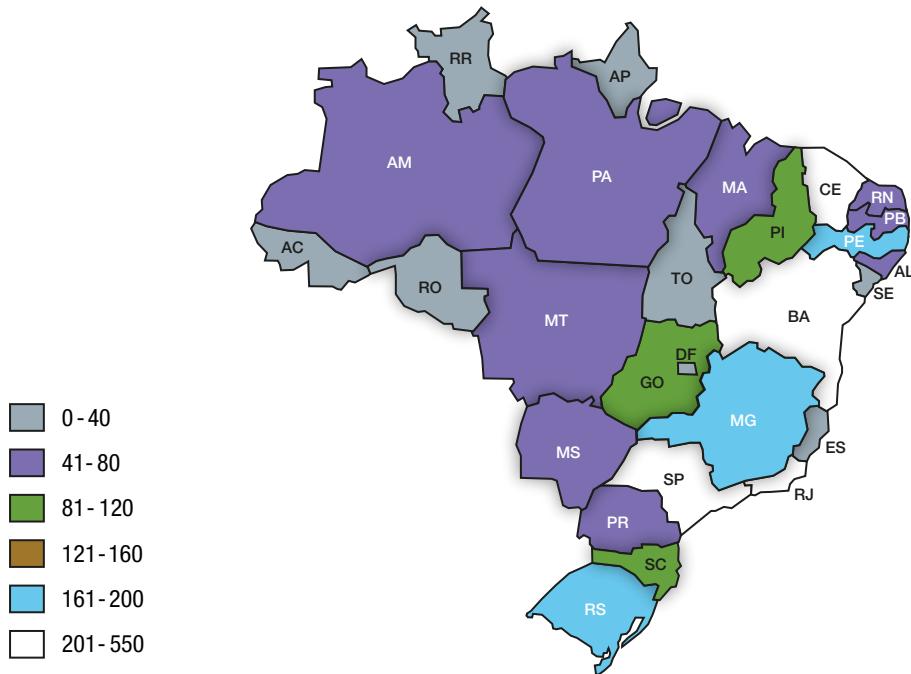
status de política de estado o Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural, popularizado pela marca “Cultura Viva”, que vinha sendo implementado desde 2005 pelo MinC por meio de ações de fomento de iniciativas da sociedade civil materializadas nos chamados pontos de cultura. O programa foi concebido e se consolidou como uma política de base comunitária articulada em uma rede colaborativa.

*Os pontos de cultura foram definidos pela Lei 13.018/2014 como “entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades”.* Na prática, viabilizam a relação entre estado e sociedade e mobilizam agentes que desenvolvem ações culturais em suas comunidades.

Informações constantes do portal do MinC na internet dão conta que, de 2004 a 2013, o MinC, juntamente com estados e municípios parceiros, destinou recursos para o fomento de 3.663 pontos de cultura, que somam investimentos da ordem de R\$ 0,5 bilhão de reais (peça 47).

A partir de informações atualizadas até agosto de 2014, o MinC havia registrado mais de 2,8 mil pontos de cultura, cuja distribuição por unidade da federação é apresentada na Figura 5 (peça 46, p. 1-161).

**Figura 5 – Distribuição dos Pontos de Cultura por UF**



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Ministério da Cultura

As conexões entre os pontos são organizadas a partir de pontões de cultura, criados para articular, difundir as ações e estabelecer a integração e o funcionamento de uma rede de pontos de cultura:

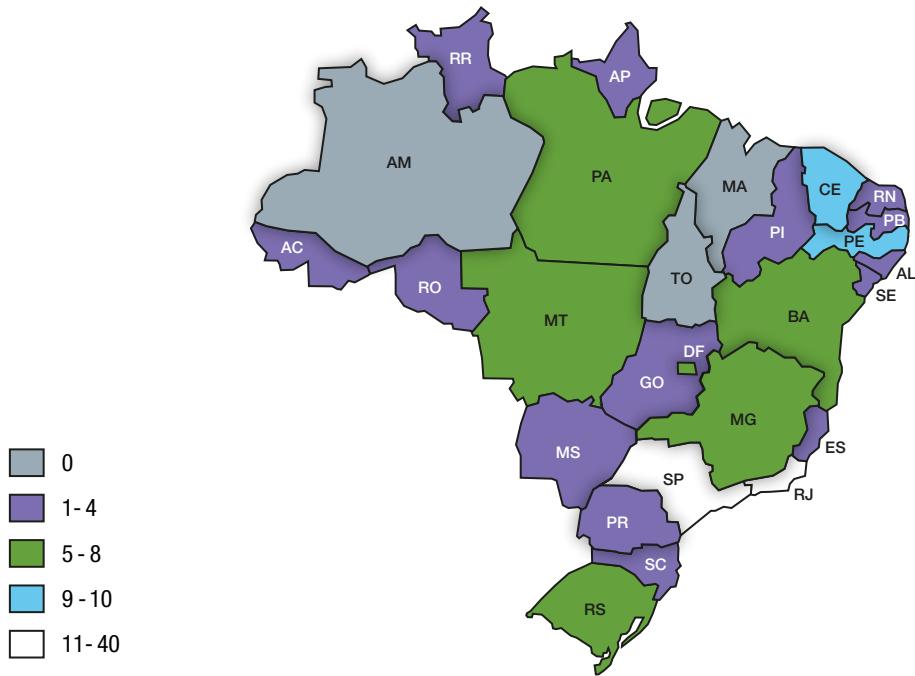
Art. 4º A Política Nacional de Cultura Viva compreende os seguintes instrumentos:

(...)

II - pontões de cultura: entidades com constituição jurídica, de natureza/finalidade cultural e/ou educativa, que desenvolvam, acompanhem e articulem atividades culturais, em parceria com as redes regionais, identitárias e temáticas de pontos de cultura e outras redes temáticas, que se destinam à mobilização, à troca de experiências, ao desenvolvimento de ações conjuntas com governos locais e à articulação entre os diferentes pontos de cultura que poderão se agrupar em nível estadual e/ou regional ou por áreas temáticas de interesse comum, visando à capacitação, ao mapeamento e a ações conjuntas;

A partir de informações levantadas e atualizadas até agosto de 2014, o MinC havia registrado quase 150 pontões de cultura que atuavam em parceira com os pontos de cultura. A distribuição dos pontões de cultura com dados atualizados pelo MinC no território brasileiro por unidade da federação pode ser visualizada na Figura 6 (peça 46, p. 162-170).

**Figura 6 – Distribuição dos Pontões de Cultura por UF**



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Ministério da Cultura.

Os pontos de cultura, dada sua capilaridade, quantidade e potencial de crescimento, têm se revelado instrumentos essenciais para a preservação da memória cultural brasileira e a recém-instituída Política Nacional de Cultura Viva deve ter sua efetividade acompanhada por meio de ações de controle específicas nos próximos anos.

#### 4.1.2 O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)

O Iphan, criado pela Lei 378, de 13/1/1937 (àquela altura como Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), tem como missão promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país.

Para cumprir essa missão, o Iphan trabalha no reconhecimento do valor cultural dos bens materiais e imateriais, referenciais das identidades, das ações e da memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, inscritos em seus quatro Livros de Tombo: 1) arqueológico, paisagístico e etnográfico; 2) histórico; 3) belas artes das artes aplicadas; 4) Livros de Registro dos Saberes, das Celebrações, das Formas de Expressão e dos Lugares.

Em sua atuação, o Iphan obedece aos objetivos, diretrizes, ações e metas estabelecidas no Plano Nacional de Cultura do MinC. A entidade possui, ainda, assento nas Câmaras Setoriais de Patrimônio Material e de Patrimônio Imaterial, responsáveis, junto ao Conselho Nacional de Política Cultural pela elaboração dos respectivos planos setoriais, a exemplo do Plano Nacional Setorial de Museus.

O Iphan registra em torno de 40 mil edifícios e 83 conjuntos urbanos tombados e outros 38 em processo de tombamento, perfazendo aproximadamente 110 cidades históricas e 20.085 sítios arqueológicos cadastrados. Some-se a isso mais de um milhão de objetos, incluindo acervo histórico; cerca de 830 mil volumes bibliográficos e extensa documentação arquivística, além de registros fotográficos e cinematográficos em vídeo, sob guarda do Iphan.

Os acervos bibliográficos e arquivísticos, base das informações sobre o patrimônio cultural, encontram-se depositados em onze bibliotecas além de outros acervos em unidades sem *status de biblioteca*. O Iphan é responsável pela abertura, guarda e acesso aos processos de tombamento, de entorno de bens tombados e de saída de obras de arte do país, assim como pela emissão de certidão para efeito de prova e inscrição dos bens nos “Livros do Tombo”.

O quantitativo de bens tombados pelo Iphan consta da Tabela 17.

**Tabela 17 – Bens Tombados**

Classificação geral dos bens materiais acautelados	Tombados	Tombamentos aprovados pelo Conselho	Tombamento provisório	Total
Bem paleontológico	1	-	-	1
Bens móveis integrados	53	-	7	60
Coleções e acervos	16	2	3	21
Coleções e acervos arqueológico	7	-	-	7
Conjunto arquitetônico	60	2	2	64
Conjunto Rural	15	10	-	25
Conjunto Urbano	80	4	1	85
Edificação	390	75	12	477
Edificação e acervo	373	13	5	391
Equipamentos e infraestrutura urbana	45	1	1	47
Jardins e parques	11	-	1	12
Paisagem natural	23	2	1	26
Quilombo	1	-	-	1
Ruína	21	3	-	24
Sítio arqueológico	5	-	-	5
Terreiro	6	1	1	8
Total	1.107	113	34	1.254

Fonte: Iphan (peça 21, p. 9-10).

As ações do Iphan com vistas à preservação do patrimônio cultural brasileiro organizam-se em oito macroprocessos (peça 21, p. 4-8):

- a) Identificação, proteção e gestão do Patrimônio Cultural Material: contempla, dentre outras ações: cadastro do patrimônio arqueológico; análise e aprovação de projetos e obras

- em bens protegidos e seus entornos; autorização de saída do país de obras de arte e bens do patrimônio cultural; fiscalização de bens protegidos; execução de projetos e obras de conservação e restauro de bens culturais tombados;
- b) Identificação, salvaguarda e gestão do Patrimônio Cultural Imaterial: agrupa, dentre outras: ações relacionadas ao Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) e ao Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL); registro do Patrimônio Cultural Imaterial; elaboração de “planos de salvaguarda” dos bens registrados em conjunto com os representantes de praticantes e detentores e instituições públicas e privadas que atuam junto a cada bem cultural registrado; monitoramento de bens registrados; elaboração e orientação para apresentação de dossiês para candidatura de bens culturais à lista representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, organizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco);
  - c) Implantação do Programa PAC Cidades Históricas: destinado à conservação de 425 bens protegidos em 44 cidades, executado em parceria com outras instituições federais, municípios, estados, universidades e Caixa Econômica Federal;
  - d) Ensino, pesquisa e produção de conhecimento sobre o Patrimônio Cultural: contempla ações de capacitação com vistas a qualificar gestores que atuam na preservação do patrimônio cultural;
  - e) Promoção, difusão e acesso ao conhecimento sobre o Patrimônio Cultural: tem por objetivo dar transparência e publicidade às ações da entidade, envolvendo, inclusive, exposições sobre o patrimônio cultural;
  - f) Educação Patrimonial: contempla o programa “Casas do Patrimônio”, o qual desenvolve ações educativas, oficinas temáticas, cursos e exposições mediante dezessete iniciativas nas sedes das superintendências e escritórios técnicos do Iphan; e, ainda, programa de extensão universitária voltada para a educação patrimonial;
  - g) Fomento ao Patrimônio Cultural: contempla ações relacionadas à Lei Rouanet (Lei 8.313/1991), como a análise de projetos visando à captação de recursos da lei e o acompanhamento da execução dos projetos e obras financiadas; e, ainda, editais de chamamentos públicos ou de premiação para implantação compartilhada das ações de salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; concepção e apoio à execução do Programa de apoio do Artesanato de Tradição (Promoart); e
  - h) Cooperação internacional: gestão da cooperação com a Unesco, gestão da participação brasileira no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e outros projetos de cooperação bilateral.

#### **4.1.3 O Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)**

Os museus desempenham papel essencial na preservação da memória de um povo. A fim de gerir melhor as políticas públicas endereçadas aos museus brasileiros, foi criado, por meio da Lei 11.906, de 20/1/2009, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), que passou a ser o órgão responsável pela Política Nacional de Museus (PNM) com desafios de aumentar a visitação e arrecadação dos museus, fomentar políticas de aquisição e preservação de acervos e criar ações integradas entre os museus brasileiros.

O instrumento orientador das ações do Ibram é o Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM), que traz diretrizes, estratégias, ações e metas para o setor museal. O plano deve passar por sua primeira revisão na ocasião do 6º Fórum Nacional de Museus, em novembro de 2014 (peça 20, p. 24).

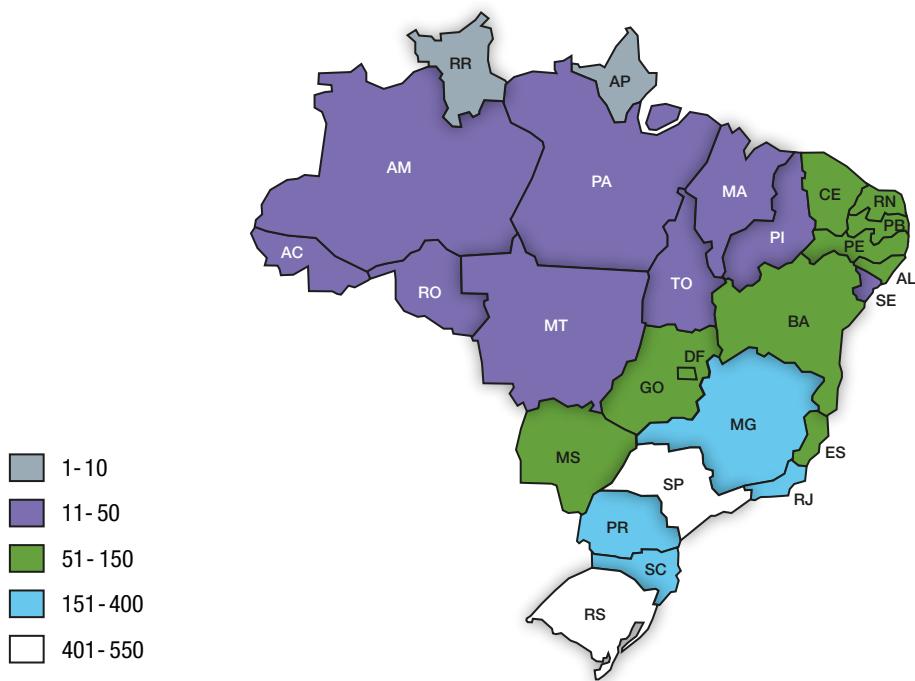
O Ibram sucedeu o Iphan nos direitos, deveres e obrigações relacionados aos museus federais e passou a ser o responsável pela administração direta de trinta museus. As ações a cargo da entidade podem ser agrupadas em sete macroprocessos (peça 20, p. 7-12):

- a) Apoio e fomento para o setor museal: enquadram-se nessa categoria o Programa de Fomento aos Museus e à Memória Brasileira;
- b) Ações de preservação, proteção e ampliação do patrimônio museológico: compreende o cadastro de bens desaparecidos, o programa de gestão de riscos ao patrimônio musealizado brasileiro e o programa de requalificação arquitetônica e expográfica dos museus do Ibram;
- c) Apoio para o desenvolvimento de museus e iniciativas de memória: compreendendo o Programa Pontos de Memória e orientações prestadas para instituições e interessados que pretendam criar novos museus;
- d) Acesso a informações sobre o setor museal: compreende o Cadastro Nacional de Museus (CNM), o Centro Nacional de Estudos e Documentação da Museologia (Cenedom), o desenvolvimento de estudos socioeconômicos e de sustentabilidade dos museus, o registro de museus, o inventário de bens musealizados, além de outras atuações;
- e) Promoção e difusão do setor museal: compreende a coordenação da Semana Nacional de Museus e a Primavera dos Museus, que são ações de promoções dos museus a partir de um tema específico, realizado, respectivamente, em período próximo ao dia internacional dos museus (18 de maio) e no final de setembro, início da primavera; há ainda o programa “Conhecendo Museus”, que consiste na transmissão de programas televisivos com o objetivo de divulgar bens e valores culturais da humanidade;
- f) Consolidação da Política Nacional de Museus: envolve a realização do Fórum Nacional de Museus, evento bienal, de abrangência e mobilização nacional, com o objetivo de refletir, avaliar e estabelecer diretrizes para o setor museal brasileiro, para a Política Nacional de Museus e para o Sistema Brasileiro de Museus; e, ainda, o programa “Conexões Ibram”, que tem por objetivo pactuar com os estados brasileiros metas conjuntas e apresentar novas políticas e instrumentos de gestão para o setor; e
- g) Apoio à pesquisa: compreende o Programa Nacional de Educação Museal, que tem por objetivo favorecer a realização das práticas educacionais em instituições museológicas, fortalecer a dimensão educativa em todos os espaços do museu e subsidiar a atuação dos educadores.

Em virtude de o Ibram ter sido criado em 2009, e, ainda, dispositivos da lei criadora terem sido regulamentados apenas em 2013 (Decreto 8.124, de 17/10/2013), a maior parte de suas atribuições ainda está em fase de implementação, tais como: o Sistema de Registro de Museus (peça 20, p. 24); o Inventário Nacional dos Bens Culturais Musealizados (peça 20, p. 25); a organização e o gerenciamento do recebimento anual dos balanços e dos relatórios de exercício social das associações de amigos dos museus, estabelecido no art. 52 da Lei 11.904/2009 (peça 20, p. 28).

O Ibram dá sequência, contudo, a ações mais maduras, em curso desde antes de sua criação, como é o caso do Cadastro Nacional de Museus, iniciado em 2006, e que permite uma visão da capilaridade e da diversidade das mais de 3,4 mil instituições museológicas espalhadas pelo território nacional (peça 46, p. 171-217). A distribuição desses museus abertos pode ser visualizada na Figura .

**Figura 7 – Distribuição dos museus no território nacional**



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Instituto Brasileiro de Museus

Para contribuir com a sustentabilidade das instituições museais, o Ibram atua em diversas linhas de fomento e financiamento, dentre as quais destacam-se o Programa de Fomento aos Museus, os incentivos fiscais no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e o Programa Pontos de Memória.

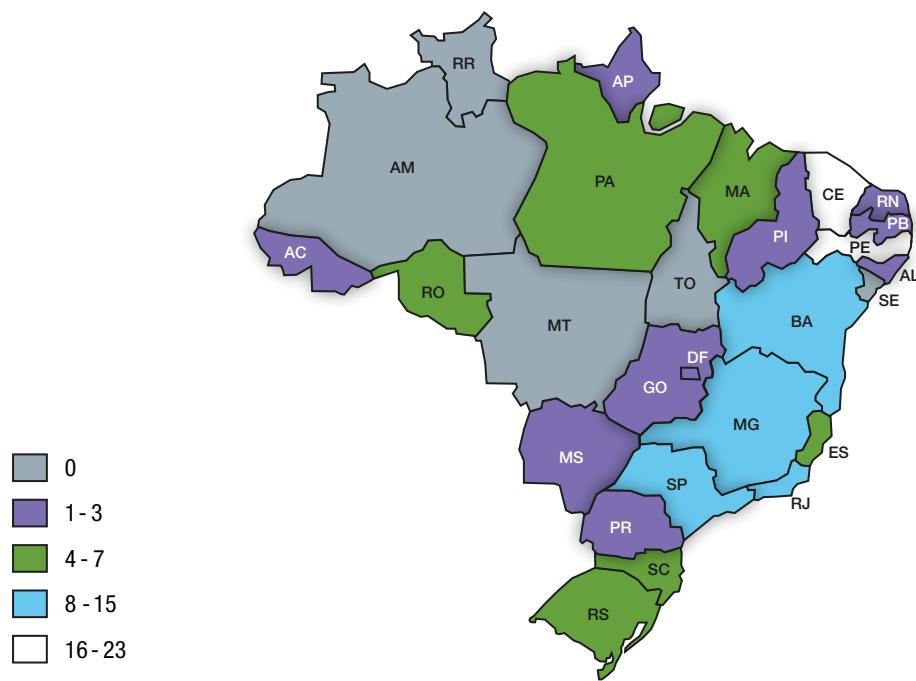
O Programa de Fomento aos Museus é operado essencialmente por meio de editais e prêmios. O programa apoia e premia iniciativas que vão desde a construção e a modernização de museus até o incentivo a artistas contemporâneos e a experiências de memória social desenvolvida por grupos populares, entre outras. A cada ano são lançados editais e as informações são divulgadas na seção “Fomento e Financiamento” na página do Ibram na internet.

No contexto do Pronac, o Ibram analisa as propostas relacionadas a museus a fim de selecionar projetos que terão autorização para captar recursos junto a empresas que recebem, em contrapartida, renúncias fiscais do Governo Federal.

Finalmente, o Programa Pontos de Memória busca garantir que o direito à memória seja exercido por indígenas, quilombolas, povos de terreiro, mestres e grupos das culturas populares, urbanas, rurais, de fronteira, e/ou que requerem maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais, mediante a identificação, apoio e fortalecimento de iniciativas de memória social e coletiva de variados grupos sociais que desejam trabalhar e legitimar suas histórias e memórias por meio de ações museais.

O Programa Pontos de Memória possui público-alvo bastante diversificado e disperso, podendo, inclusive, localizar-se fora do território nacional. Existem 140 pontos de memória localizados em território nacional (peça 46, p. 218-245), cuja distribuição está apresentada na Figura 8.

**Figura 8 – Distribuição dos Pontos de Memória no território nacional**



Elaboração: TCU/SecexEducação.

Fonte: Instituto Brasileiro de Museus.

O Programa Pontos de Memória tem duas frentes de ação: 1) fomento de iniciativas de memória e museologia social, no Brasil e no exterior; e 2) qualificação e articulação em rede.

O edital Prêmio Pontos de Memória busca reconhecer iniciativas de práticas museais e de processos dedicados à memória social que se identifiquem com a perspectiva da museologia social, da diversidade sociocultural e da sustentabilidade. É voltado para grupos étnico-culturais, tais como indígenas, afrodescendentes, ciganos, ribeirinhos, quilombolas, rurais, urbanos, de periferia, cultura litorânea e comunidades brasileiras no exterior.

Como se vê, as políticas voltadas ao direito à memória dependem muito da capacidade de o estado articular, fomentar e financiar ações cuja iniciativa nativa é da sociedade civil. Essa característica vem sendo progressivamente reconhecida nos marcos legais atinentes ao setor cultural. No caso das entidades museais, conforme o art. 9º da Lei 11.904/2009, “os museus poderão estimular a constituição de associações de amigos dos museus, grupos de interesse especializado, voluntariado ou outras formas de colaboração e participação sistemática da comunidade e do público” (peça 20, p. 27-28).

As associações de amigos de museus são instituições sem fins lucrativos que podem contribuir para o desenvolvimento e aprimoramento das atividades dos museus e apoiar e estender as ações dos museus junto às comunidades locais com o objetivo de preservar o patrimônio museal.

Entre as atividades desenvolvidas pelas associações de amigos, o Ibram destacou a apresentação e execução de projetos culturais, auxílio às instituições museológicas na captação de recursos provenientes, na maioria das vezes, de renúncia fiscal. Atualmente, cinco museus mantidos pelo Ibram contam com o auxílio de associações de amigos (peça 20, p. 27-28).

## 4.2 A audiência pública sobre direito à memória

Inobstante deva-se reconhecer o protagonismo da sociedade na produção, preservação e difusão da cultura brasileira, o estado desempenha papel estratégico para o sucesso dessas políticas. Assim, a Lei 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC), explicitou, em seu art. 3º, que compete ao poder público formular políticas públicas e programas que conduzam à efetivação dos objetivos, diretrizes e metas, além de garantir a avaliação e a mensuração desse plano.

Nessa linha, esperam-se ações específicas e concretas do poder público no sentido de assegurar o direito à memória e às tradições – um dos princípios a reger o PNC (art. 1º, VI). O plano tem entre seus objetivos “proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial” e “promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções” (art. 2º, II e IV, da Lei 12.343/2010).

A questão é: como deve ser um sistema de transparência capaz de evidenciar que o estado está sendo efetivo em assegurar o pleno exercício dos direitos culturais consagrados no art. 215, da CF? Como devem ser estruturados mecanismos formais e informais de prestações de contas nessa área?

Ciente da complexidade de responder tais questionamentos, o Tribunal de Contas da União, com o apoio do MinC, do Ibram e do Iphan, realizou audiência pública sobre direito à memória que teve a finalidade de ouvir os atores envolvidos (gestores das políticas públicas, de beneficiários e de empreendedores culturais), na busca de construir critérios suficientemente transparentes e objetivos capazes de embasar a avaliação dos resultados das políticas no que tange à fruição do direito à memória.

A dificuldade de se estabelecer critérios e métricas para avaliação dessas políticas reside no fato de que elas são mais sofisticadas e menos óbvias em termos de concepção, formulação e implementação da ação governamental. Essas características, ao mesmo tempo em que dificultam – mas não inviabilizam – a explicitação objetiva e mensurável dos resultados que devem ser alcançados, por meio de metas e indicadores, tornam árdua a tarefa dos gestores da área de persuadir decisores e disputar orçamento para o financiamento de programas culturais.

A Audiência Pública sobre direito à memória foi realizada no dia 26/8/2014, na sede do Tribunal de Contas da União, em Brasília. Ao longo do evento, foram realizados painéis que abordaram aspectos relacionados às políticas públicas da área cultural e os seus principais desafios e foram colhidas as contribuições do diversos inscritos.

Foram registrados cerca de trezentos inscritos no evento, propiciando a apresentação de contribuições de diversos segmentos da sociedade que atuam ou têm interesse na área da cultura. As contribuições foram oferecidas mediante o envio de mensagens eletrônicas e presencialmente, no dia da audiência.

Os participantes da audiência pública destacaram como importantes, na agenda relacionada ao direito à memória, os seguintes pontos: a) maior participação nos gastos governamentais para programas e ações; b) elevação ao *status de política de estado para ações e programas de governo*; c) inserção de questões políticas voltadas à preservação ao patrimônio cultural desde as séries iniciais nas escolas públicas e privadas; d) ampliação e capacitação do número de servidores públicos na área; e) indicadores e métricas regionalizados; f) simplificação do processo de prestações de contas pelos órgãos de controle.

Para fins de sistematização, as contribuições dos participantes podem ser agrupadas em três temas: a) gestão administrativa das entidades – questões sobre o funcionamento administrativo das

entidades; b) prestação de contas – sobre as dificuldades na prestação de contas dos recursos públicos investidos no setor cultural; e c) indicadores e metas – contribuições relativas à forma de mensuração do alcance dos objetivos culturais.

#### **4.2.1 Gestão administrativas das entidades**

Dirigentes de museus relataram dificuldades na aplicação das leis que regem as licitações e os contratos da administração pública. As dificuldades, segundo os expositores, derivam tanto das peculiaridades do setor quanto da falta de mão de obra qualificada e disponível para lidar com a burocracia estatal. Para eles, a burocracia “fria e lenta”, repleta de pareceres, idas e vindas, despachos e papéis, contribui para que o patrimônio público se deteriore e se perca.

Há, também, segundo os gestores, falta de técnicos para manter em funcionamento os departamentos de alguns museus. Como exemplo, foram citados o Museu Histórico, que fechou a área de restauro têxtil, em razão da aposentadoria da última funcionária qualificada do setor, e o Museu Imperial em Petrópolis, que está com o arquivo histórico fechado por falta de funcionários para atender aos pesquisadores. Observa-se, segundo relatos colhidos na audiência pública, risco de solução de continuidade pela não transferência de conhecimentos de servidores que estão se aposentando para os novos servidores.

Segundo os gestores, há necessidade de realização de concurso público para preenchimento de vagas, bem como de uma política de valorização e investimento no patrimônio humano, como instrumento de preservação da memória nacional.

De um modo geral, há percepção disseminada de que os quadros funcionais são insuficientes, estão envelhecidos, mal remunerados e não há carreiras suficientemente atrativas e bem estruturadas a ponto de viabilizar processos sustentáveis de recrutamento e retenção de servidores qualificados.

A escassez de profissionais qualificados no mercado associado à complexidade da legislação também dificulta a contratação *ad hoc de serviços para fazer frente a necessidades pontuais. Como exemplo, foi relatado o caso de contratação de trabalhos de restauração, que muitas vezes são específicos e somente são permitidos se, no quadro de servidores do Ibram, não houver quem execute aquela função. Ocorre que, às vezes, o restaurador está no museu do Rio de Janeiro e a necessidade a ser suprida é em Belo Horizonte, o que pode impedir a contratação e causar danos ao patrimônio e à memória.*

#### **4.2.2 Prestação de contas dos recursos repassados**

Na visão de representantes de pontos de cultura, a complexidade dos procedimentos de prestação de contas dos recursos recebidos de órgãos públicos é o maior desafio a ser superado pelos que trabalham com a preservação da memória brasileira. Casos concretos para exemplificar as dificuldades em comprovar os gastos foram trazidos à audiência pública, como, por exemplo: “como comprovar o pagamento de aluguel de canoa para realizar a travessia de uma cidade para a outra, se o dono da canoa não tem nota fiscal para fornecer?”; “como é possível contratar a ‘dona Maria’, marisqueira do grupo do samba, para fazer a comida, se ela não tem nota fiscal?”. De acordo com um dos palestrantes:

A política parece que não é feita para chegar na ponta, porque quando preciso contratar alimentação, ou um oficineiro do samba de roda, há exigências de análises de currículo para contra-

tação. Ocorre que a minha tia, que é marisqueira, tem 76 anos e não tem títulos para colocar no currículo. Em razão disso, o trabalho fica comprometido. Precisamos rediscutir sobre essa questão, que é forte – Prestação de Contas, se realmente querem nos dar o direito à memória.

No entender de representantes de pontos de cultura, a política é contrária às necessidades vividas na ponta. Nesses locais, há pessoas que realizam trabalhos pela experiência que adquiriram, “mas suas experiências são desprezadas, em favor do rigor dos órgãos de controle”.

A esse respeito, é importante destacar que a Lei 13.018/2014, que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), cria, em lugar dos convênios, o Termo de Compromisso Cultural como nova forma de relacionamento entre o estado e a sociedade civil. Para esse instrumento, a lei prevê prestações de contas “simplificadas e essencialmente fundamentadas nos resultados previstos nos editais” (art. 8º, § 2º). A regulamentação da nova sistemática de prestação de contas, bem como de outros aspectos da PNCV estava sendo desenvolvida por grupo de trabalho constituído no âmbito do MinC, quando do fechamento deste relatório.

#### **4.2.3 Indicadores e métricas**

Tendo em vista as aludidas dificuldades em se estabelecer critérios e métricas para avaliar as políticas voltadas ao direito à memória, os participantes da audiência pública foram provocados a responder aos seguintes questionamentos:

- a) Quais resultados devemos esperar das políticas públicas culturais relacionadas ao direito à memória? Como medi-los?
- b) Quais indicadores podem ser utilizados para mensurar os resultados das políticas públicas culturais relacionadas ao direito à memória?
- c) Quais instrumentos podem ser utilizados para verificar o alcance das metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015, do Plano Nacional de Cultura e do Plano Nacional Setorial de Museus que estejam relacionadas ao direito à memória?

Em linhas gerais, as contribuições convergiram no sentido de que o direito à memória não comporta apenas abordagem de patrimônio, de acervos ou de práticas e costumes. A memória pensada de forma ampla, em todos os segmentos sociais, suscita as dificuldades de acompanhamento e avaliações dos resultados.

A despeito disso, a tarefa de identificar parâmetros para avaliação da atuação governamental pode ser facilitada pela observação do conjunto de objetivos e metas previamente discutidos para compor o PNC, o PNSM e o PPA 2012-2015.

O objetivo 0783 do Programa 2027 do PPA 2012-2015 tem estreita relação com o direito à memória: “Objetivo 0783 – Preservar, identificar, proteger e promover a memória e o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade”. As metas associadas a esse objetivo podem dar bons indicativos sobre a ação do estado brasileiro na área do direito à memória: ampliar continuamente o número anual de visitantes aos museus brasileiros; capacitar 883 profissionais na área de preservação do patrimônio cultural; identificar e difundir o patrimônio museológico de 40% das instituições museais brasileiras; identificar e premiar 180 novos Pontos de Memória; integrar em rede 50% de bibliotecas e 50% dos arquivos que atuam no campo

museológico brasileiro; preservar 3 milhões de bens do patrimônio arquivístico e bibliográfico brasileiro; produzir e distribuir 111.383 exemplares de material sobre o patrimônio cultural; realizar 168 ações de reconhecimento de bens culturais de natureza material e imaterial; realizar 321 ações de identificação de bens culturais de natureza material e imaterial; realizar 450 obras e serviços de conservação e manutenção de bens culturais protegidos; e realizar 52.000 procedimentos de fiscalização e monitoramento de bens do patrimônio cultural.

Outras metas relacionadas ao direito à memória estão contidas em outros objetivos do PPA 2012-2015, como: fomentar, valorizar e preservar a cultura e o patrimônio afro-brasileiro; manter apoio e parceria com pelo menos 120 Pontões de Cultura, sendo pelo menos um em cada estado e no DF e pelo menos 15% em cada macrorregião do país; acesso de 1,2 milhão de visitantes aos Espaços Culturais da União; e implantar e/ou modernizar sessenta unidades museais.

O PNC também apresenta metas relacionadas ao direito à memória, como, por exemplo: política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada; Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas; aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculo de teatro, circo, dança e música; e 50% de bibliotecas públicas e museus modernizados.

Essas metas (e outras do PPA 2012-2015 e do PNC) podem servir de ponto de partida para a elaboração de indicadores que possibilitem avaliar os resultados de políticas públicas relacionadas ao direito à memória.

Outros *insights apresentados na audiência pública podem constituir interessantes dimensões de análise do desempenho da gestão das políticas de direito à memória, ainda que algumas sejam bastante complexas em termos de quantificação:*

- a) quantidade de visitação às casas de patrimônio e centros de referências dos bens culturais registrados;
- b) unidades federativas e municípios que possuam legislação e políticas de patrimônio;
- c) ações de preservação realizadas em relação ao patrimônio cultural reconhecido;
- d) impacto econômico e socioambiental;
- e) redução de preconceitos; e
- f) melhoria na infraestrutura, no nível de escolaridade, na ampliação da oferta de serviços, no agenciamento territorial e na organização e coesão social.

#### **4.2.4 Análise dos resultados da audiência pública**

A despeito da participação do estado por meio de ações diretas relacionadas ao direito à memória, esse é um setor vocacionado ao protagonismo social. Dessa forma, os mecanismos de relacionamento entre estado e sociedade devem ser concebidos e operados considerando a peculiaridade dos atores da sociedade civil que dão concretude à produção, à preservação e à disseminação da memória.

Do ponto de vista da atuação estatal, deve-se ter especial atenção à possibilidade de avaliação da sustentabilidade das carreiras administrativas dedicadas à implementação das políticas culturais, tanto do ponto de vista da quantidade de servidores quanto do ponto de vista da atratividade dessas

carreiras no sentido de possibilitar a retenção de quadros. Deve-se dar também atenção ao fluxo de contratações *vis-a-vis o ritmo das aposentadorias e outras vacâncias que podem acarretar perda de conhecimento e de solução de continuidade nos órgãos e entidades do setor.*

Do ponto de vista da atuação da sociedade, sem descuidar do inafastável dever de prestar contas, deve-se conceber mecanismos de fomento e financiamento que não inviabilizem nem interditem os agentes culturais em decorrência de mecanismos de prestação de contas complexos e insensíveis às suas peculiaridades. Nesse sentido, será importante manter esforço de acompanhamento da regulamentação da Política Nacional de Cultura Viva, em curso no Minc.

Finalmente, quanto ao estabelecimento de critérios e métricas que possibilitem a avaliação do desempenho das políticas públicas relacionadas ao direito à memória, uma análise mais detalhada de objetivos e metas constantes do PNC, do PNSM e do PPA, juntamente com as sugestões apresentadas pelos participantes da audiência pública, pode ser útil tanto para a constituição de parâmetros a serem utilizados em futuras ações de controle externo quanto para que o MinC e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão aprimorem a forma de expressão dos programas relacionados ao tema no PPA 2016-2019, que será elaborado em 2015.

## 5 CONCLUSÃO

O Ministério da Cultura (MinC) apresenta complexa estrutura para desenvolvimento das políticas públicas para preservação do patrimônio cultural brasileiro e para produção e difusão da cultura nacional. São sete secretarias e sete entidades vinculadas e outros órgãos colegiados.

Conforme análise apresentada no Capítulo II deste relatório, as políticas culturais são financiadas preponderantemente por meio de renúncias fiscais. Quanto aos recursos ordinários, a Função Cultura tem baixa dotação orçamentária autorizada pelo Congresso Nacional em relação às demais funções de governo. Em paralelo, historicamente, sua execução orçamentária tem sido muito baixa.

Apesar de o orçamento do MinC e de suas entidades vinculadas ter sido objeto de severos contingenciamentos nos últimos dois exercícios, o que pode explicar, em parte, a baixa execução orçamentária nesse período, considerando que os percentuais de inexecução extrapolam em muito os percentuais de contingenciamento, não é possível descartar a plausibilidade da hipótese de que há baixa capacidade gerencial do MinC em implementar as políticas de sua competência.

Os indicadores para avaliação da política cultural constantes do “Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso” do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 foram objeto de análise no Relatório Sistêmico da Função Cultura de 2013 e no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2013. Em ambos os casos foram apontadas fragilidades que comprometem a viabilidade dos objetivos e metas associados ao Programa 2027 refletirem o alcance de resultados pelos gestores das políticas públicas culturais.

Desta feita, a fim de incorporar perspectivas setoriais de avaliação de resultados, foram analisadas, além das metas definidas para a Função Cultura no PPA 2012-2015, aquelas do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM).

Segundo avaliação realizada no Capítulo III, algumas das metas do PPA 2012-2015 e do PNC apresentam impropriedades, seja pela possibilidade de interpretação equivocada do resultado apresentado, seja pela fragilidade da meta estipulada ou pela impossibilidade de aferição do resultado ou, ainda, pela ausência de procedimentos de conferência dos resultados informados por fontes externas.

Verificou-se, também, que as metas do PNSM ainda não estão sendo monitoradas, mas o Ibram informou que o plano deve passar por sua primeira revisão, cujo foco será a elaboração de indicadores e diretrizes passíveis de acompanhamento.

No Capítulo IV, o trabalho abordou temas acompanhados pelo TCU em relação às políticas culturais.

Foi enfatizado o elevado estoque de processos de prestações de contas referentes a projetos culturais apoiados por meio de renúncia fiscal pendentes de análise pelo MinC, fato que foi objeto de registros em trabalhos anteriores deste Tribunal. Algumas medidas para resolver o problema vêm sendo adotadas pelo MinC, entre as quais a contratação de servidores temporários e a nomeação de servidores efetivos para atacar o passivo de processos. Na mesma linha, o MinC editou a Portaria

86/2014, que regulamenta a análise simplificada desses processos e estabelece procedimentos mais céleres para apreciação dessas prestações de contas.

Concluiu-se que a Ancine não expediu regulamentação geral estabelecendo critérios de alocação de recursos que permitam uma avaliação transparente e objetiva dos mecanismos de indução regional da produção audiovisual no Brasil, preconizados no art. 27 da Lei 12.485/2011, conhecida como “Lei da TV Paga”, tampouco apresentou informações sobre a definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual. A política adotada pela agência baseia-se em regras incidentais em cada edital do Prodecine ou do Prodav. Para essa estratégia, não foi possível atestar a eficácia na desconcentração da produção audiovisual brasileira em termos regionais.

Ainda no Capítulo IV foram feitas análises iniciais das políticas de incentivo ao consumo de bens e serviços culturais, notadamente a meia-entrada e o Vale-Cultura.

Em relação à meia-entrada, o principal problema refere-se ao fato de que a quase universalização do público elegível a auferir o benefício, sobretudo por meio de legislações estaduais, obriga os agentes econômicos a uma estratégia de elevação do preço dos ingressos de modo a praticamente anular o aludido benefício.

A solução para esse problema seria o estabelecimento de cotas máximas para os ingressos da meia-entrada. Isso foi tentado no texto original do projeto de lei que deu origem à Lei 12.933/2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada em espetáculos artístico-culturais e esportivos. No entanto, no trâmite legislativo, o dispositivo que estabelecia um teto de 40% foi alterado para estabelecer um piso de 40% dos ingressos totais de um evento em regime de meia-entrada.

A Lei 12.933/2013 avançou, contudo, ao restringir o número de entidades que podem emitir a Carteira de Identificação Estudantil, conforme modelo único padronizado para todo o território nacional, cujos dados devem ser disponibilizados ao poder público. Ocorre que ainda não há regulamentação federal para dispor qual seria o órgão público competente para receber essas informações, tampouco para fiscalizar o cumprimento da lei geral da meia-entrada.

No Capítulo V deste relatório, foram analisadas as políticas públicas relacionadas ao direito à memória. Sobre esse tema, concluiu-se que há risco de sustentabilidade nas carreiras do serviço público dedicadas à implementação das políticas culturais, tanto do ponto de vista da quantidade de servidores quanto do ponto de vista da atratividade dessas carreiras no sentido de possibilitar a retenção de quadros.

Atestou-se, também, que é necessário conceber mecanismos de fomento e financiamento que não inviabilizem nem interditem os agentes culturais em decorrência de mecanismos de prestação de contas complexos e insensíveis às peculiaridades desses atores.

Finalmente, quanto ao estabelecimento de critérios e métricas que possibilitem a avaliação do desempenho das políticas públicas relacionadas ao direito à memória, uma análise mais detalhada de objetivos e metas constantes do PNC, do PNSM e do PPA, juntamente com as sugestões apresentadas pelos participantes da audiência pública, pode ser útil tanto para a constituição de parâmetros a serem utilizados em futuras ações de controle externo quanto para que o MinC e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão aprimorem a forma de expressão dos programas relacionados ao tema no PPA 2016-2019, que será elaborado em 2015.

## 6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Relator André Luís de Carvalho, com a seguinte proposta:

I Recomendar:

- I.1 ao Ministério da Cultura que, ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Cultura, assegure-se de que as metas sejam passíveis de aferição de forma clara e objetiva e que sejam estabelecidos procedimentos de verificação da consistência sobre os resultados apresentados por fontes externas. (item 91);
- I.2 ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliem a possibilidade de compatibilizar os objetivos e metas constantes do Plano Nacional de Cultura e do Plano Nacional Setorial de Museus, assim como as sugestões apresentadas pelos participantes da audiência pública sobre direito à memória, com os objetivos e metas a serem consignados no PPA 2016-2019, que será elaborado em 2015 (item 240);

II considerar:

- II.1 em implementação a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário; (item 59)
- II.2 não implementada a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário; (item 151)

III dar ciência:

- III.1 ao Ministério da Cultura, para fins de supervisão ministerial, que a Agência Nacional de Cinema não expediu regulamentação geral estabelecendo critérios de alocação de recursos que permitam uma avaliação transparente e objetiva dos mecanismos de indução regional preconizados no art. 27 da Lei 12.485/2011, tampouco apresentou informações sobre a definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual; (item 151)
- III.2 à Casa Civil da Presidência da República acerca da inexistência de regulamentação para atuação dos órgãos federais em relação à Lei 12.933/2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos; fato que inviabiliza o estabelecimento das responsabilidades pela fiscalização do cumprimento da lei

e da recepção dos dados referentes a nome e número de registro dos estudantes portadores da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) no âmbito federal; (item 162)

IV encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida:

IV.1 à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

IV.2 à Agência Nacional do Cinema (Ancine), à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), à Fundação Nacional de Artes (Funarte), ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Fundação Cultural Palmares (FCP) e à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB);

V encerrar o presente processo.

Brasília/DF, em 30 de dezembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Moisés Rocha Bello (Coordenador)

AUFC – Matrícula 9472-2

(Assinado eletronicamente)

Gerson André de Sousa Filho

AUFC – Matrícula 7635-0

(Assinado eletronicamente)

Nildes Maria Leite da Silva Araujo

AUFC – Matrícula 9931-7

# VOTO

Trago à apreciação deste Plenário o relatório sistêmico da Função Cultura (FiscCultura), resultante de fiscalização realizada pela SecexEducação, sob a modalidade de Levantamento (Peça nº 49), tendo por finalidade aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento das organizações e dos programas da Função Cultura, a partir de fiscalizações realizadas nas seguintes unidades jurisdicionadas: Ministério da Cultura (MinC), Fundo Nacional de Cultura (FNC), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Nacional de Artes (Funarte), Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Cultural Palmares (FCP) e Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB).

- 2 Com o objetivo maior de fortalecer a estrutura de especialização das unidades técnicas da Segecex junto ao TCU e ainda de contribuir para o aprimoramento da atividade de macroavaliação governamental, os relatórios sistêmicos propiciam um acúmulo gradual e sistemático de informações quantitativas e qualitativas que, numa perspectiva interna, preordenam-se à formulação de estratégias de Controle Externo a serem encetadas pelo TCU, nas diversas funções de governo, ao tempo em que, no plano externo, o conhecimento retrospectivo e prospectivo por eles gerado possibilita a estruturação de um instrumento sistemático de comunicação com o Congresso Nacional e com os gestores das políticas públicas, trazendo, em última análise, informações que interessam, também, a toda sociedade brasileira.
- 3 O trabalho de fiscalização ora em apreço consiste na versão anual do FiscCultura 2013, consubstanciado no TC- 015.605/2013-2 e cuja apreciação por este Tribunal deu-se na Sessão Plenária de 27/11/2013, por meio do Acórdão 3235/2014 Plenário, que foi prolatado nos seguintes termos:

9.1 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Cultura que, ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto no 7.866, de 19 de dezembro de 2012, avaliem a conveniência e oportunidade de promover a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso;

9.2. recomendar à Agência Nacional do Cinema – Ancine que promova a regulação dos critérios e condições para destinação de, no mínimo, 30% das receitas de que trata o inciso III, do art. 33, da Medida Provisória 2.228-1/2001 para produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma vez que a omissão dessa providência constitui óbice ao objetivo legal de promover a equidade na distribuição dos recursos destinados ao setor cultural, conforme dispõe o art. 4º, § 3º, I, da Lei no 11.437, de 28 de dezembro de 2006;

9.3. recomendar à SecexEducação que promova estudos no sentido de realizar levantamento sobre a sistemática de “meia entrada” em eventos culturais custeados, total ou parcialmente, com recursos federais no Brasil, ante os indícios de que se trata de política pública de inclusão cultural que, na prática, pode se mostrar ineficaz ante a prévia majoração deliberada dos preços do evento com o intuito de eliminar o aludido desconto legal;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Controladoria-Geral da União, à Agência Nacional do Cinema - Ancine, à Fundação Biblioteca Nacional - FBN, à Fundação Nacional de Artes - Funarte, ao Instituto Brasileiro de Museus - Ibram, ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, à Fundação Cultural Palmares - FCP e à Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB; e

9.5. arquivar o presente processo.

- 4 Em função de seu caráter instrumental e atendo-se ao modelo conceitual que estabelece a anualidade para produção dos relatórios sistêmicos, o FiscCultura 2014 estruturou-se em quatro capítulos, quais sejam: a) Onde estão sendo aplicados os recursos destinados às políticas culturais (Capítulo II); b) Como as políticas culturais são monitoradas e avaliadas (Capítulo III); c) Aspectos das políticas culturais acompanhados pelo TCU (Capítulo IV); e d) Direito à memória (Capítulo V), destacando-se que os referidos capítulos foram precedidos por um capítulo introdutório, além de terem sido seguidos pela devida conclusão e proposta de encaminhamento.

## II

- 5 Sob o enfoque orçamentário e financeiro, tratado no primeiro capítulo temático, o relatório principia pela contextualização da Função Cultura em face das demais funções de governo, perpassando pela apresentação de ampla gama de informações relacionadas com o correspondente desempenho orçamentário, nos exercícios de 2011-2013, as quais abrangeram: as dotações autorizadas e despesas empenhadas; as despesas por unidade orçamentária, em 2013; a execução orçamentária das principais unidades orçamentárias do Ministério da Cultura (MinC) em 2013; a execução orçamentária das subfunções típicas da Função Cultura em 2013; tendo sido, ainda, apresentadas as principais fontes de financiamento das políticas culturais e informações sobre o contingenciamento orçamentário no exercício de 2014.
- 6 Do panorama apresentado, destaca-se a persistência da baixa capacidade de execução orçamentária por parte do Ministério da Cultura, já verificada por ocasião do FiscCultura 2013, destacando-se que, na oportunidade, a questão ganhou relevância em virtude de sua inexorável repercussão nas políticas a cargo da Pasta Ministerial.
- 7 A despeito de restar confirmada a tendência de crescimento da Função Cultura na participação orçamentária, já constatada no FiscCultura 2013, foi possível observar o acentuado declínio no percentual de execução orçamentária dos recursos destinados às políticas públicas

culturais, corroborando esse fato a expressiva elevação no volume de despesas inscritas em restos a pagar, que variou de 37% do total empenhado, em 2010, para 63%, em 2013.

8 Ademais, a forte preponderância na execução orçamentária da subfunção Administração Geral em detrimento das subfunções típicas (391 – Patrimônio, Histórico, Artístico e Arqueológico e 392 – Difusão Cultural), sinaliza para a possibilidade de que os níveis de execução orçamentária inferiores ao desejado não se devam exclusivamente aos severos contingenciamentos experimentados pelo MinC.

9 A esse respeito, interessa destacar manifestação da SecexEducação, quando aduziu que:

243 Apesar de o orçamento do MinC e de suas entidades vinculadas ter sido objeto de severos contingenciamentos nos últimos dois exercícios, o que pode explicar, em parte, a baixa execução orçamentária nesse período, considerando que os percentuais de inexecução extrapolam em muito os percentuais de contingenciamento, não é possível descartar a plausibilidade da hipótese de que há baixa capacidade gerencial do MinC em implementar as políticas de sua competência.” (Grifei)

10 A aludida questão mostra-se realmente sensível e, a meu ver, está a demandar uma profunda reflexão acerca da efetividade do Ministério da Cultura no desempenho de sua atuação governamental finalística, de sorte que, a persistirem as tendências ora apontadas, assinalo a importância de o tema ser abordado em maior profundidade em futuras ações de Controle Externo.

11 No intuito de conferir maior efetividade ao enfrentamento dessa questão e em acréscimo ao encaminhamento formulado pela unidade técnica, adscrivi ao Acórdão que proponho dispositivo no sentido de dar ciência ao Ministério da Cultura que o presente levantamento identificou a confirmação na tendência de baixa capacidade de execução orçamentária, por parte da Pasta Ministerial, fator que pode repercutir na consecução dos objetivos perquiridos pelas políticas públicas sob sua responsabilidade.

### III

12 Em consonância com os moldes conceituais estabelecidos para a elaboração dos relatórios sistêmicos, o segundo capítulo temático dedica-se a analisar se os compromissos constantes do PPA encontram-se representados por indicadores que exprimam o alcance dos objetivos da política cultural e se os gestores medem, monitoram e avaliam os resultados de modo a garantir, com razoável grau de certeza, que estes sejam atingidos até o final do plano.

13 No âmbito do PPA 2012-2015, as ações finalísticas incumbidas ao Ministério da Cultura foram consolidadas no “Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”.

14 Já por ocasião do FiscCultura 2013, os atributos e as propriedades dos indicadores do “Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso” foram objeto de análise crítica por parte da SecexEducação, trazendo à evidência a baixa correlação destes com os objetivos e metas do Programa, salientando-se que também foram constatadas a generalidade e insuficiência dos indicadores para retratar os resultados das políticas para regiões e públicos específicos.

- 15 As indesejáveis repercussões que podem advir das fragilidades no monitoramento e avaliação do Programa 2027, potencialmente comprometedoras da gestão da política pública, resultaram em recomendação dirigida ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Cultura, quando da apreciação do FiscCultura 2013, no sentido de que fossem avaliadas a conveniência e a oportunidade de promover-se a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o programa, por ocasião da revisão anual da proposta do PPA (item 9.1 do Acórdão 3235/2014 – TCU – Plenário).
- 16 A inadequação dos indicadores do Programa Temático 2027 para avaliar o alcance de seus objetivos foi também evidenciada no parecer prévio sobre as Contas do Governo, referentes ao exercício de 2013, destacando-se que, a partir da análise sobre a confiabilidade da informação referente à consecução das metas, segundo os quatro objetivos do programa, foram identificadas evidências para refutar a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso.
- 17 Ao prestar informações acerca do atendimento à recomendação acima referida (Peça 27, p. 2), o Ministério da Cultura reconheceu que há dificuldade inerente à escolha de indicadores que contemplem a mensuração dos resultados de todos os objetivos do Programa 2027, mas informou a opção por efetivar a reformulação de todo o planejamento do ministério para o próximo quadriênio, com a elaboração de uma nova proposta no PPA, em vez de proceder à alteração de indicadores e metas preconizadas por este Tribunal.
- 18 Considero razoável a solução oferecida pelo MinC, na medida em que a formulação de uma nova proposta no PPA para o quadriênio 2016-2019 poderá contemplar indicadores que melhor exprimam o alcance dos objetivos das políticas públicas da Função Cultura, de sorte que, por tal razão, alinho-me à proposição da SecexEducação, no sentido de que se reconheça que a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 3235/2014-TCU-Plenário encontra-se em fase de implementação.
- 19 Em complementaridade ao capítulo temático foram acrescentadas análises acerca do acompanhamento setorial realizado pelo MinC, notadamente em relação ao Plano Nacional da Cultura (PNC) e ao Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM), no intuito de incorporar novas perspectivas setoriais de avaliação de resultados.
- 20 Além disso, foram apresentadas críticas a objetivos e metas do PPA e PNC, inclusive já formuladas no âmbito do FiscCultura 2013 e do parecer prévio sobre as Contas do Governo, apontando impropriedades verificadas no monitoramento de algumas das metas analisadas, concorrendo nesse sentido os seguintes fatores: fragilidade da meta estabelecida; possibilidade de interpretação equivocada do resultado apresentado ou impossibilidade de aferição desse; e ausência de procedimentos de conferência de resultados informados por fontes externas.
- 21 A respeito desse último fator mencionado, vale destacar que muitas das metas das políticas culturais dependem da atuação concorrente do Ministério da Cultura, e de suas entidades vinculadas, com outros entes federados ou mesmo da iniciativa privada, de modo que se impõe ao MinC a criação de mecanismos para verificar a confiabilidade dos dados que lhe são

encaminhados, de forma a minimizar falhas na avaliação do atingimento das metas do PPA 2012-2015, como também do PNC.

- 21 Nesse contexto, a SecexEducação propôs recomendação ao Ministério da Cultura para que: “ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Cultura, assegure-se de que as metas sejam passíveis de aferição de forma clara e objetiva e que sejam estabelecidos procedimentos de verificação da consistência sobre os resultados apresentados por fontes externas”.
- 22 Com efeito, quando da apreciação do FiscCultura 2013, ressaltei ser imprescindível dotar-se a administração pública de instrumentos cuja absoluta fidedignidade permitam a tempestiva formulação de diagnósticos e a implementação das medidas corretivas que se façam necessárias ao bom termo da atividade gerencial, de sorte que se mostra necessária a recomendação alvitrada pela SecexEducação.

#### IV

- 23 O capítulo dedicado aos aspectos das políticas culturais acompanhados pelo TCU contempla grandes temas afetos à gestão cultural, abordando a questão do acompanhamento das renúncias fiscais; a regionalização das produções culturais decorrente da Lei da TV Paga (Lei 12.485/2011); e os programas de incentivo ao acesso à cultura (Vale-Cultura e meia-entrada).
- 24 Preponderantes na composição das fontes de financiamento de políticas culturais, as renúncias tributárias foram enfocadas no relatório sistêmico a partir dos principais trabalhos de fiscalização realizados pelo TCU sobre essa matéria, conferindo-se especial destaque à auditoria operacional realizada com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias fiscais (TC – 018.259/2013-8), da qual foram pinçados importantes aspectos relacionados com a gestão do Ministério da Cultura sobre esse importante mecanismo de fomento ao setor cultural.
- 25 Nesse contexto, destaca-se o registro acerca do estoque “extremamente elevado” de processos de prestações de contas relativos a projetos culturais suportados por renúncias fiscais pendentes de análise pelo MinC, lembrando que essa ocorrência já fora abordada em fiscalização anterior (TC – 018.011/2010-1), oportunidade em que o Tribunal determinou ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento que apresentassem plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestações de contas que se encontravam sem análise conclusiva no âmbito do Ministério da Cultura (item 9.3 do Acórdão 1385/2011-Plenário).
- 26 Medidas adotadas pelo MinC com vistas a solucionar o problema – notadamente a contratação de servidores temporários e a nomeação de servidores efetivos, bem como a edição da Portaria 86/2014, que disciplinou a análise simplificada e estabeleceu mecanismos que tornaram mais céleres a apreciação desses processos – foram consideradas suficientes para o atendimento integral do Acórdão 1385/2011, conforme monitoramento apreciado por este Plenário, por meio do Acórdão 2766/2012.

- 27 De todo modo, registre-se que, em 2013, remanesçiam pendentes de análise conclusiva cerca de quinze mil processos de prestações de contas, indicando que a despeito das medidas adotadas pelo MinC o estoque de prestações de contas de processos ainda se encontrava crescente
- 28 Portanto, mostra-se pertinente o registro consignado no FiscCultura 2014, no sentido de que o assunto seja objeto de acompanhamento por meio de ação de controle a ser efetivada futuramente pelo Tribunal, tendo por objetivo avaliar o impacto das medidas adotadas pelo Ministério da Cultura sobre a redução dos mencionados estoques.
- 29 Outro tema de relevância que se apresenta é a questão do estímulo às produções audiovisuais brasileiras, fomentado pela Lei da TV Paga (Lei 12.485/2011), destacando-se que, no intuito de incentivar a regionalização da produção audiovisual no Brasil, a Lei da TV Paga promoveu a destinação de percentual mínimo de 30% das novas receitas que passaram a compor o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tendo sido também destinado percentual mínimo de 10% a canais universitários, comunitários e de programadoras brasileiras independentes.
- 30 Em face da indefinição de critérios para a destinação dos percentuais acima referidos, por parte da Ancine, o Acórdão 3235/2013-Plenário, proferido em apreciação ao FiscCultura 2013, formulou a seguinte recomendação:

“9.2. recomendar à Agência Nacional do Cinema – Ancine que promova a regulação dos critérios e condições para destinação de, no mínimo, 30% das receitas de que trata o inciso III, do art. 33, da Medida Provisória 2.228-1/2001 para produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma vez que a omissão dessa providência constitui óbice ao objetivo legal de promover a equidade na distribuição dos recursos destinados ao setor cultural, conforme dispõe o art. 4º, § 3º, I, da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006;”

- 31 Conforme minudenciado no relatório sistemático ora em apreciação (itens 133 a 149 – Peça 49, fls. 29-31), o acompanhamento da referida recomendação evidencia que a Ancine não expediu regulamentação geral definindo critérios sobre a alocação de recursos para avaliação transparente e objetiva dos mecanismos voltados para a indução regional.
- 32 Conclusão em tal sentido deu-se a partir de editais de chamadas públicas do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), destacando-se que as análises efetuadas indicam que se manteve a forte concentração de investimentos em projetos propostos no eixo Rio de Janeiro – São Paulo.
- 33 Ademais, regras incidentais apontadas nos editais do Prodecine ou Prodav não permitiram à SeccexEducação atestar a eficácia na desconcentração regional da produção audiovisual brasileira.
- 34 Estas circunstâncias justificam plenamente a proposição da unidade técnica no sentido de considerar não implementada a recomendação contida no subitem 9.2 do Acórdão 3235/2013-Plenário, mostrando-se igualmente pertinente a proposta de que seja dada ciência “ao Ministério da Cultura, para fins de supervisão ministerial, que a Agência Nacional de

Cinema não expediu regulamentação geral estabelecendo critérios de alocação de recursos que permitam uma avaliação transparente e objetiva dos mecanismos de indução regional preconizados no art. 27 da Lei 12.485/2011, tampouco apresentou informações sobre a definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual”.

- 35 Ainda no rol dos grandes temas relacionados com a Função Cultura, tratou-se da questão das políticas de inclusão cultural implementadas pela meia-entrada e pelo vale-cultura.
- 36 Os trabalhos resultantes no FiscCultura 2013 trouxeram à lume indícios de que o incentivo da meia-entrada poderia se mostrar ineficaz em face da prévia majoração deliberada dos preços do evento, com o intuito de eliminar o aludido desconto legal, lembrando que a constatação nesse sentido ensejou a recomendação para que fossem promovidos estudos com vistas à realização de levantamento sobre a sistemática da meia-entrada em eventos culturais custeados, no todo ou em parte, com recursos federais no Brasil.
- 37 Com vistas a dar cumprimento à recomendação deste Plenário, a SeceExEducação produziu conhecimento sobre os incentivos da meia-entrada e do vale-cultura, o qual se encontra substanciado no processo administrativo: TC-033.558/2014-0.
- 38 Identificou-se o elastecimento excessivo dos critérios para a concessão do incentivo e a ampliação do rol de beneficiários em transcendência à categoria estudantil como fatores indutores da majoração dos preços, “pois o público apto a usufruir da meia-entrada chega próximo de 100%”, em razão de ser o benefício, em alguns estados, estendido a servidores públicos, professores e outras categorias.
- 39 A Lei 12.933/2013, que disciplina a meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos, comprovadamente carentes, em espetáculos artístico-culturais esportivos, estabelece um piso de 40% sobre os ingressos totais de um evento para concessão do benefício, ao passo que, por outro lado, restringe a emissão da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) a algumas associações estudantis, e entidades municipais e estaduais a elas filiadas, e também aos diretórios centrais de estudantes e centros acadêmicos, padronizando um modelo único para todo o território nacional, ressaltando-se que, ao ter em vista a possibilidade de fiscalização dos registros, nas três esferas de governo, o referido diploma legal preconizou que os nomes e números de registro das CIE devessem passar a compor banco de dados a ser disponibilizado ao poder público.
- 40 Verificou-se, no entanto, inexistir qualquer norma regulamentadora para a Lei 12.933/2013, razão pela qual a unidade técnica alvitra que seja dada ciência à Casa Civil da Presidência da República sobre a inexistência de regulamentação para a atuação dos órgãos federais quanto ao incentivo cultural da meia-entrada.
- 41 De fato, o alargamento na concessão do benefício a categorias ou grupos, que não os beneficiários enunciados na Lei 12.933/2013, pode ser o fator preponderante na prática de majoração dos preços de ingressos para eventos, pelos respectivos promotores, como forma de minimizar a perda de receita gerada com a concessão indiscriminada do benefício, tendo a

lei se preocupado em estabelecer o controle pelo poder público dos registros das Carteiras de Identificação Estudantil, como mecanismo para controlar e fiscalizar os registros.

- 42 Portanto, a ausência de regulamentação que assegure a atuação do poder público na cadeia de controle do incentivo da meia-entrada não apenas desatende a vontade contida na Lei 12.933/2013, mas também pode resultar em fator de majoração nos preços de ingressos de eventos culturais, em detrimento de toda a sociedade.
- 43 Destarte, acolho a proposição da unidade técnica no sentido de que seja dada ciência à Casa Civil da Presidência da República quanto à indesejada inexistência de regulamentação para a atuação dos órgãos federais quanto ao incentivo cultural da meia-entrada.
- 44 Por sua vez, em relação ao vale-cultura, abordado nos itens 163-174 do relatório sistêmico (Peça 49, fls. 33-35), anota-se que o incentivo foi instituído pela Lei 12.761/2012 com o propósito de incentivar o consumo de bens e serviços culturais (livros, revistas, ingressos de espetáculos etc.), lembrando que o benefício é oferecido a empregados que, prioritariamente, recebam até cinco salários mínimos, resultando, como contrapartida, em isenções de encargos sociais e trabalhistas sobre o valor concedido pelas empresas cadastradas no programa.
- 45 A SecexEducação sugere que, por se tratar de iniciativa muito recente, seria prematura uma avaliação mais aprofundada acerca da eficácia do programa, seja como mecanismo de incentivo ao consumo de bens e serviços culturais, seja como instrumento de democratização de acesso a estes, mas pondera sobre a possibilidade de que venham a ser planejadas ações específicas de controle externo tendo por objetivo o acompanhamento da execução e a avaliação de resultados ao longo do tempo de utilização do vale-cultura.
- 46 Bem se vê que a cautela expressada pela unidade técnica é justificável em razão do curto período em que vem sendo implementada essa política de incentivo cultural, destacando que, segundo informado pelo MinC (Peça 29), o cadastramento de empresas beneficiárias (autorizadas a distribuir o vale-cultura a seus empregados) teve início em setembro de 2013, o que reduz significativamente a obtenção da necessária massa crítica para a avaliação do programa.

## V

- 47 Por seu turno, definido como “parte da concepção de cidadania cultural, segundo a qual todos têm direito de acesso aos bens materiais e imateriais que representem seu passado, sua tradição e sua história”, o direito à memória constituiu o tema tratado no último capítulo do relatório sistêmico do FiscCultura 2014.
- 48 Iniciada por definições conceituais que contextualizam a memória e o direito à memória em face da Constituição de 1988, definindo este direito como: “parte da concepção de cidadania cultural, segundo a qual todos têm direito de acesso aos bens materiais e imateriais que representem seu passado, sua tradição e sua história”, a abordagem do tema avança para a apresentação das políticas públicas que viabilizam a fruição do direito à memória.

- 49 Em sequência à linha descritiva, foi traçado panorama acerca da Política Nacional de Cultura Viva, instituída pela Lei 13.018/2014, com ênfase para o fomento de ações culturais desenvolvidas, nas respectivas comunidades, por agentes da sociedade civil, organizados em entidades de direito privado sem fins lucrativos, tratando-se dos denominados pontos de cultura, aos quais foram destinados investimentos de aproximadamente meio bilhão de reais, no período de 2004 a 2013, por parte do Ministério da Cultura juntamente com estados e municípios parceiros.
- 50 De igual sorte, foram trazidas informações descritivas acerca das gestões do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), apresentando as respectivas competências institucionais, estruturas e principais ações desenvolvidas na gestão do direito à memória (Peça 49, fls. 41 – 46).
- 51 No referido capítulo, merece relevo o tópico acerca da audiência pública sobre o direito à memória, realizado no dia 26/8/2014, pelo TCU, com o apoio do MinC, do Ibram e do Iphan.
- 52 O evento teve por finalidade precípua congregar gestores de políticas públicas, de beneficiários e de empreendedores culturais, em torno do estabelecimento de critérios transparentes e objetivos capazes de fundamentar a avaliação dos resultados das políticas no que se refere ao direito à memória, lembrando que as dificuldades observadas para a definição de métricas e indicadores das políticas relacionadas com o direito à memória deram ensejo à iniciativa.
- 53 Os participantes ofertaram contribuições que puderam ser sistematizadas em três temas de interesse, a saber: i) gestão administrativa das entidades – questões sobre o funcionamento administrativo das entidades; ii) prestação de contas – dificuldades na prestação de contas dos recursos públicos investidos no setor cultural; e iii) indicadores e metas – contribuições relativas à mensuração do alcance dos objetivos culturais.
- 54 Os problemas identificados sob o tópico da gestão administrativa das entidades gravitaram em torno das dificuldades na obtenção de mão de obra qualificada, seja para o desenvolvimento de atividades administrativas, seja para o desempenho das atividades finalísticas das entidades.
- 55 A esse respeito, concluiu-se que: “de um modo geral, há percepção disseminada de que os quadros funcionais são insuficientes, estão envelhecidos, mal remunerados e não há carreiras suficientemente atrativas e bem estruturadas a ponto de viabilizar processos sustentáveis de recrutamento e retenção de servidores qualificados.”
- 56 O tópico evidenciou particular dificuldade enfrentada pelos representantes de pontos de cultura (vide item 52 supra), em face da complexidade dos procedimentos relacionado com a prestação de contas dos recursos repassados, resultando nítida a incompatibilidade entre as regras para prestações de contas e as situações concretas vivenciadas pelos agentes que implementam ações culturais, denotando que “a política é contrária às necessidades vividas na ponta”.
- 57 A SecexEducação destaca o fato de que a Lei 13.018/2014, que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva criou a figura do termo de compromisso cultural, em lugar dos convênios, como nova forma de relacionamento entre o estado e a sociedade civil, destacando que as

prestações de contas para esse novo instrumento serão simplificadas e fundamentadas nos resultados previstos nos editais (art. 8º, § 2º).

- 58 Enfim, quanto às dificuldades enfrentadas no estabelecimento de indicadores e metas para mensuração dos objetivos culturais, a conclusão foi no sentido de que a observação dos objetivos e metas discutidos para composição do Plano Nacional de Cultura, do Plano Nacional Setorial de Museus e do Plano Plurianual 2012-2015 podem orientar na elaboração de parâmetros e indicadores para avaliação dos resultados das políticas públicas relacionadas ao direito à memória.

## VI

- 59 Constatase, pois, que o FiscCultura 2014 veio ao encontro dos objetivos dos relatórios sistêmicos na medida em possibilitou um aprofundamento na acumulação de conhecimentos acerca da Função Cultura, já iniciada com os trabalhos do FiscCultura 2013, anotando-se que, ao panorama descritivo ofertado, foram agregados importantes diagnósticos em relação aos novos temas abordados.
- 60 Tenho a convicção de que a ampliação e adensamento dos conhecimentos advindos dos relatórios sistêmicos produzidos na área da cultura se prestarão a robustecer o instrumental necessário para macroavaliação de políticas governamentais no setor, bem como a definir e estruturar futuros trabalhos de controle externo na Função Cultura.
- 61 O encaminhamento proposto pela SecexEducação mostra-se perfeitamente ajustado ao contexto analisado, não merecendo reparos, razão pela qual o acolho em sua integralidade, apenas adscrevendo dispositivo com vistas a dar ciência ao Ministério da Cultura que o presente trabalho confirmou a tendência, já verificada anteriormente, de sua baixa capacidade de execução orçamentária, o que pode impactar na consecução dos objetivos das políticas públicas de sua competência (vide item 11 supra).
- 62 Por fim, registro o meu especial elogio aos auditores federais da SecexEducação: Moisés Rocha Bello, Gerson Andrade de Sousa Filho e Nildes Maria Leite da Silva Araújo, e também aos sucessivos Secretários de Controle Externo: Marcelo Bemerguy e Ismar Barbosa, pelo elevado nível de proficiência técnica emprestado à consecução de todo o presente trabalho.
- 65 Ante todo exposto, proponho que seja prolatada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de abril de 2015.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

# ACÓRDÃO N° 921/2015 – TCU – PLENÁRIO

- 1 Processo nº TC 018.752/2014-4.
- 2 Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento.
- 3 Interessados: Tribunal de Contas da União.
- 4 Órgãos/Entidades: Ministério da Cultura; Agência Nacional do Cinema; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Fundação Cultural Palmares; Fundação Nacional de Artes; Instituto Brasileiro de Museus; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural; Secretaria de Articulação Institucional; Secretaria de Economia Criativa; Secretaria de Fomento e Incentivo Fomento à Cultura; Secretaria de Políticas Culturais; Secretaria do Audiovisual; Secretaria Executiva do Ministério da Cultura.
- 5 Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
- 6 Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7 Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).
- 8 Advogado constituído nos autos: não há.
- 9 Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado com vistas à produção do Relatório sistêmico de Fiscalização da Função Cultura – FiscCultura 2014, que tem por objetivo oferecer ao TCU, ao Congresso Nacional, a suas comissões e a suas Casas Legislativas, bem assim, ainda, à sociedade brasileira um panorama sobre a função Cultura;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1 recomendar ao Ministério da Cultura que, ao realizar a construção ou revisão de instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Cultura, assegure-se de que as metas sejam passíveis de aferição de forma clara e objetiva e que sejam estabelecidos procedimentos de verificação sobre a consistência dos resultados apresentados por fontes externas;

- 9.2 recomendar ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliem a possibilidade de compatibilizar os objetivos e metas constantes do Plano Nacional de Cultura e do Plano Nacional Setorial de Museus, assim como as sugestões apresentadas pelos participantes da audiência pública sobre direito à memória, com os objetivos e metas a serem consignados no PPA 2016-2019, que deve ser elaborado em 2015;
  - 9.3 considerar em implementação a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário;
  - 9.4 considerar não implementada a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 3235/2013-TCU-Plenário;
  - 9.5 dar ciência ao Ministério da Cultura, para fins de supervisão ministerial, que a Agência Nacional de Cinema não expediu regulação geral estabelecendo critérios para alocação de recursos que permitam uma avaliação transparente e objetiva dos mecanismos de indução regional preconizados no art. 27 da Lei 12.485/2011, tampouco apresentou informações sobre a definição dos critérios para se determinar o local de produção de uma obra audiovisual;
  - 9.6 dar ciência ao Ministério da Cultura que o FiscCultura 2014 identificou a confirmação de tendência, já verificada em levantamentos anteriores, para a baixa capacidade de execução orçamentária, por parte da Pasta Ministerial, fator que pode repercutir negativamente na consecução dos objetivos perquiridos pelas políticas públicas sob sua responsabilidade;
  - 9.7 dar ciência à Casa Civil da Presidência da República sobre a indesejada inexistência de regulamentação para atuação dos órgãos federais em relação à Lei 12.933/2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, inviabilizando o estabelecimento das responsabilidades pela fiscalização do cumprimento da lei e da recepção dos dados referentes a nome e número de registro dos estudantes portadores da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) no âmbito federal;
  - 9.8 encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Agência Nacional do Cinema (Ancine), à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), à Fundação Nacional de Artes (Funarte), ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Fundação Cultural Palmares (FCP) e à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), bem como ao Ministério da Cultura e à Casa Civil da Presidência da República; e
  - 9.9 arquivar o presente processo.
- 10 Ata nº 14/2015 – Plenário.
- 11 Data da Sessão: 22/4/2015 – Ordinária.
- 12 Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0921-14/15-P.

13 Especificação do quorum:

- 13.1 Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
- 13.2 Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).
- 13.3 Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Fui presente:

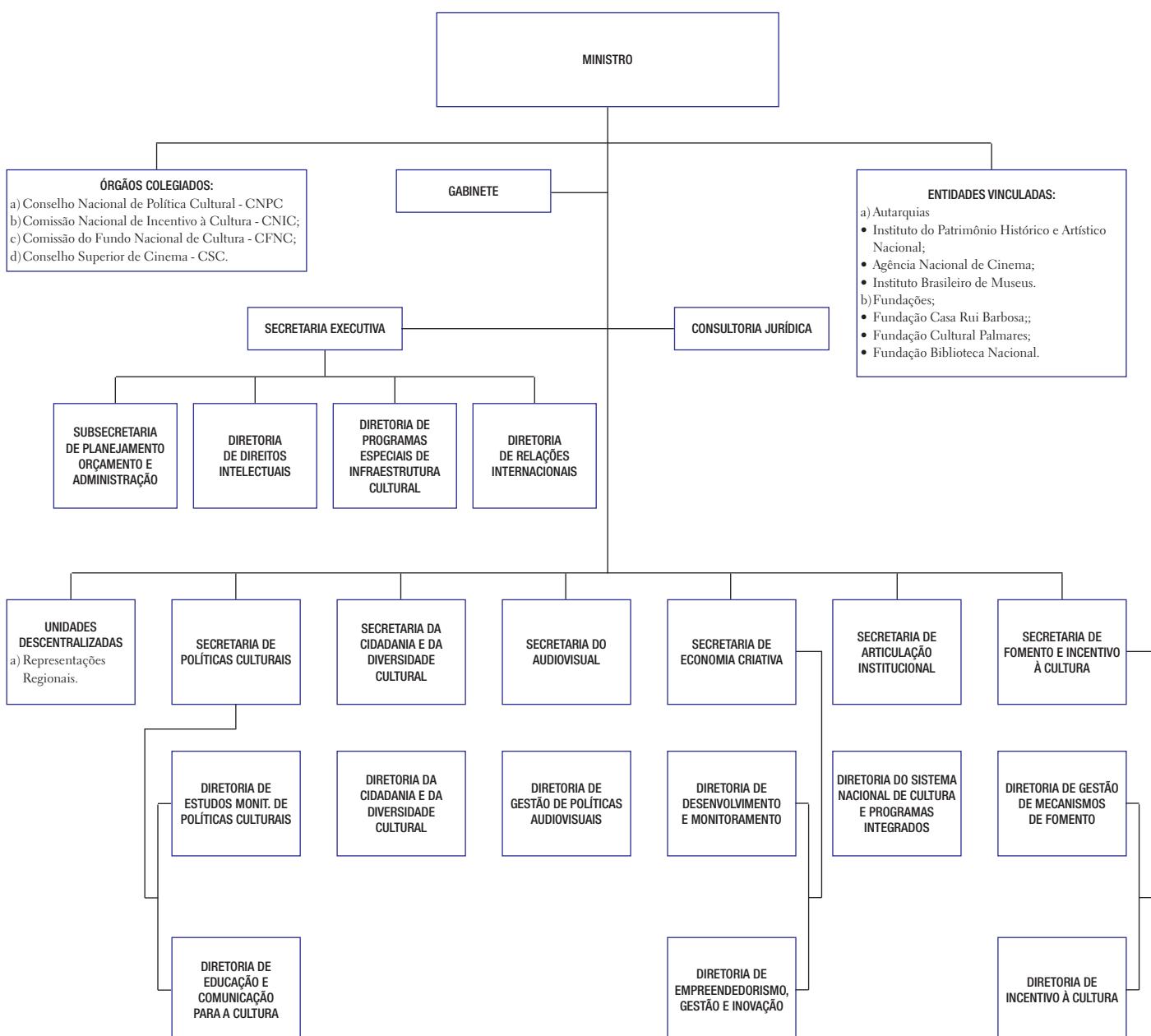
(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

# APÊNDICE

Figura 9 – Organograma do Ministério da Cultura



Fonte: Siorg – [www.siorg.gov.br](http://www.siorg.gov.br)

**Responsabilidade pelo Conteúdo**

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)  
Coordenação-Geral de Controle Externo da Área  
Social e da Região Nordeste (Cosocial)

**Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)  
Secretaria de Comunicação (Secom)  
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

**Projeto Gráfico, Diagramação e Capa**

Núcleo de Criação e Editoração

**Tribunal de Contas da União**

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste  
SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício Anexo II Sala 409  
70.042-900 Brasília - DF  
Tel.: (61) 3316 5437  
[cosocial@tcu.gov.br](mailto:cosocial@tcu.gov.br)

**Ouvidoria**

Tel.: 0800 644 1500  
[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)  
Impresso pela Sesap/Segedam

## **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

## **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

**[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)**