ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	**CAPÍTULO 3** FINANCIAMENTO DAS ARTES NO CONTEXTO DE CRISE: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA ANÁLISE DO ORÇAMENTO FEDERAL DA CULTURA
Autor(es)	Frederico Augusto Barbosa da Silva Maria Carolina Vasconcelos Oliveira Samira Chedid
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-093-6/capitulo3

Título do livro	TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS CULTURAIS: UMA DÉCADA DE LEITURAS A PARTIR DO IPEA
Organizador	Frederico Augusto Barbosa da Silva Paula Ziviani
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2026
Edição	-
ISBN	978-65-5635-093-6
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-093-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

CAPÍTULO 3

FINANCIAMENTO DAS ARTES NO CONTEXTO DE CRISE: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA ANÁLISE DO ORÇAMENTO FEDERAL DA CULTURA[1]

Frederico Augusto Barbosa da Silva[2]
Maria Carolina Vasconcelos Oliveira[3]
Samira Chedid[4]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste capítulo é acompanhar as mudanças das políticas culturais federais no âmbito do Sistema Federal de Cultura (SFC). As políticas públicas não se reduzem, mas podem ser, em grande parte, traduzidas pelo orçamento. Tendo isso em vista, analisam-se a dinâmica orçamentário-financeira do SFC, a sua estrutura alocativa e os processos que lhe dão forma. Inicia-se a discussão pelo significado e o lugar das artes no financiamento do SFC. A Fundação Nacional das Artes (Funarte) e o Fundo Nacional de Cultura (FNC) são espaços centrais das ações e dos estímulos oferecidos pelo poder público, mas foram afetados tanto pela gestão orçamentária quanto pela estruturação das fontes, especialmente pela criação da Contribuição para o Desenvolvimento do Cinema (Condecine) e pela substituição de fontes não vinculadas por essa última, ligada ao audiovisual e ao cinema. A Funarte e o FNC foram impactados, além disso, pela lógica de gestão orçamentário-financeira, em especial com o aumento de restos a pagar (RPs) que afetam a segurança, a dinâmica das burocracias públicas e a qualidade dos gastos realizados.

As políticas culturais são caracterizadas pela abrangência (artes, modos de vida, saberes e fazeres, patrimônio material e imaterial, atividades industriais e criativas, tecnologias, mídias etc.), pela significativa demanda por recursos e insuficiência do financiamento. Neste espaço, analisar-se-ão o financiamento cultural direto do governo federal e as suas dificuldades conjunturais.

---

1. Este capítulo é uma versão revista de artigo publicado no boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 26, 2019, disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/6ccb3d63-a9a4-465c-a211-c433f34fead7/content.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: frederico.barbosa@ipea.gov.br.

3. Docente no Departamento de Artes do Instituto de Artes da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). *E-mail*: mcarololiveira@gmail.com.

4. Professora de ciências humanas, na especialidade sociologia, no ensino médio. *E-mail*: samirachedid@hotmail.com.

Descrever-se-ão os padrões da evolução do orçamento cultural federal e sua estrutura alocativa, na tentativa de compreender o lugar das artes na política cultural e os deslocamentos de significado decorrentes de decisões intencionais, relativas ao desenho do FNC, e não intencionais, decorrentes da política fiscal.

As ações públicas ligadas às artes estão entre as mais antigas das agendas de políticas voltadas à cultura, organizam-se em torno de diferentes instrumentos de políticas e, portanto, têm diferentes formas institucionais. A primeira grande dificuldade para a delimitação do que poderia consistir em uma política das artes e de seu financiamento é de escopo, de delimitação das ações e linguagens que comporiam o que se pode chamar de arte.

As artes estão no centro das discussões a respeito dos limites e objetivos das políticas culturais. É a partir delas que se desenha o núcleo semântico do que é objeto das políticas, tanto para restringi-lo quanto para ampliá-lo. Por exemplo, dizer que as políticas se associam ao conceito antropológico de cultura tem um sentido extensivo, ampliando a ideia tradicional das artes (belas-artes, linguagens, humanidades, todas elas ligadas às atividades ditas "superiores" do espírito e do gosto), implicando trazer as produções simbólicas para suas relações com a vida do dia a dia. Nesse caso, televisão, rádio e mídias digitais dão suporte às inúmeras produções textuais, audiovisuais, musicais, teatrais etc.

As artes, tradicionalmente, são hierarquizadas no que podemos chamar de sistema das artes ou belas-artes. Esse sistema categoriza as linguagens artísticas em uma estrutura de classificação cuja precedência valorativa, ao menos no discurso, seria o espírito, as capacidades intelectivas superiores e o bom gosto; no contexto mais recente, as artes tendem a incorporar e a ser incorporadas nas atividades cotidianas, nas materialidades, nas instituições e nas múltiplas sociabilidades.

Contemporaneamente, as artes tendem a ser pensadas a partir das interações com o cotidiano, sendo entendidas como relacionais e horizontais, isto é, ligadas às múltiplas possibilidades de formação, educação e, sobretudo, socialização. Dissolvem-se hierarquias e multiplicam-se estilos, gêneros e legitimidades. Entretanto, para artistas e profissionais, as artes ainda guardam a ideia de forte autonomia em relação a outras práticas de produção simbólica.

As artes, no segundo contexto, são pautadas pela ideia de uma estética relacional, permeando o cotidiano, motivando ou tentando enriquecer e incitar encontros, sociabilidades e a reflexividade sobre valores culturais possíveis. As artes, nesse sentido, ampliam repertórios e são críticas à naturalização de esquemas culturais. Nesse caso, não se têm medidas de distância em relação a valores e hierarquias fixas, mas, simplesmente, redes de produção, formação, compartilhamento e fruição. Há menos lugar para jogos de monopólios e dominação e mais espaço para conexões de sentido (Cauquelin, 2005). Tudo isso torna o recorte das "artes" que é objeto da política cultural em algo mais fluido, impreciso e subjetivo.

A análise que se segue tem foco no comportamento dos recursos orçamentários diretos da Funarte e nas consequências das reduções dos recursos do FNC destinados ao conjunto das linguagens artísticas em função da austeridade fiscal. O fundo perseguiu diferentes objetivos ao longo de sua vigência, mas direcionou recursos importantes para diferentes programas relacionados às artes e à cultura. Com a vigência da Condecine, que compõe o FNC, e a lógica fiscal, passou a direcionar recursos importantes para a área do audiovisual.

A Funarte é uma das instituições de referência das políticas culturais brasileiras – sem esquecer a existência de ações de políticas voltadas para as artes no âmbito de outras instituições federais do Ministério da Cultura (MinC), do Ministério da Educação (MEC), da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), entre outras, bem como de instituições culturais presentes no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Portanto, no espectro dessas questões relacionadas ao escopo das políticas, deve-se enfatizar também o fato de que programas e ações voltadas para as artes podem ser difusas e transversais a outras instituições e instrumentos de financiamento.[5]

É conhecida a agenda positiva de construção do Plano Nacional de Cultura (PNC) e da institucionalização da participação por intermédio de conselhos de cultura. Nesse contexto, o mundo das artes, representado nas suas diferentes linguagens, esteve à frente do processo de tematização e de desenho do que poderia vir a ser uma política das artes. Os setoriais do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), com a participação da sociedade civil, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, protagonizaram a configuração dessa agenda. Os eventos políticos de 2015 e 2016, no entanto, que culminaram com o polêmico afastamento da presidente Dilma Rousseff, suspenderam o processo e tiveram desdobramentos importantes para o financiamento das políticas culturais.

Optou-se por descrever a dimensão orçamentário-financeira do SFC, sua evolução desde 1995 até 2017, bem como as tensões e os desequilíbrios na atuação do MinC, observáveis a partir do orçamento. É bastante conhecido o discurso de subfinanciamento e da falta de recursos para as áreas artísticas, e, nos últimos anos, para a Funarte em específico. Dimensionaremos o financiamento da Funarte no quadro do MinC e seus órgãos vinculados e suas dificuldades de planejamento orçamentário-financeiro, que comprometem as ações finalísticas, ou, pelo menos, corroem as relações de confiança do órgão federal com artistas que demandam recursos para projetos.

5. O papel da Lei nº 8.313/1991, a Lei Rouanet, é conhecido e controverso no financiamento às artes. Trata-se de uma lei que prevê mecanismos híbridos de financiamento: direto, indireto e privado.

As discussões sobre as políticas das artes levantam diversas questões, muitas delas relacionadas à dimensão da institucionalidade. A Funarte é um dos instrumentos ligados às políticas das artes e faz uso de financiamento direto e indireto (orçamentário e de incentivos fiscais), associados a diferentes ferramentas de políticas, tais como editais de apoio a grupos, fomento, circulação, ocupação de espaços, bolsas, interações estéticas, circuitos culturais etc. Outras instituições do SFC lidam com diferentes aspectos das artes, a exemplo do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), com as políticas de museus que abrigam diferentes manifestações artísticas, o mesmo valendo para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a Fundação Biblioteca Nacional (FBN), a Fundação Cultural Palmares (FCP), os programas do MinC e assim por diante.

Nesse sentido, a seção 2 discute, em linhas gerais, o que cada instituição federal faz em relação ao financiamento direto orçamentário da cultura e das artes no governo federal. A seção 3 apresenta as linhas gerais do esforço de gasto das instituições que compõem o SFC. A seção 4 analisa as características do orçamento da Funarte em suas relações com esse sistema. A seção 5 trata dos dinamismos do FNC, sua presença no financiamento das artes, os impactos diretos que sofreu em função da dinâmica do orçamento federal e as consequências do desempenho da Condecine. Nesse contexto, a seção 6 aborda a substituição de outras fontes por essa contribuição que teve como consequência a diminuição dos recursos de financiamento das artes via FNC. O exemplo que se dará, além da descrição do comportamento dessa, é o das loterias, as quais também constituem fonte vinculada ao FNC e que tiveram queda acentuada no período. A seção 7 trata dos RPs em 2016 e 2017, mostrando como esses impactam na gestão global e na criação de um espaço de insegurança em relação à disponibilidade recursos.

2 DESCREVENDO O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E OS MECANISMOS DE APOIO ÀS ARTES NO ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

A análise a seguir trata das despesas realizadas no âmbito do SFC e das instituições que o compõem. Restringe-se ao financiamento direto, isto é, realizado por meio de recursos financeiros que transitam no orçamento da União. Os recursos dos incentivos fiscais ou dos gastos tributários indiretos previstos na Lei nº 8.313/1992 não serão tratados aqui.

Certamente, as políticas públicas no Brasil, em especial aquelas de menor visibilidade e que sofrem problemas de legitimação, tais como as desenvolvidas no âmbito da cultura, vivem em estado de instabilidade. Mesmo estabelecidas em leis, políticas, programas e ações, seguem lutas internas por consolidação e por recursos, podendo ser alçadas à posição de grande prestígio e visibilidade ou ser relegadas a papel marginal na estrutura político-administrativa. A análise dos dados orçamentários é essencial para guiar a interpretação da dinâmica das políticas. O orçamento reflete as

prioridades governamentais e as mudanças a respeito destas prioridades (Jones, 2009). Entretanto, utilizar a estrutura e a composição orçamentário-financeiras para analisar a dinâmica política tem limitações. O financiamento e as ações de política pública não se expressam de forma integral no orçamento formal (Soroka, 2002).

Antes de acompanhar a dinâmica orçamentário-financeira das políticas federais de apoio às artes, apresentamos a estrutura da área de cultura e seus objetivos. O Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005,[6] criou o SFC, definiu a composição e o funcionamento do CNPC e as atribuições do MinC. Integram esse sistema, segundo seu art. 2º, inciso I: MinC e os seus entes vinculados, ou seja, Iphan, Ancine, FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Funarte, FCP e Ibram. O MinC tem a função de coordenador, em articulação e de forma interdependente com o CNPC, do SFC, e este tem a função de articulação do sistema nacional ou federativo de cultura.[7]

As áreas abrangidas pelo SFC são: artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, audiovisual, literatura, livro e leitura, arte digital, arquitetura e urbanismo, *design*, artesanato, moda, cultura *hip hop*, expressões artísticas culturais afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas populares, arquivos, museus, patrimônio material, patrimônio imaterial, capoeira, cultura alimentar, culturas quilombolas, culturas dos povos e das comunidades tradicionais de matriz africana, música, educação, internet, TV pública, expressões culturais LGBT (lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais) e demais grupos da diversidade sexual. Essas áreas compõem as atribuições mais gerais do MinC, que são a Política Nacional de Cultura, a proteção do patrimônio histórico e cultural, a regulação de direitos autorais e as políticas de reconhecimento de comunidades quilombolas, inclusive do ponto de vista da regularização fundiária, caso em que assiste e acompanha o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O quadro 1 apresenta uma descrição estilizada das competências de órgãos federais da área da cultura vinculados ao MinC.[8]

6. Alterado pelos decretos nºs 6.973, de 7 de outubro de 2009, e 8.611, de 21 de dezembro de 2015.

7. O Decreto nº 5.520/2005 cria o SFC e define atribuições ao MinC da seguinte forma: "Art. 3º – Ao Ministério da Cultura, órgão central do SFC, compete: i) exercer a coordenação-geral do sistema; ii) estabelecer as orientações e as deliberações normativas e de gestão, consensuadas no plenário do CNPC; iii) emitir recomendações, resoluções e outros pronunciamentos sobre matérias relacionadas com o SFC, observadas as diretrizes sugeridas pelo CNPC; iv) desenvolver e reunir, com o apoio dos órgãos integrantes do SFC, indicadores e parâmetros quantitativos e qualitativos para a descentralização dos bens e serviços culturais promovidos ou apoiados, direta ou indiretamente, com recursos da União; v) sistematizar e promover, com apoio dos segmentos pertinentes no âmbito da administração pública federal, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e sistemas de gestão relativos à preservação e disseminação do patrimônio material e imaterial sob a guarda da União; vi) subsidiar as políticas e ações transversais da cultura nos planos e ações estratégicos do governo e do Estado brasileiro; vii) auxiliar o governo federal e subsidiar os entes federados no estabelecimento de instrumentos metodológicos e na classificação dos programas e ações culturais no âmbito dos respectivos planos plurianuais; e viii) coordenar e convocar a Conferência Nacional de Cultura" (Brasil, 2005).

8. O SFC é composto, como já visto, pelo MinC, pelas suas instituições vinculadas e pelo FNC. O MinC é coordenador do SFC e ainda é um órgão com unidade orçamentária (UO). Em geral, no uso corrente, o SFC é chamado de MinC, mas, como visto, o MinC é o órgão que coordena o SFC e o SNC e ainda desenvolve programas próprios, por intermédio de suas secretarias e do FNC.

QUADRO 1
Síntese das competências das instituições vinculadas ao MinC

Instituição	Competências	Campos e redes interdependentes
Funarte	Promover e incentivar a produção, a prática e o desenvolvimento das atividades artísticas e culturais no território nacional e, especialmente, promover ações destinadas à difusão do produto e da produção cultural.	Campo das artes cênicas, das artes visuais, da música, da dança e do circo. A Funarte gere espaços e equipamentos próprios.
Iphan	Promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro visando fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.	Campo do patrimônio material, ambiental, do patrimônio edificado e do patrimônio imaterial, tendo atuação em todo o território nacional. Na área de museologia, o Iphan atua de maneira subsidiária e complementar ao Ibram.
Ibram	Promover e assegurar a implementação de políticas públicas para o setor museológico, com vistas a contribuir para a organização, a gestão e o desenvolvimento de instituições museológicas e seus acervos.	O campo museológico é amplo, abrangendo grandes museus, museus sociais, pontos de memória etc. São consideradas instituições museológicas: os centros culturais e de práticas sociais, colocadas a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento, que possuem acervos e exposições abertas ao público, que ampliem o campo de possibilidades de construção identitária, a percepção crítica da realidade cultural brasileira, o estímulo à produção do conhecimento e à produção de novas oportunidades de lazer. Responsável direto por inúmeros museus.
FCRB	Promover o desenvolvimento da cultura, por meio da pesquisa, do ensino, da preservação de acervos e da produção e da difusão de conhecimento.	Pesquisadores.
Ancine	Promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação, aumentar a competitividade, promover a autossustentabilidade, promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva, estimular a diversificação, estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais.	Cadeias produtivas do cinema e do audiovisual.
FCP	Promover e apoiar a integração cultural, social, econômica e política dos afrodescendentes no contexto social do país, implementar políticas públicas que visem a dinamizar a participação dos afrodescendentes no processo de desenvolvimento sociocultural brasileiro e promover a preservação do patrimônio cultural afrobrasileiro e da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos.	Comunidades quilombolas, povos de matriz afro, povos de terreiros, afrodescentes etc. O MDA e o Incra são assistidos e acompanhados no processo de regularização fundiária dos remanescentes das comunidades quilombolas.
FBN	Responsável pela execução da política governamental de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual do país e por captar, preservar e difundir os registros da memória bibliográfica e documental nacional, adotar as medidas necessárias para a conservação e proteção do patrimônio bibliográfico e digital sob sua custódia, atuar como centro referencial de informações bibliográficas, atuar como órgão responsável pelo controle bibliográfico nacional, ser depositária e assegurar o cumprimento da legislação relativa ao depósito legal, registrar obras intelectuais e averbar a cessão dos direitos patrimoniais do autor.	Cadeias produtivas do livro e leitura, bibliotecas públicas e privadas, escritores, autores etc. Coordena atores do campo através de políticas nacionais do livro e leitura e bibliotecas através do SNB.

Elaboração dos autores.
Obs.: MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; e SNB – Sistema Nacional de Bibliotecas.

Como se vê, as atribuições institucionais do SFC são amplas, suas instituições têm atribuições múltiplas e se relacionam com objetivos de acesso, democratização e desenvolvimento das artes e da cultura. Na prática, os campos artísticos[9] e as demais manifestações culturais são transversais e interdependentes, e as políticas têm como objeto atividades e práticas hibridizadas. Dificilmente, as artes podem ser segmentadas ou purificadas, mesmo os espetáculos ao vivo implicam mistura de linguagens.

Assim, os diferentes mecanismos de apoio às artes são transversais às diferentes áreas do SFC, dos seus programas e políticas, a exemplo do campo do audiovisual, do campo museológico, dos centros culturais, dos pontos de cultura, do patrimônio imaterial etc. Em relação às artes visuais, à música e às artes performáticas (como dança, teatro e circo), pode-se dizer que a maioria das ações é concentrada na complexa Funarte, embora se possa afirmar que uma parte significativa das ações também seja financiada indiretamente, por meio dos incentivos fiscais da Lei Rouanet, e diretamente, pelo FNC.

Todavia, não vamos nos aventurar em todos os desdobramentos dessas múltiplas linhas de ação e de suas complexidades. Limitaremos a descrição, como já o dissemos, ao espaço de atuação da Funarte, à evolução do seu orçamento, chegando ao FNC.

Tampouco serão discutidas as capacidades de implementação de políticas. Formação de agenda, formulação e elaboração envolvem recursos diferentes daqueles exigidos para a execução, a implementação, o monitoramento e a avaliação. Os órgãos responsáveis pela execução nem sempre estão estruturados de forma adequada para realizar o conjunto de ações ou planejá-las, ou não possuem dotações e recursos financeiros suficientes, ou nem mesmo têm as capacidades necessárias para usá-los de maneira estruturada e contínua. Além disso, ressalte-se que, apesar de todas as dificuldades, os estilos de operação de cada governo e a sua capacidade de se comunicar levam a diferentes formas de mobilização de forças sociais. Os orçamentos e as suas composições também expressam uma tradução perfeita de prioridades governamentais e demandas sociais.

9. O campo artístico é um conceito que se refere a fenômenos recentes das sociedades modernas. O conceito se refere à constituição de arenas particulares, espaços estruturados de posições e tomadas de posição, onde os indivíduos e as instituições lutam pelo monopólio da autoridade para definir o que é artístico e legítimo em contraposição aos poderes econômico, político e burocrático (Wacquant, 2005, p. 117). Os diferentes universos, como a literatura, a pintura, a poesia, o teatro, a dança etc., mas também a cultura de forma geral, que fazem parte dos dinamismos dos mercados de bens simbólicos, também compõem o campo artístico, ou se constituem em campos autônomos, organizados em torno de "linguagens" específicas, em luta por se fazerem visíveis e reconhecidos. Essas lutas simbólicas permitem a segmentação de linguagens, mas qualquer separação de uma arte de outra é resultado da imposição de uma definição histórica arbitrária. As políticas públicas expressam em seus critérios, instrumentos, segmentações e classificações estados de violência e imposição de representações específicas do que é artístico ou não, do que é cultural ou não.

Por fim, destacamos as dificuldades em se fazer uma narrativa do comportamento dos recursos financeiros sem os componentes ideológicos de adesão e alinhamento com forças políticas e sociais, mesmo com todos os esforços para manter a análise descritiva e não normativa. Nosso ponto central é que a análise do financiamento que se seguirá deve ser contida no quadro de considerável desmobilização dos processos de participação social nas políticas do MinC. A análise do financiamento e seu comportamento é, sem dúvida, importante, mas a mobilização dos atores na construção de agendas positivas é algo que não se deve perder nos processos de definição de políticas culturais.

3 O ORÇAMENTO DO SFC: ARTE E CULTURA

A complexidade da estruturação das políticas culturais, do SFC e das competências do MinC é significativa, sendo sua atuação abrangente, envolvendo ações direcionadas ao patrimônio histórico e artístico nacional,[10] englobando o patrimônio material e imaterial, e nesses, cidades, bens edificados, paisagens, centros históricos, conjuntos urbanísticos, conjuntos arquitetônicos, igrejas, conventos, fortes, fontes etc. No que se refere ao patrimônio imaterial, o Decreto nº 3.551/2000[11] estabeleceu "formas" ou modalidades de patrimônio imaterial a serem registrados em livros: i) Livro de Registro dos Saberes, em que serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; ii) Livro de Registro das Celebrações, em que serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; iii) Livro de Registro das Formas de Expressão, em que serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e iv) Livro de Registro dos Lugares, em que serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais

10. Segundo o Decreto-Lei nº 25/1937, "Art. 1º – Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico" (Brasil, 1937). A Constituição Federal, no seu art. 216, define: "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; e v) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico" (Brasil, 1988).

11. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) define como patrimônio imaterial "as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural" (Brasil, 2006). Esta definição está de acordo com a Convenção da Unesco para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, ratificada pelo Brasil em março de 2006. Para atender às determinações legais e criar instrumentos adequados ao reconhecimento e à preservação desses bens imateriais, o Iphan coordenou os estudos que resultaram na edição do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) e consolidou o Inventário Nacional de Referências Culturais (INCR). Em 2004, uma política de salvaguarda mais estruturada e sistemática começou a ser implementada pelo Iphan, a partir da criação do Departamento do Patrimônio Imaterial (DPI). Em 2010, foi instituído pelo Decreto nº 7.387, de 9 de dezembro, o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), utilizado para reconhecimento e valorização das línguas portadoras de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.[12] Além disso, o SFC atua na área das bibliotecas (SNB), por intermédio da FBN, e de museus (Sistema Brasileiro de Museus – SBM), por intermédio do Ibram.

Diferentes programas foram se estruturando no âmbito do SFC para: i) estimular o associativismo, a ação cultural e o reconhecimento das diferentes expressões da cultura brasileira; ii) desenvolver a economia simbólica do audiovisual; iii) estimular iniciativas no âmbito da economia da cultura e criativa; iv) sedimentar o apoio e fomento às atividades culturais; e v) oferecer espaços e equipamentos culturais para a população brasileira. Essas assertivas estão expressas em ordem nas secretarias da Diversidade Cultural (SDC), do Audiovisual (SAv), de Economia Criativa (SEC), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic) e na Secretaria de Infraestrutura Cultural (Seinfra).

Algumas rápidas considerações devem ser feitas a respeito das dificuldades de classificação orçamentária das artes. As despesas com cultura podem ser entendidas na função cultura, no conjunto de órgãos que compõem o SFC e ainda podem ser construídos conforme metodologias internacionais que abrangeriam despesas na área da educação, comunicações e mídias. A classificação mais conhecida se refere às subfunções "difusão cultural" e "preservação patrimonial" – que dividem os escassos recursos destinados às políticas culturais e cuja distinção é cada vez mais tênue, embora se possa dizer que a ênfase em um ou outro respondem a diferentes estratégias de política, diferentes concepções de cultura e arte, bem como diferentes alternativas sobre formas de inserção do Estado na área cultural, de seu relacionamento com o campo cultural e no planejamento setorial.

A divisão entre difusão cultural e preservação – divisão consagrada dentro das políticas culturais – indica ênfase no financiamento e estímulo preferencial a segmentos culturais diversos, bem como reflete as tensões entre a vertente patrimonialista, voltada para a preservação, e a vertente da produção cultural, voltada para as artes. Harvey (1990) apresenta a seguinte classificação: i) proteção, conservação, refuncionalização e valorização dos bens móveis, imóveis e intangíveis que integram o patrimônio cultural, entendido este em sentido amplo; ii) promoção e apoio à criação artística e arquitetural; iii) difusão cultural, tanto a realizada por meios tradicionais de ação cultural (teatro, biblioteca, museu, concerto) como aquelas abrangidas por meio do livro, de publicações periódicas ou outros instrumentos de comunicação de massa, como o rádio, a televisão, o cinema ou o vídeo; e

12. Alguns exemplos do patrimônio imaterial são: ofício das paneleiras de goiabeiras; arte *kusiwa* – pintura corporal e arte gráfica wajãpi; Círio de Nossa Senhora de Nazaré; samba de roda do Recôncavo Baiano; modo de fazer viola de cocho; ofício das baianas de acarajé; jongo, no Sudeste; cachoeira de Iauaretê, lugar sagrado dos povos indígenas dos rios Uaupés e Papuri; Feira de Caruaru; frevo; tambor de crioula; matrizes do samba, no Rio de Janeiro: partido alto, samba de terreiro e samba-enredo; modo de fazer queijo de minas, nas regiões do Serro e das serras da Canastra e do Salitre; roda de capoeira; ofício dos mestres de capoeira; modo de fazer renda irlandesa, produzida em Divina Pastora (Sergipe); toque dos sinos, de Minas Gerais; e ofício de sineiros.

iv) formação artística e cultural compreensiva. No caso em apreço, do governo federal, temos dois grandes blocos de despesas culturais:

> Mesmo sendo muito genérica, permite uma primeira classificação das áreas de política:
>
> *Difusão cultural*: literatura, artes plásticas, artes de espetáculo – teatro, dança, *ballet*, música, arte lírica, cinema, circo etc.
>
> *Preservação cultural*: preservação do patrimônio cultural; arquivos; museus; bibliotecas (Harvey, 1990).

As discussões contemporâneas sobre as artes e o campo das artes, com suas diferenciações internas, suas relações com as novas mídias e com as tecnologias digitais, suspendem, teoricamente, qualquer possibilidade na atribuição de um significado preciso e contextualizado às linguagens e aos segmentos do campo cultural (Canclini, 1979). As despesas públicas na área cultural são mais complexas e de natureza híbrida – tal como o próprio mundo dos gêneros, dos estilos e das escolas artísticas –, mas, em linhas gerais, no governo federal, a separação entre patrimônio e difusão reflete a clássica distinção entre preservação patrimonial e artes.

Shusterman (1998, p. 33) faz uma afirmação interessante sobre a arte que gostaríamos de utilizar provisoriamente: "ao definir a arte como prática determinada por uma narrativa histórico-artística, todas as decisões substanciais em relação a que faz o valor da arte (ou na arte) são entregues às decisões internas da prática, tais como são vistas pela história da arte". O autor diz que, modernamente, cada uma das esferas da vida passou a ser governada por uma lógica interna própria, sob a legislação respectiva dos juízos teóricos, estéticos e morais, tripartição refletida na análise kantiana, que separa o espírito humano em razão pura, prática e juízo estético (Shusterman, 1998, p. 159), e, ainda, que

> nessa divisão das esferas culturais, a arte se distinguiu da ciência, na medida em que não dizia respeito à formulação ou à difusão do saber, sendo seu juízo estético essencialmente não conceitual e subjetivo. A arte também se distinguiu das práticas éticas e políticas, que envolviam os interesses reais e a vontade – do mesmo modo o pensamento conceitual (Shusterman, 1998, p. 159).

Algumas das classificações tradicionais das artes são, contemporaneamente, percebidas como construtos históricos, resultantes da dinâmica das distinções e estruturas dos diferentes campos. Essas distinções são mobilizadas pelas burocracias públicas como instrumentos de políticas, ou seja, servem de marcadores de segmentos e são úteis na alocação de recursos.

Questões conceituais e filosóficas consideradas como contexto, é necessário voltar às estruturas orçamentárias que permitem organizar as políticas culturais e seu financiamento. O financiamento das artes no governo federal abrange, como se sabe, diferentes áreas do MinC e seus órgãos vinculados. Por exemplo, caso

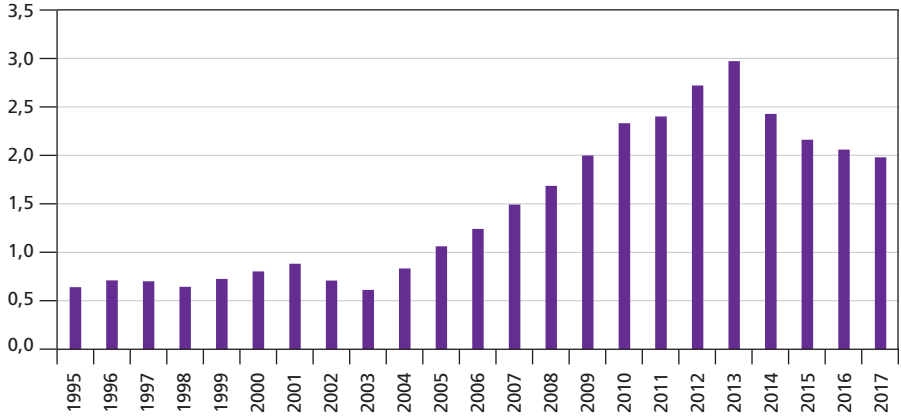
se considerem as complexas relações entre as artes e as demais áreas culturais, ao analisar o financiamento das primeiras, seria necessário considerar os recursos das diversas secretarias do ministério – como os que são destinados ao programa Cultura Viva, da SDC; os recursos destinados a programas voltados ao audiovisual, da SAv; e à economia da cultura da SEC, aos equipamentos culturais, da Seinfra – e, em outros momentos históricos, políticas com outros desenhos institucionais e direcionadas ao livro, ao patrimônio, aos museus, ao teatro, à dança etc. –, todas ligadas aos orçamentos da UO central, o MinC, onde estão alocadas as suas secretarias. Contudo, as principais fontes de recursos para as artes são a Funarte e o FNC, sendo que este também é fonte de recursos para outras iniciativas do ministério, não necessariamente relacionadas direta e especificamente ao universo das artes.

Diferentes condicionamentos determinam a execução orçamentário-financeira – o comportamento da economia, os juros, a inflação, a arrecadação, as políticas fiscais, a proximidade de eleições, entre outras variáveis, levam a diferentes estratégias de gestão orçamentário-financeira. Essas envolvem a definição de limites de execução, momento de disponibilização de recursos financeiros, regularidade e execução (em geral, concentrado no fim do ano), o que impacta a entrega de bens e serviços. Além de todos esses aspectos, outros ainda impactam os processos de programação e execução. Os instrumentos de política pública utilizados envolvem uma grande energia burocrática para licitação, contratação, conveniamento, repasses, prestação de contas etc., procedimentos que também impactam o desempenho global do poder público.

A lógica do orçamento envolve fases, além do próprio planejamento, que impactam na dinâmica alocativa, exigindo decisões na organização das informações e cuidados na atribuição de significados aos esforços de gasto. A execução orçamentário-financeira pode ser definida como sendo a utilização do orçamento autorizado e é feita em três estágios consecutivos: empenho, liquidação e pagamento da despesa. O empenho da despesa é uma garantia que se faz ao fornecedor ou prestador de serviços de que há dotação orçamentária para honrar o pagamento. A liquidação ocorre após a entrega do bem ou a prestação do serviço. No terceiro estágio, é emitida a ordem de pagamento.

O gráfico 1 apresenta a evolução dos recursos empenhados do SFC, que envolvem tanto as ações finalísticas quanto as despesas com pessoal, previdenciárias e administrativas, entre 1995 e 2017. Os recursos são ligeiramente crescentes entre 1996 e 2001, declinantes nos anos seguintes e, a partir de 2004, consistentemente crescentes até 2013. A partir desse ano, entram em declínio ano a ano, sem, contudo, cair abaixo do patamar de recursos de 2009. Os recursos da cultura foram, em 2017, a R$ 1,978 bilhão, três vezes maiores do que em 1995, 66% menores em relação a 2013 e 4% menores relativamente a 2016.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos do SFC (1995-2017)
(Em R$ 1 bilhão)



Fonte: Sistema de Acompanhamento Financeiro/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A diminuição de recursos globais do ministério entre 2013, ano em que houve um pico nos recursos destinados à cultura, e 2017 foi de R$ 992,9 milhões. As variáveis de ajustamento à "crise fiscal", em que se deram os cortes de recursos, foram fundamentalmente a unidade central do MinC e o FNC. Essa redução dos recursos do MinC implicou praticamente descontinuidades de programas importantes – como o Cultura Viva, o Diversidade Cultural, o Economia da Cultura ou Criativa – e das articulações para a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC). A redução do FNC, instrumento de política do MinC de apoio às artes, bem como a estrutura de suas fontes de recursos, fez recuar o financiamento às artes em geral, restringindo o financiamento ao cinema e audiovisual. Uma sucinta descrição da participação das artes no FNC permite uma breve contextualização do lugar das artes no SFC, para além da Funarte e de outras iniciativas menores no âmbito do SFC.

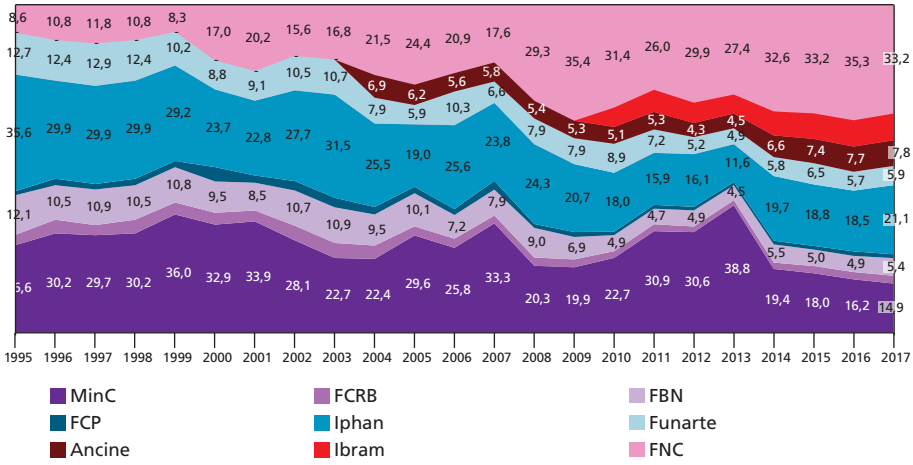
Apenas para se ter uma ideia – uma vez que a classificação de todas as ações culturais de forma exclusiva é muito difícil, portanto, sendo a separação das artes de outras atividades culturais praticamente impossível, em decorrência da interdependência entre as linguagens artísticas e as funções múltiplas dos equipamentos culturais –, podemos usar uma classificação orçamentária aproximada, embora não exaustiva, para as ações culturais relacionadas às artes, ou seja, "produção e difusão cultural". Assim, em 2001, 41,6% dos recursos do FNC se voltavam para a produção e a difusão culturais (implantação e modernização de espaços culturais, concessão de bolsas para arte e cultura e fomento a projetos de difusão cultural, promoção e intercâmbio de eventos) e 5,6% se relacionavam à música e às artes cênicas (apoio a bandas e orquestras e fomento a projetos, bolsas e intercâmbios). Em 2009, o FNC

era responsável por 27% dos recursos do SFC, os quais, no contexto da produção e difusão cultural, envolviam ações de instalação de espaços culturais, capacitação de artistas, técnicos e produtores de arte e cultura, fomento a projetos e promoção de intercâmbios nacionais e internacionais, o que poderiam ser aproximações para atividades artísticas – independentemente de incluírem outros tipos de atividades, todas essas ações estão relacionadas com as práticas das artes. Em 2015, o financiamento a esse rol de iniciativas correspondia a 11,3% e, em 2016, passa a 3,1%, incluídas ações relacionadas a equipamentos, que passam a ser da ordem de 4,4%. Neste último ano, o financiamento ao audiovisual constituía-se em 90% do FNC – voltaremos a esse ponto. Mas, então, olhando para o FNC, a disponibilização de recursos para ações relacionadas às artes e à cultura, para além do audiovisual, parece ter minguado.

O gráfico 2 apresenta a participação relativa de cada uma das UOs que compõem o SFC nos recursos financeiros da área entre 1995 e 2017. Em primeiro lugar, vale a pena destacar a criação da Ancine,[13] em 2001, e do Ibram,[14] em 2009, eventos que mudam padrões de financiamento. Em segundo lugar, registre-se a criação da Condecine, em 2001, pela MP nº 2.228-1, com cobrança iniciada em 2002. A Condecine será uma das principais fontes do FNC, como será analisado mais à frente.

GRÁFICO 2

Evolução da participação nos recursos financeiros de cada órgão do SFC (1995-2017)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

13. A Ancine foi criada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 2001, por meio da Medida Provisória (MP) nº 2.228-1, e regulamentada pela Lei nº 10.454, de maio de 2002, sendo inicialmente vinculada à Presidência da República e depois, a partir de 2002, ao MinC.

14. O Ibram foi criado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009, por meio da Lei nº 11.906, sucedendo o Iphan nas políticas nacionais relativas aos museus.

Quanto à composição das despesas por UO, assinale-se o crescimento da participação do MinC e a do FNC (juntas) no conjunto. Em 1995, constituíam-se em 35,2% do total e em 2002, último ano dos dois governos de FHC, atingiam 43,7%. Nos governos Lula, essa participação é, em quase todos os anos, maior do que 50,0% e, nos governos Dilma, também são crescentes (chegam a ser de 66,0% em 2013), embora diminuam relativamente já no primeiro ano do seu segundo mandato.

Esse comportamento sinaliza orientações políticas diversas daquelas desenvolvidas durante a década de 1990 e início dos anos 2000. As ênfases passaram a ser dadas, nesse novo contexto, às políticas orientadas pelas secretarias do MinC, com fomento direto a programas e ações prioritários e simultâneos às ações das instituições vinculadas ao MinC. A preocupação central, a partir de 2003, foi o reforço dos recursos diretos orçamentários e a orientação para a construção de sistemas de cultura. As ações programáticas estiveram, discursiva e operacionalmente, articuladas com a ideia de sistema de cultura e com a construção setorial da cultura como política autônoma e específica, embora também estivessem ligadas ao fortalecimento do associativismo e da ação cultural, bem como ao reconhecimento e à valorização da diversidade.

Entretanto, o decrescimento dos recursos, somado à vinculação de fontes a segmentos específicos nos últimos anos, especialmente ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA),[15,16] impactou de maneira negativa importantes programas do MinC, como já assinalado. A partir de 2014, os recursos totais do SFC declinaram relativamente, mas ainda foram, em 2017, três vezes maiores em relação aos de 1995. No entanto, em 2014, os recursos caíram 18,0% em relação a 2013; em 2015, caíram 11,0% em relação a 2014; em 2016, a diminuição foi 4,7% em relação a 2015; e de 3,9% em 2017 relativamente a 2016. A unidade central do MinC era apenas um quarto dos valores de 2013. O FNC era, em 2017, ainda muito maior do que em 1995 – aproximadamente doze vezes –, mas apenas 81,0% em relação a 2013, ainda que tivesse participação de 33,2% no total.

15. A Lei nº 11.437, de dezembro de 2007, instituiu o FSA como categoria de programação específica do FNC.

16. Os recursos do FSA são direcionados para linhas de ação específicas: i) linha de ação A: produção de longa-metragem, voltada para o investimento em produção independente de obras cinematográficas de longa-metragem brasileira, incluindo coproduções internacionais; ii) linha de ação B: produção independente de obras audiovisuais para a televisão, focada em operações de investimento em produção independente de obras audiovisuais televisivas, tanto para televisão aberta quanto por assinatura, incluindo coproduções internacionais; iii) linha de ação C: aquisição de direitos de distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem, dedicada aos investimentos em aquisição de direitos de obras cinematográficas de longa-metragem, de produção independente, que tenham como objetivo a exploração comercial em todos os segmentos do mercado; e iv) linha de ação D: comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no mercado de salas de cinema, orientada para operações de investimento em comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, de produção independente, para exibição em salas de cinema.

4 GASTOS DIRETOS DA FUNARTE

No que toca à Funarte,[17] o cenário é um pouco diverso do apresentado para o MinC, como mostra o gráfico 3. Seus recursos são oscilantes, mas relativamente estáveis (no quadro de subfinanciamento, como apontam praticamente todos os presidentes da Funarte) até 2005, com recuperação significativa em 2006, queda no seguinte, crescimento até 2010, véspera do ano da primeira eleição de Dilma Rousseff, quando tem o pico (R$ 206,2 milhões). O ano de 2011 corresponde à gestão de Anna de Holanda, ministra que tinha vínculos com a Funarte, ao qual se segue período de diminuição dos orçamentos, embora os níveis sempre tenham sido superiores aos de 2008. Nesse ano, os recursos da Funarte eram da ordem de R$ 132,9 milhões, e apenas em 2016 voltaram a ser inferiores a 2008 (R$ 118 milhões em 2016 e R$ 116 milhões em 2017).

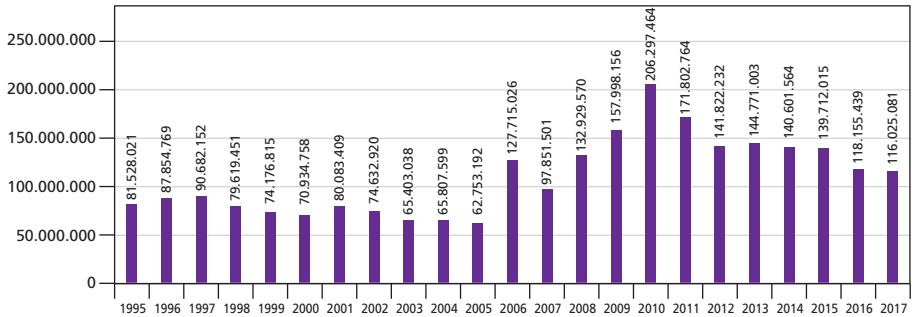
Assim, a recomposição de recursos da Funarte se deu ainda na presidência de Antônio Grassi (2006); no ano seguinte, declinam e seguem crescentes até 2010, último ano da presidência de Sérgio Mamberti, tornando a declinar nas presidências seguintes.[18] Entretanto, os recursos são 1,4 vez maior em 2017 em relação a 1995, 56% menores do que os de 2010 (menos R$ 90 milhões), e 2% menores em relação a 2016 (aproximadamente R$ 2 milhões menores).

Importante pontuar também um período de declínio no orçamento da Funarte a partir de 2011, que refletiu em problemas que tomaram dimensões públicas, como o atraso atípico dos pagamentos de importantes editais para financiamento à criação e circulação de bens artísticos, como os prêmios Myriam Muniz (teatro), Carequinha (circo) e Klauss Vianna (dança), alguns dos quais só foram quitados no ano seguinte à aprovação.

17. As iniciativas e os programas financiados pela Funarte são tradicionais e conhecidos: Prêmio Funarte Carequinha de Estímulo ao Circo, Prêmio Funarte de Dança Klauss Vianna, Caravana Funarte Petrobras de Circulação Nacional, Conexão Artes Visuais – MinC/Funarte/Petrobras, europalia.brasil, Painéis Funarte de Regência Coral, Edição de Partituras para Bandas, Prêmio Funarte de Teatro Myriam Muniz, Prêmio Funarte Petrobras de Fomento ao Teatro e à Dança e Projeto Pixinguinha.

18. Os presidentes da Funarte são os seguintes: José Cândido de Carvalho (1975-1981); Aloísio Magalhães (1981-1982); Edméa Falcão, diretora-executiva (1983-1984); Ziraldo Alves Pinto (1985); Ewaldo Correia Lima (1985-1989); Edino Krieger (1989-1990); extinto (1990-1992); Ferreira Gullar (1992-1995); Márcio Souza (1995-2002); Antônio Grassi (2003-2007); Celso Frateschi (2007-2008); Sérgio Mamberti (2008-2010); Antônio Grassi (2011-2013); Gutti Fraga (2013-2015); Francisco Bosco (2015-2016).

GRÁFICO 3
Funarte: evolução real dos recursos financeiro-orçamentários (1995-2017)
(Em R$)

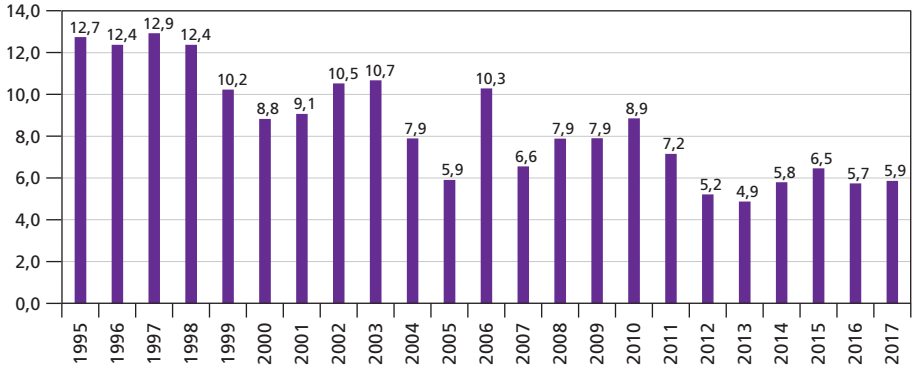


Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Em termos de recursos absolutos, pode-se afirmar que a Funarte experimentou flutuações significativas no período (gráfico 3). O ano com menores recursos foi 2005 (R$ 62,7 milhões). Depois desse ano, os recursos crescem e atingem o maior nível em 2010, com R$ 206 milhões. Em 2017, os recursos são maiores do que os de 1995, mas são menores em relação aos nove anos anteriores.

No que se refere à participação da Funarte nos recursos do SFC (gráfico 4), deve-se considerar que foi declinante. Inúmeras demandas e programas criados no âmbito do ministério implicaram perda de participação da Funarte: em 1995, a participação era de 12,7%, e declina para 5,7% em 2016.

GRÁFICO 4
Funarte: participação no SFC (1995-2017)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Ainda descrevendo a Funarte em termos das características do instrumento de política, é importante lembrar que, além dos recursos via orçamento para a implementação direta (gestão de equipamentos, por exemplo) ou de fomento direto, em alguns anos, a instituição contou também com recursos incentivados pela Lei nº 8.313/1991 que compõem os montantes para realizar ações já tradicionais da fundação (como alguns prêmios/editais). Isso ocorreu por iniciativa de associações autônomas (como a Associação de Amigos da Funarte), que desenvolveram e aprovaram projetos de interesse da Funarte na Lei Rouanet (Silva e Ziviane, 2018).

Um outro aspecto importante de ser observado é a composição dos dispêndios da Funarte. A tabela 1 mostra que, para o ano de 2016, 69,8% do orçamento finalístico (Programa 2027) – e esse se constituía em 35,1% do orçamento total da Funarte –[19] foi destinado à manutenção e ao funcionamento de espaços e equipamentos culturais. Na maioria das discussões sobre orçamentos de políticas públicas, e de políticas culturais em específico, faria sentido interpretar esse dado como sendo um gasto excessivamente alto com custeio, o que seria negativo, pois restringiria o orçamento disponível para as ações finalísticas propriamente ditas. Contudo, diferentemente do que acontece em outras instituições culturais públicas, não se pode afirmar precisamente que esse montante orçamentário não esteja vinculado a ações finalísticas, uma vez que a manutenção de espaços (teatros, salas de exibição, salas de ensaio, entre outras) é uma atividade central da agenda da Funarte, vinculada à sua própria razão de ser.[20] O apoio e a manutenção de espaços para circulação e criação de conteúdos artísticos constituem-se em uma dimensão importante da própria ideia mais ampla de "apoio às artes".[21]

TABELA 1

Estrutura dos gastos da Funarte (2016 e 2017)

1A – Programas e ações

	2016 (R$)	%	2017 (R$)	%
Previdência de Inativos e Pensionistas da União (0089)	22.372.586	18,9	23.201.343	20,0
Operações Especiais: cumprimento de sentenças judiciais (0901)	513.348	0,4	261.688	0,2
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura (2107)	53.797.890	45,5	54.253.153	46,8
Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento (2027)	41.471.613	35,1	38.308.898	33,0
Total	**118.155.438**	**100**	**116.025.082**	**100**

19. Conjunto de ações voltadas para ações relacionadas diretamente aos objetivos institucionais, e não com gastos das atividades de funcionamento da burocracia pública, gastos com pessoal e aposentadorias.

20. Em entrevista realizada com a coordenação da Funarte de São Paulo, foi explicitado que a ideia de "fomento às artes" encampada pela instituição não se resume ao apoio financeiro à criação de obras (que se dá principalmente por meio dos editais), mas também por meio de outras ações, entre as quais a cessão de espaços físicos (por exemplo, um teatro) para que companhias que já tenham repertórios financiados por outros meios possam circular seus trabalhos sem ter de arcar com os custos de aluguel de espaço.

21. Ver em Vasconcelos-Oliveira (2016, 2018) como a demanda por esses espaços e circuitos aparece, muitas vezes, como reivindicação dos próprios realizadores artísticos.

1B – Atividades do programa Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento

	2016 (R$)	%	2017 (R$)	%
Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	11.102.050	26,8	4.886.944	12,8
Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro	1.408.766	3,4	1.186.285	3,1
Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais	28.960.797	69,8	29.994.213	78,3
Ações Integradas de Cultura e Educação	-	-	2.241.456	-
Total	**41.471.613**	**100**	**38.308.898**	**94,2**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Valores de 2017, conforme o IPCA.
2. (-) dado indisponível.

Fato que precisa ser mencionado quando o assunto são os orçamentos e seus limites é que, apesar de a estrutura física ou a gestão de equipamentos serem extremamente importantes no caso específico da Funarte e, de fato, estarem relacionadas às ações finalísticas da fundação, os gastos relacionados a essas realmente comprometem uma parte considerável dos recursos disponíveis e, consequentemente, para o conjunto de despesas, o custeio ou os investimentos, que compõem os mecanismos públicos de apoio às artes.[22] De forma clara, as despesas com equipamentos concorrem com o fomento a ações e programas. O foco em um ou outro expressa políticas diferentes, bem como as assertivas que lembram que a presença dos equipamentos pode ser complementar a outras estratégias de estímulo às artes.

Em situações de orçamentos escassos ou restritos – cenário bastante típico quando se trata do tema "políticas culturais" –, isso costuma ser identificado como problema, e diferentes soluções passam a ser pensadas para a questão da manutenção dos espaços, visando "desafogar" os orçamentos.

Essa discussão ganhou os jornais, por exemplo, em 2015, quando o então presidente da Funarte, Francisco Bosco, em um contexto de extrema redução de orçamento da fundação, declarou que, considerando toda a porcentagem do orçamento que é gasto com pessoal e estrutura, o que sobrava para atividades finalísticas (incluindo editais, programações e outras atividades de fomento) era muito pouco – segundo ele, o que havia sobrado para tais atividades, em 2014, era cerca de R$ 19 milhões, e o cenário era ainda mais pessimista para 2015, haja vista que a cultura enfrentava uma expectativa de contingenciamento de até 30% (Franco e Canônico, 2015). Na ocasião, o presidente da Funarte chegou a mapear,

22. Sobre os programas e os campos artísticos cobertos pela Funarte, ver Canclini (1998).

como possibilidade de ação, a realização de parcerias com a iniciativa privada (organizações sociais) para a manutenção ou a programação dos equipamentos.[23]

Voltando à tabela 1, podemos notar que os 65% das atividades-meio dividiam-se, em 2016, em 45,5% do programa de gestão, 18,9% com previdência e 0,4% com precatórios relacionados às sentenças judiciais previdenciárias.[24] Em 2017, as atividades-meio chegaram a 67% do total. O fomento teve sua participação diminuída de 26,8% (aproximadamente R$ 11 milhões) para 12,8% (R$ 4,8 milhões). O funcionamento de espaços e equipamentos teve um ligeiro incremento, tanto percentual quanto em termos de recursos absolutos (de 69,8% para 78,3% e de R$ 28,8 para R$ 29,9 milhões).

Se se toma a diferença de dispêndios meio e finalísticos, vemos que os primeiros tiveram grau de execução maior: 100% dos precatórios e previdência foram liquidados; 97% do programa de gestão, ações que envolvem a administração e pessoal, foi liquidado. Das despesas finalísticas, apenas 31% de ações de fomento, 81% de patrimônio e 76% de funcionamento de espaços e equipamentos (64% dos gastos finalísticos) do empenhado foi liquidado. Se se considera a relação liquidado/autorizado, os programas finalísticos tiveram grau de execução de 43%.

No que se refere ao comportamento de inscrições de RP (box 1), o comportamento no âmbito da Funarte foi o seguinte: i) em 2016, os RPs de 2015 eram de R$ 24.248.569, R$ 1,8 milhão de exercícios anteriores, R$ 2,5 milhões foram anulados e R$ 21,3 milhões foram pagos e ainda existiam R$ 2,2 milhões a pagar; e ii) para 2017, foram inscritos R$ 16,2 milhões, R$ 2,2 milhões de RPs de exercícios anteriores, R$ 1,1 milhão anulado, R$ 7,9 milhões pagos e R$ 9,3 milhões a pagar. Os valores são aparentemente reduzidos, mas no quadro da Funarte representam aproximadamente 16% do empenhado e um quarto do liquidado até o início de agosto. O impacto na programação e na liberação do financeiro, durante o ano de 2018, será, sem dúvidas, significativo.

Em síntese, em 2016, os recursos são 15% menores que os de 2015 e, em 2017, são ligeiramente menores que os de 2016, em uma redução acumulada de R$ 23,6 milhões em três anos. De modo geral, foram apontados três problemas quanto aos recursos da Funarte: i) queda de recurso, inviabilizando a execução de algumas ações/iniciativas; ii) absorção do orçamento por gestão e por manutenção e funcionamento dos "equipamentos" (teatros etc.); e iii) restos a pagar.

---

23. Na ocasião, o presidente da Funarte afirmou: "temos quase vinte equipamentos culturais. Devido às nossas restrições de recursos, não estão nem ocupados. Vivemos o pior dos mundos, pois pagamos o custeio e não oferecemos programação à sociedade. Diante de um quadro como esse, pensamos em uma parceria com iniciativa privada. Ela pode ser no modelo OS [...]. A crítica que se faz a esse modelo é que ele seria a lógica do privado no público. Mas você pode criar mecanismos via edital que permitam que você negocie essa lógica. Você condiciona a entrega do equipamento a uma série de objetivos que pertencem à lógica pública e que a OS vai ter que cumprir" (Franco e Canônico, 2015).

24. Existem três tipos de gastos: manutenção e funcionamento dos "equipamentos"; atividades artísticas em si (espetáculos, mostras etc.); e outros (gestão, previdência e precatórios). O primeiro e o terceiro absorvem boa parte dos recursos, deixando pouco para as atividades artísticas em si.

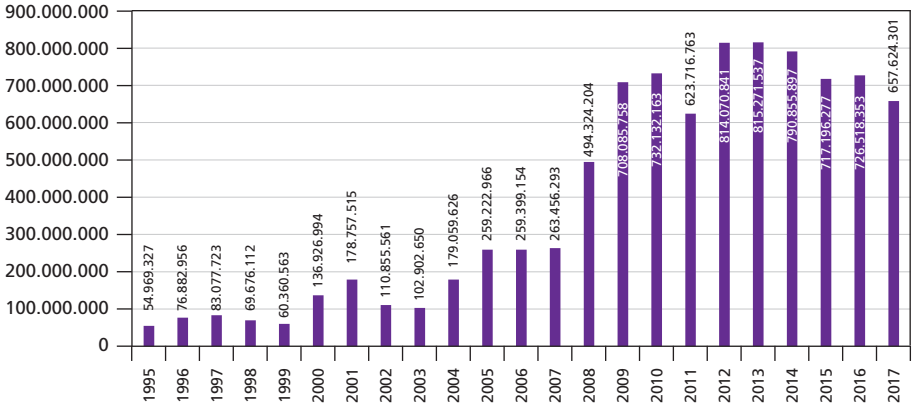
5 AS MUDANÇAS NO FNC E O FOMENTO ÀS ARTES E À CULTURA

Nesta seção, discutiremos as consequências no novo desenho do FNC para o fomento geral das artes e da cultura. Evidentemente, as consequências que se apontam referem-se ao movimento geral da crise fiscal e à lógica da vinculação da Condecine ao FSA. A diminuição de recursos para programas alternativos ao audiovisual é consequência não intencional das ações do SFC. É um fato, entretanto, que o FNC passou a se constituir em um fundo direcionado ao segmento do audiovisual. As ações relacionadas tanto ao associativismo cultural quanto ao reconhecimento das diferentes culturas ficaram constrangidas pelo desenho das fontes desse fundo. A composição também impacta as possibilidades de fomento de ações transversais que tenham as artes (especialmente as performáticas e do espetáculo vivo) como objeto.

O FNC é um dos mecanismos criados pela Lei nº 8.313/1991 e tem como finalidade fomentar as atividades culturais, mediante financiamento direto. Ao longo do seu desenvolvimento, acolheu propostas de projetos provenientes da sociedade civil e de instituições culturais públicas e privadas – localizadas em diferentes estados, no Distrito Federal e nos municípios. Gradualmente, passou a direcionar recursos para iniciativas e programas prioritários do MinC, de suas secretarias e, em algumas situações, das instituições vinculadas ao ministério. Uma das preocupações na gestão do FNC foi fomentar ações de maneira capilarizada territorialmente. A ideia do SNC atuando de forma a sedimentar o federalismo cooperativo no âmbito da cultura, com as características da descentralização e participação social, organiza, mesmo que de maneira incipiente, a estruturação do financiamento.

Os períodos de ajustamento fiscal são especialmente problemáticos para o fomento à cultura. Ao contrário, em momentos de expansão econômica, a participação social e o aumento da arrecadação contribuem para o fomento das atividades culturais. Assim, o FNC teve seus recursos aumentados ao longo da década de 1990, mas de maneira muito lenta. A partir de 2004, entretanto, seus recursos sofreram importante expansão. De R$ 179 milhões, em 2004, o fundo vai para R$ 815 milhões, em 2013, sofrendo perdas até 2017, quando atinge R$ 657,6 milhões, uma queda de R$ 157,6 milhões, como pode ser visto no gráfico 5.

GRÁFICO 5
FNC: evolução do financiamento (1995-2017)
(Em R$)

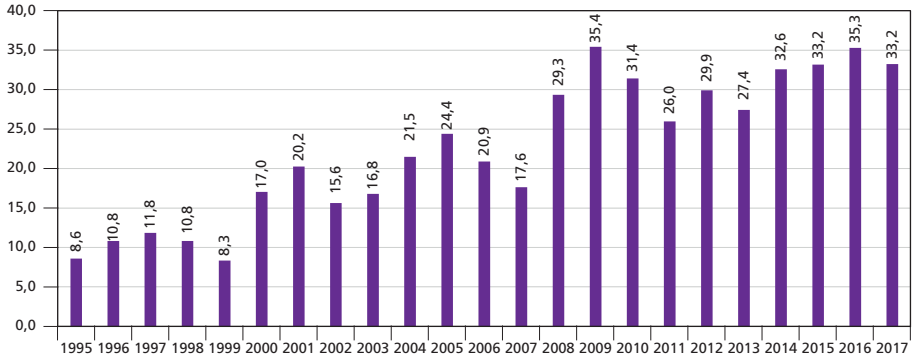


Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

O aumento da participação do FNC nos recursos totais do SFC demonstra a consistência das propostas de politização e discussão da alocação dos recursos fiscais. A partir de 2003-2004, os recursos passaram a ser discutidos em diferentes instâncias de escuta e participação da sociedade civil, e, por mais que sejam verdadeiras as críticas relativas à fragilidade da institucionalização da participação social, de fato, a participação acontecia em diferentes programas e ações do ministério.

Lembramos que os recursos totais do SFC foram, em geral, crescentes em relação ao ano de 1995 – especialmente a partir dos anos 2000, então, a forte participação do FNC no total indica, repetimos, a orientação para a discussão política dos recursos, ou seja, a orientação definida pela administração pública e seus colegiados. Ao final do período, houve um deslocamento em direção a diferentes programas e políticas em função do desenho da estrutura do financiamento, como veremos a seguir, na seção sobre a Condecine e o FSA. O gráfico 6 apresenta a participação do FNC nos recursos do MinC.

GRÁFICO 6
FNC: participação no orçamento do SFC (1995-2017)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Como já se viu, o FNC foi regulamentado pela Lei Rouanet, vindo a sofrer modificações e aperfeiçoamentos graduais ao longo da sua vigência, os mais recentes ligados à criação do FSA[25] e da Condecine.[26]

De acordo com a legislação, o FNC pode ser constituído por estes recursos: i) Orçamento Geral da União; ii) 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares; iii) 1% de fundos de investimentos regionais, doações, legados, subvenções e auxílios de diversas entidades; iv) reembolso de operações de empréstimo; e v) saldo de exercícios anteriores, entre outras receitas eventuais. Mais recentemente, foram criados a Condecine, como fonte vinculada, e o FSA, como linha do FNC, mas com responsabilidade de gestão pela Ancine.

6 A CONDECINE E AS MUDANÇAS DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DA CULTURA

A Ancine foi criada pelo art. 5º da MP nº 2.228-1/2001, atuando nos diferentes segmentos das cadeias do cinema e do audiovisual, fomentando, fiscalizando e monitorando os vários segmentos do setor.[27] A Ancine atua por meio de programas

25. Estabelecido pela Lei nº 11.437/2006.

26. Criada pela MP nº 2.228-1/2001.

27. Os recursos do FSA são direcionados para linhas de ação específicas: i) linha de ação A: produção de longa-metragem, voltada para o investimento em produção independente de obras cinematográficas de longa metragem brasileira, incluindo coproduções internacionais; ii) linha de ação B: produção independente de obras audiovisuais para a televisão, focada em operações de investimento em produção independente de obras audiovisuais televisivas, tanto para televisão aberta quanto por assinatura, incluindo coproduções internacionais; iii) linha de ação C: aquisição de direitos de distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem, dedicada aos investimentos em aquisição de direitos de obras cinematográficas de longa-metragem, de produção independente, que tenham como objetivo a exploração comercial em todos os segmentos do mercado; e iv) linha de ação D: comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no mercado de salas de cinema, orientada para operações de investimento em comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, de produção independente, para exibição em salas de cinema.

e por meio de fundos especializados, orientando-se para criação de um mercado nacional integrado do cinema e audiovisual. Um dos instrumentos mais importantes da área é o FSA, que foi criado pela Lei nº 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 6.299/2007, sendo uma categoria específica do FNC.[28]

As fontes de receita do FSA provêm do Orçamento da União, da arrecadação da Condecine, da cobrança de taxas, principalmente do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), de multas e do produto das aplicações financeiras.[29]

A parte mais expressiva dos recursos do FSA vem da Condecine, também instituída pela MP nº 2.228-1/2001. No primeiro momento, foram criados dois tipos de Condecine, a Condecine Título e a Condecine Remessa. A primeira incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais dos diversos segmentos do mercado. Já a segunda configura uma alíquota a ser paga sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. Com a Lei nº 12.485/2011, foi instituída uma nova modalidade, a Condecine Teles, a ser paga pelas empresas de telecomunicação. O orçamento do FSA, que antes dependia em grande parte de repasses e fontes gerais do governo federal, com a criação dessa nova modalidade de recolhimento, passou a ter fontes relativamente estáveis e crescentes.

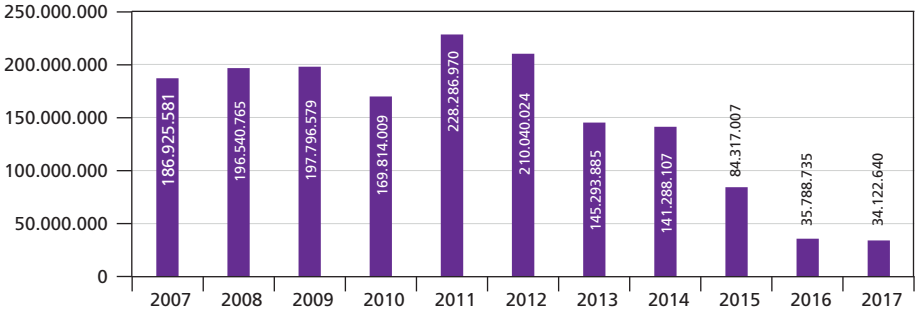
Embora a Condecine tenha passado a se constituir na fonte mais relevante, vale a pena lembrar do comportamento de uma segunda fonte vinculada ao FNC, as loterias. A porcentagem de 3% das loterias deve ser direcionada à cultura, como visto. O gráfico 7 apresenta os montantes relativos da fonte das contribuições sobre concursos e prognósticos, as loterias, alocada no FNC. O ponto culminante, em termos absolutos, é 2011, com R$ 228,2 milhões. Em seguida, a fonte é declinante, chega a 2017 com R$ 34,1 milhões, uma queda de R$ 194 milhões.[30]

28. Desde 2011, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tornou-se o agente financeiro central do FSA. Todos os recursos do orçamento são repassados para o BNDES, que se responsabiliza pela supervisão e contratação das instituições que irão operacionalizar as linhas de ação do FSA. A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Caixa Econômica Federal e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) são os demais agentes financeiros cadastrados, atuando cada um deles em linhas de ação distintas.

29. Os recursos arrecadados podem ser utilizados em quatro diferentes formas de aplicação: investimentos retornáveis; empréstimos reembolsáveis – o proponente pega o valor e depois devolve sua totalidade ou parcialidade; equalização, redução de encargos financeiros nas operações de financiamento; e valores não reembolsáveis – o valor é dado ao proponente a fundo perdido.

30. Aparentemente, as transferências das loterias para o FNC são menores do que as previstas legalmente, hipótese levantada por Barbosa e Chaves, ([*s. d.*]).

GRÁFICO 7
Evolução da contribuição sobre concursos de prognósticos: loterias (2007-2017)
(Em R$)



Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Em 2007, a participação das loterias no FNC era de 71%, já em 2017 foi de 6%. No primeiro ano (2007), as loterias eram seis vezes os recursos da Condecine e, em 2017, eram 0,07%, enquanto as duas fontes juntas compunham 83% da totalidade de recursos em 2007 e 96% em 2017. Isso quer dizer que, além da diminuição das loterias, diminuíram também as outras fontes, enquanto a Condecine passou a se constituir na mais importante fonte do FNC, com evidentes consequências no desenho de financiamento e de relacionamento do FNC com a sociedade e os campos artísticos. A análise do comportamento da Condecine será feita na próxima seção, não sem antes dizer que a substituição de outras fontes pela Condecine marca o desenho do FNC nos últimos anos, com consequências importantes na estruturação da área cultural.

A Condecine é uma contribuição compulsória que incide sobre produção, veiculação e licenciamento de obras audiovisuais com fins comerciais (e sobre o pagamento e o emprego a produtores, distribuidores e intermediários no exterior de importâncias decorrentes do rendimento de obras audiovisuais).

A partir de 2011, ano em que foi promulgada a Lei nº 12.485/2011, que regula o serviço de TV por assinatura, abrindo o mercado às operadoras de telefonia, a Condecine também passou a ser cobrada sobre prestação de serviços que utilizem meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais (Ancine, [*s. d.*]).

Os recursos da Condecine compõem o FSA, um mecanismo de apoio ao audiovisual que financia atividades de diferentes segmentos e etapas da cadeia produtiva (como produção, distribuição, exibição e infraestrutura). O FSA é considerado um mecanismo bastante inovador de financiamento à produção cultural, especialmente por disponibilizar recursos por meio de diferentes instrumentos e modalidades, como financiamentos diretos, investimentos retornáveis ou outras operações de apoio. E a Condecine tem papel central, pois representa uma possibilidade importante de diversificação de fonte de recursos para a produção audiovisual.

A tabela 2 mostra a evolução do montante de recursos anuais do FSA e da arrecadação da Condecine, comparados aos recursos do FNC e do próprio MinC, que já foram discutidos na seção anterior.

Como mostrado, o comportamento dos recursos do MinC e do FNC foi de crescimento desde 1995. Tais recursos, no período em análise, embora maiores do que os de períodos anteriores, começam a sofrer inflexões no sentido de decrescimento a partir de 2013. Na tabela 2, pode-se ver o comportamento da Condecine, do FSA, do FNC e do SFC.

Em 2011, 73,9% das fontes do SFC eram constituídas por recursos ordinários; 9,5%, por recursos vinculados das loterias; 3,8%, por taxas e multas recolhidas pela Ancine, entre outras fontes com menor participação. O FNC era constituído por recursos provenientes de concursos de prognóstico (loterias, correspondente a 36,6%); recursos ordinários (24,0%); recursos de concessão e permissão (24,0%); e pela Condecine (10,6%). O montante vinculado ao FSA se aproxima de 40% dos recursos do FNC em 2011.

Em 2016, os recursos ordinários representavam 58,8% dos recursos do SFC. A participação se eleva para 60,8% em 2017. Os recursos ordinários são, em 2017, aproximadamente 15% inferiores aos de 2011. A participação da Condecine, por sua vez, aumenta de 2,8%, em 2011, para 30,7%, em uma clara substituição de fontes depois das vinculações de recursos para a área do audiovisual.

TABELA 2
Dados financeiros do SFC (2007-2017)
(Em R$)

Fonte/ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Condecine	30.953.087	33.356.128	53.200.572	47.783.178	66.216.508	421.340.080	566.543.090	540.861.832	599.469.359	589.169.644	563.277.277
FSA (Condecine + taxas e multas + Fistel)	30.953.087	38.104.257	54.115.492	49.588.795	69.640.027	504.107.947	605.512.425	596.078.069	619.822.368	591.138.186	601.058.348
FNC	263.456.293	494.324.204	708.085.758	732.132.163	623.716.763	814.070.841	815.271.537	790.855.897	717.196.277	726.518.353	657.624.300
SFC	1.493.259.522	1.685.162.558	1.998.445.086	2.330.865.660	2.400.971.712	2.720.944.194	2.971.923.057	2.427.450.067	2.161.505.002	2.059.116.253	1.978.986.070

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

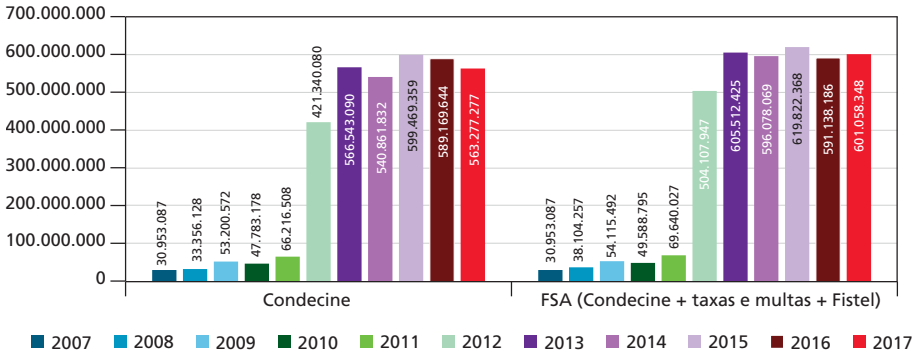
Os montantes da Condecine e do FSA também crescem no período. Importante notar como aquela corresponde a uma proporção bastante grande do total de recursos do FSA. Essa estava na casa de aproximadamente R$ 30,9 milhões em 2007 e saltou para o empenho de R$ 563,2 milhões em 2017.

O FSA[31] – constituído por outras fontes, como taxas e multas sobre atividades do audiovisual, de receitas de concessões e permissões, principalmente o Fistel – foi, em 2016, da ordem de R$ 591,1 milhões. Em 2017, foram empenhados R$ 601 milhões.

Condecine e FSA correspondiam, em 2017, a valores muito próximos aos de 2013, embora ligeiramente menores, mas o FNC era 20% inferior, e os recursos do SFC eram 42% inferiores.

Lembremo-nos também de que o nível de empenho da Condecine em relação ao autorizado é razoável, de aproximadamente 76% em 2017, e o autorizado era de R$ 737 milhões.[32]

GRÁFICO 8
Evolução da execução da Condecine e do FSA (2007-2017)
(Em R$)



Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

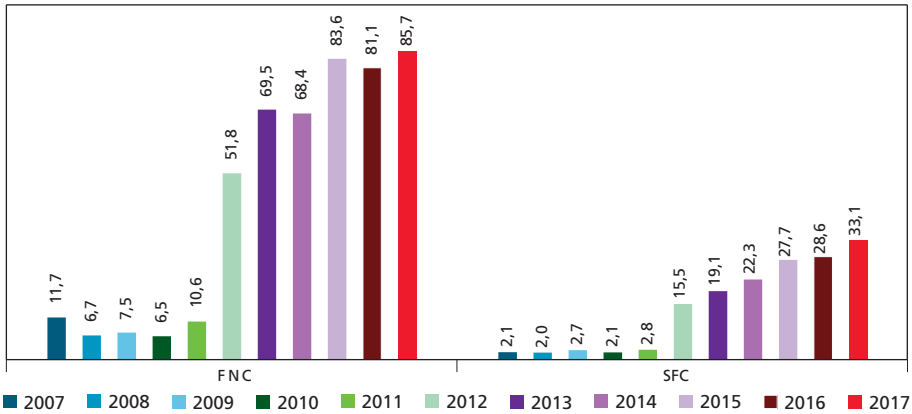
A Condecine chega a constituir 85,7% do FNC em 2017 (R$ 563,2 milhões) e 33,1% dos recursos totais do MinC (gráfico 9).

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

32. Os dados de valores arrecadados para a Condecine feitos pela Ancine montam a R$ 972,9 milhões em 2016 e R$ 793 milhões em valores correntes, já descontados os 30% da desvinculação realizada pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A Condecine é vinculada e seu crescimento não foi acompanhado por igual incremento de outras fontes. O comportamento do FNC pode ser caracterizado como de substituição de fontes e vai se tornando um fundo voltado para o cinema e audiovisual.

GRÁFICO 9
Participação da Condecine no FNC e no SFC (2007-2017)
(Em %)



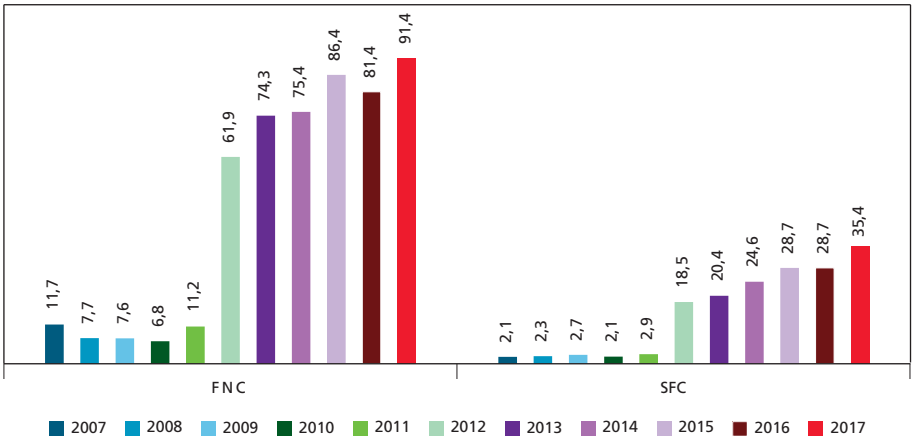
Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Em 2017, a participação do FSA chega a constituir 91,4% do FNC (R$ 601 milhões) e 35,4% do SFC, de acordo com o gráfico 10.

No que se refere ao FNC, a política da Ancine, traduzida no FSA, se constitui na mais importante política em vigência, pelo menos no que se refere ao retrato apresentado pelo financiamento.

No entanto, ressalte-se que o nível de liquidação da Condecine em 2017 foi de mais ou menos 9%. Ou seja, foram liquidados, em 2017, R$ 66,2 milhões dos R$ 563,3 milhões empenhados. O que se infere desse comportamento é a inscrição e o forte acúmulo de recursos vinculados da Condecine em RP da ordem de R$ 644 milhões para os anos seguintes.

GRÁFICO 10
Participação do FSA no FNC e no SFC (2007-2017)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

A diversificação das fontes é, sem dúvidas, um aspecto fundamental para a questão do fomento à produção artística, que, no geral, demanda recursos em montantes significativos ante aqueles disponibilizados pela política cultural como um todo – o que sempre leva a ondas de questionamentos no campo cultural, como "por que o Estado deve gastar tanto dinheiro para financiar a produção artística, se ela beneficia tão poucas pessoas?".[33] Os próprios gestores da Funarte, por exemplo, nas entrevistas realizadas, reconhecem que seria importante conseguir diversificar as fontes de recursos da instituição (para além do montante estipulado pela Lei Orçamentária Anual – LOA e remanejado diretamente do próprio ministério), de modo a potencializar as ações da instituição e, principalmente, a conseguir manter uma agenda de políticas e ações em momentos em que o próprio ministério está em crise.

Ainda em relação à organização da execução do orçamento, é necessário apresentar algumas informações adicionais. O ciclo orçamentário é bastante complexo, por isso vamos nos deter nos seus últimos momentos (liquidação, empenho, pagamento e RPs) e depois apresentaremos algumas características da sua execução. É por demais sabido que os RPs impactam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos financeiros. É do que trata a seção 7.

33. Sobre esse tipo de questionamento, que não é exclusividade do contexto brasileiro, ver Vasconcelos-Oliveira (2018).

7 A GESTÃO DO ORÇAMENTO E O IMPACTO NO ANDAMENTO DAS POLÍTICAS (2016-2017)

A análise do comportamento dos dispêndios deve ser complementada com uma visão mais precisa da dinâmica orçamentária. A lógica do orçamento envolve fases, além do próprio planejamento, que impactam a dinâmica alocativa, exigindo decisões na organização das informações e cuidados na atribuição de significados aos esforços de gasto. Além da disponibilidade de recursos, o orçamento é composto por capacidades institucionais que refletem nos padrões de distribuição de recursos.

Em primeiro lugar, é necessário um olhar crítico para a sequência de procedimentos orçamentários até o pagamento de bens e serviços. Em segundo lugar, a questão envolve a escolha do uso dos agregados de empenho, liquidação e pagamento e, depois, sobre como considerar o conjunto dos RPs. Informações que subsidiem a decisão e a ação devem ser claras, mas também devem ser compreendidas nos seus significados. A construção de indicadores pressupõe escolhas, e estas têm consequências.

O primeiro passo é entender o desenho do processo simplificado de execução do orçamento. O box 1 traz os conceitos que usaremos.

BOX 1
Conceitos dos estágios que compõem a execução dos orçamentos públicos

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

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

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

4. Restos a pagar: despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro. Distinguindo-se entre processadas (RPP) – quando os bens e serviços já foram entregues e aceitos, portanto, liquidados, mas o pagamento não foi feito – e não processados (RPNP) – quando as despesas foram apenas empenhadas e não liquidadas, mas ainda não foi reconhecido o direito do credor.

5. Despesa executada: soma de despesas liquidadas e RPNP.

Fonte: Vieira e Piola (2016).
Elaboração dos autores.

A fórmula dos RPs não é negativa em si,[34] mas cria consideráveis problemas para a aferição de dispêndios anuais e para a programação orçamentário-financeira (Augustinho, 2013). Globalmente, inscreveu-se nas estratégias do governo federal na realização de *superavit* primário.[35] Na gestão fiscal, os RPs permitem inflar os resultados primários de um ano, pois este é apurado pelo regime de caixa. Assim, os RPs ajudam no cumprimento das metas fiscais, além de serem considerados uma dívida flutuante que não entra na contabilidade da dívida líquida do setor público (DLSP).

Na gestão orçamentária, existem diversas consequências, sendo que a principal é impactar os fluxos financeiros dos anos de inscrição, embaralhando as condições de previsibilidade e planejamento. Um impacto relevante dessa insegurança é a quebra de confiança da sociedade civil, que tem seus projetos aprovados e que enfrenta a espera pelo "financeiro" (Andrade e Coutinho, 2016).

Os impactos dos RPs e dos cancelamentos de RPs para a gestão orçamentária e financeira são evidentes. As incertezas internas produzidas nos agentes da administração sobre a manutenção de fluxos financeiros são geradas pela assimetria de informações a respeito da disponibilidade de recursos a tempo oportuno. Uma parte das incertezas é interburocrática e afeta os processos de decisão política e administrativa, bem como as relações do poder público com prestadores e agentes do campo cultural. *A posteriori*, nos processos e acompanhamento, os RPs impactam a contabilização dos recursos[36] e afetam as relações de confiança entre atores, em decorrência da ausência de transparência dos resultados orçamentários e da ação pública. Os RPs têm explicações globais relacionadas às estratégias fiscais e ao alcance de *superavit* primário no âmbito do governo federal. Nos órgãos setoriais, que são impactados pela gestão fiscal, os RPs são respostas aos contingenciamentos, às necessidades de ajustes administrativos ao fluxo de disponibilização do "financeiro", e também decorrem da lógica de execução das despesas discricionárias, que podem ser comprimidas ou são adiadas para os últimos meses do ano, o que convive com a necessidade de aproveitamento de créditos e adiamento de pagamentos para exercícios fiscais futuros.

34. Tollini (2016) discute brevemente regras que equilibram as necessidades eventuais da inscrição de RP e sua limitação. Se se deve reconhecer a necessidade de eventuais inscrições de RP em função da necessidade de flexibilização das ações da administração pública, também é possível e desejável se limitarem essas possibilidades temporal e quantitativamente. Vieira e Piola (2019, p. 33), por sua vez, afirmam que "a questão principal não é a inscrição de despesas como RP, considerando que certa flexibilidade na execução orçamentária e financeira é importante, mas sim o problema do uso exagerado que se faz deste mecanismo".

35. Mansueto Almeida (2013, p. 130) afirma que "a dívida do governo com seus fornecedores classificada como 'resto a pagar' é considerada dívida flutuante que não entra na contabilidade da DLSP. Assim sendo, o aumento do saldo dos RAPs processados não afeta o cálculo do resultado primário pela variação da DLSP, ou como se fala no jargão da contabilidade pública, no cálculo do resultado primário pelo 'abaixo da linha', isto é, pela ótica do financiamento".

36. Há dificuldades, por exemplo, em identificar exercícios de liquidação de RP, os cancelamentos, bem como de procedimentos específicos, como a liquidação forçada. Gobetti (2008) aponta que as liquidações automáticas ou "forçadas" pelo Siafi, do governo federal, têm consequências importantes nas estimativas fiscais e geram distorções na interpretação da contabilidade pública. Camargo (2014, p. 53-60) enfatiza que a utilização contábil em processado e não processado tem origem legal e, embora promova ajustes contábeis, promove "desajustes da informação orçamentária".

Enfatize-se que as incertezas da administração reforçam as já conhecidas desconfianças da sociedade civil e dos "mercados de bens culturais", os campos culturais, em relação à disponibilidade de recursos públicos e à continuidade de editais e políticas. Esses impactos são centrais nas relações de confiança entre os atores e na legitimidade do poder público.

Portanto, diferentemente das inscrições em RP na área de saúde, por exemplo, cujo cancelamento e formas de registro na contabilidade pública impactam as aplicações mínimas em ações e serviços de saúde (ASPS) previstas constitucionalmente e na legislação infraconstitucional (Vieira e Piola, 2016), na área da cultura, os RPs geram problemas de gestão e nas relações de confiança entre os diferentes atores do ciclo orçamentário e do poder público com o campo das artes e da cultura (sociedade civil).[37]

Como se depreende dos conceitos, com o empenho, o poder público indica que tem recursos financeiros; com a liquidação, reconhece os serviços e os bens que deram origem às despesas e se compromete ao pagamento; e, finalmente, realiza o pagamento, que é o desembolso efetivo. Se o serviço foi reconhecido (liquidado), mas não pago, e foi inscrito no ano posterior, têm-se os restos a pagar processados (RPs processados liquidados). Se o RP não foi liquidado (não realização e reconhecimento do bem ou serviço), então é RP não processado. Finalmente, os RPs podem ser cancelados, o que causa estranheza, pois isso implica um credor já reconhecido em seu direito. Essa modalidade ou possibilidade gera uma grande confusão na apropriação e no acompanhamento do comportamento do financiamento de políticas públicas.

O que interessa destacar aqui é que os RPs permitem inflar os resultados primários de um ano, pois este é apurado pelo regime de caixa. Assim, os RPs ajudam no cumprimento das metas fiscais, além de serem considerados uma dívida flutuante que não entra na contabilidade da DLSP. A fórmula dos RPs não é negativa em si, mas envolve e cria consideráveis problemas de programação orçamentária anual, na previsão de desembolso e para a aferição de dispêndios anuais. A tabela 3 evidencia a alta inscrição em RP entre 2016 e 2017. Globalmente, se inscreveram nas estratégias do governo federal na realização de *superavit* primário (Salto e Almeida, 2016), mas também decorrem do fluxo de liberação de recursos financeiros.

Também é possível afirmar que a participação ou a composição alocativa entre os órgãos ou UOs foi relativamente estável entre os dois anos, com pequenas variações. Chamamos atenção para a redução de 26% das despesas empenhadas no SFC (total), de 11% da unidade central do MinC e de aproximadamente 9% do FNC entre 2016 e 2017.

37. O Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, um dos programas de maior visibilidade e marca do MinC, se constituiu, em média, em 21,5% dos RPs inscritos pelo MinC, sendo que em 2007 essa participação foi a 36,1%. Da mesma forma, 40,1% dos RPs de exercícios anteriores são do Cultura Viva, que ainda tem 30,4% dos RPs anulados, 13% dos pagos (em 2007 foram 24,3%). Finalmente, 28,4% dos RPs a pagar foram do Cultura Viva. As consequências foram desastrosas, em termos de consistência e legitimidade do programa, enquanto política pública (Silva e Lábrea, 2014).

TABELA 3
Despesas empenhadas: SFC (2016-2017)

Unidade orçamentária	2016		2017		Evolução 2016-2017 (%)
	Valores absolutos (R$)	%	Valores absolutos (R$)	%	
MinC	333.305.916	16,2	295.112.368	14,9	(11)
FCRB	46.093.042	2,2	47.151.885	2,4	2
FBN	101.295.030	4,9	106.281.821	5,4	5
FCP	28.572.292	1,4	23.211.261	1,2	(19)
Iphan	381.585.374	18,5	417.329.169	21,1	9
Funarte	118.155.439	5,7	116.025.081	5,9	(2)
Ancine	158.598.254	7,7	155.092.562	7,8	(2)
Ibram	164.992.552	8,0	161.157.624	8,1	(2)
FNC	726.518.353	35,3	657.624.301	33,2	(9)
Total	**2.059.116.252**	**100**	**1.978.986.072**	**100**	**(4)**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Valores de 2017, conforme o IPCA.
2. Os parênteses indicam variações negativas no período 2016-2017.

A tabela 4 apresenta os RPs das instituições do SFC. Os valores são significativos e a comparação com aqueles apresentados na tabela 3 evidencia as dificuldades da gestão orçamentária que deve lidar com praticamente dois orçamentos, o aprovado no ano e o de RPs.

TABELA 4
Situação dos RPs no SFC (2016-2017)
(Em R$ valores absolutos)

Unidade orçamentária/ano	2016			2017		
	RP inscrito líquido	RP pago	RP a pagar	RP inscrito líquido	RP pago	RP a pagar
MinC	455.571.775	165.679.920	289.891.855	292.569.782	78.035.995	214.533.787
FCRB	1.280.636	1.022.087	258.550	1.328.379	1.173.703	154.676
FBN	6.978.729	5.692.778	1.285.951	3.546.861	2.637.796	909.065
FCP	3.201.059	2.416.505	784.554	7.118.074	5.321.693	1.796.381
Iphan	139.972.559	98.662.658	41.309.901	70.184.466	32.469.462	37.715.004
Funarte	24.345.993	22.038.348	2.307.645	14.552.164	12.188.752	2.363.412
Ancine	30.964.678	19.994.582	10.970.096	28.731.032	19.128.754	9.602.278
Ibram	22.844.714	17.754.705	5.090.009	26.777.039	16.491.938	10.285.101
FNC	1.034.018.668	818.928.392	215.090.277	855.334.316	711.583.988	143.750.328
Total	**1.719.178.812**	**1.152.189.974**	**566.988.839**	**1.300.142.113**	**879.032.081**	**421.110.032**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Os impactos dos RPs e dos cancelamentos de RP para a gestão orçamentária são evidentes, mas os procedimentos de registro nos orçamentos não são muito claros.[38] Em 2016, o SFC tinha R$ 1,7 bilhão de RP e, em 2017, R$ 1,3 bilhão. Em 2016, foram pagos R$ 1,1 bilhão e, em 2017, R$ 879 milhões, e ficaram R$ 566 e R$ 421 milhões a pagar nos respectivos anos.

A Funarte tinha, em 2016, R$ 24,3 milhões de RP e, em 2017, R$ 14,5 milhões. Em 2016, foram R$ 22 milhões de RPs pagos e, em 2017, R$ 12 milhões.

O FNC teve empenho de R$ 726,5 milhões em 2016, R$ 16,2 milhões liquidados, R$ 1,034 bilhão inscritos em restos a pagar e R$ 818,9 milhões pagos. Em 2017, foram R$ 657,6 milhões empenhados, R$ 77,7 milhões liquidados, R$ 855,3 milhões inscritos em RPs e R$ 711,6 milhões pagos.

Os montantes parecem muito pequenos em comparação com outros ministérios, mas não os são na área da cultura. Deve-se enfatizar, entretanto, algumas das características do FNC, que teve um comportamento inusitado no período. Em 2016, o liquidado em relação ao empenhado foi de 2% e, em 2017, foi de 12%. Todavia, a liquidação de RP foi da ordem de R$ 791,6 milhões, em 2016, e de R$ 711 milhões em 2017.

Os dados orçamentários do SFC em 2016 mostram que os RPs foram menores do que o empenho no SFC, mas foram maiores na unidade central (36,7%) e no FNC (42,3%).

Evidentemente, é importante saber que ter 36,7% (Iphan), 24,5% (Ancine) ou 24,0% (Funarte) de RPs inscritos, apenas para tomar alguns exemplos, significa a gestão de recursos significativos e a mobilização de capacidades institucionais variadas para organizar ações de fomento, investimento, custeio, produção e pagamento de editais, produção de seleção públicas, processos licitatórios etc. na ordem de R$ 135 milhões, R$ 30 milhões e R$ 23 milhões para os casos exemplificados, respectivamente.

Ainda em 2016, podemos, na comparação entre RP e valores liquidados, ver a gravidade do problema dos restos a pagar. Os RPs totais inscritos eram 48,5% maiores do que os liquidados (R$ 1,666 bilhão inscrito em contraste com R$ 1,1 bilhão liquidado).

O MinC tinha um nível de RP 70% maior do que o liquidado em 2016, e o FNC, como não havia liquidado quase nada (em torno de R$ 15 bilhões), tinha R$ 1 bilhão inscrito em RP. O FNC era responsável por 60% dos RPs e o MinC, por 26,5%.

38. Alguns autores apontam as dificuldades de identificação do ano de liquidação de RP e do procedimento de liquidação forçada (Vieira e Piola, 2016).

Em 2017, a situação de desorganização orçamentária persistia. Os recursos em 2017 foram menores, e as capacidades institucionais para executar os recursos também. O FNC continuou a representar 65,8% dos RPs, seguido do MinC, com 22,5%.

Por fim, as informações foram organizadas pelo conceito de despesa executada (box 1), que tem a vantagem de oferecer uma visão global dos recursos disponíveis.[39] O conceito expressa o somatório de despesas liquidadas e RPs inscritos. Nesse conceito, os recursos totais do SFC foram reduzidos em 13% entre 2016 e 2017.[40] Foram menores na UO MinC, em mais de 28%; Iphan, em 13%; FNC, em 11%; e Funarte, em 6%; e aumentaram na UO FCRB, FNB, FCP, Ancine e Ibram.

TABELA 5
Despesas executadas: MinC (2016-2017)

Unidade orçamentária	2016		2017		Evolução 2016-2017 (%)
	Valores absolutos (R$)	%	Valores absolutos (R$)	%	
MinC	723.093.936	25,1	518.544.250	20,7	(28)
FCRB	46.002.925	1,6	47.461.805	1,9	3
FBN	103.482.167	3,6	106.220.136	4,2	3
FCP	23.531.480	0,8	25.710.315	1,0	9
Iphan	484.700.767	16,9	421.110.102	16,8	(13)
Funarte	125.934.054	4,4	118.900.997	4,7	(6)
Ancine	157.564.070	5,5	168.477.034	6,7	7
Ibram	161.881.354	5,6	164.751.906	6,6	2
FNC	1.050.297.152	36,5	933.065.797	37,3	(11)
Total	**2.876.489.920**	**100**	**2.504.244.359**	**100**	**(13)**

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Valores de 2017, conforme o IPCA.
2. Os parênteses indicam variações negativas no período 2016-2017.

Das considerações tecidas até aqui, podem-se enfatizar algumas linhas de força. Em primeiro lugar, os recursos seguem as linhas oferecidas pelos contextos econômico e político mais gerais, com sensibilidade às crises e às priorizações políticas, como é por demais conhecido.

39. O conceito de despesa executada apresenta dois problemas. O primeiro é a possibilidade de cancelamentos de RPP, mesmo considerando a existência de um credor, pois já se reconheceu, no momento da liquidação, a entrega do bem ou serviço realizado. O segundo problema refere-se aos RPNPs, isto é, que foram apenas empenhados. Os dois problemas convergem não apenas para a contabilidade das despesas, mas impactam a programação orçamentária dos anos seguintes.

40. Caso se tomem apenas os valores empenhados, a variação entre 2016 e 2017 é praticamente inexistente.

O crescimento e as variações negativas dos recursos do MinC foram distribuídos internamente em função de redesenhos e priorizações institucionais, com base nas capacidades administrativas e de acordo com priorizações políticas. A presença de secretarias finalísticas na UO MinC implicou aumento de seus recursos e uso do FNC como instrumento das políticas culturais. O comportamento do financiamento direto do MinC espelhou essas linhas de força interna, e as mudanças recentes impactaram profundamente em diferentes iniciativas ou programas que organizaram as agendas da cultura depois de 2003.

O comportamento dos recursos financeiros da Funarte sofreu influência de algumas dessas injunções. Alguns dos seus presidentes conseguiram ampliar recursos diretos e ainda se apoiaram em alianças para pluralizar as fontes de recursos, especialmente dos incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991. Viram-se as variações na trajetória de recursos da Funarte, que tem recursos ampliados no período como um todo, mas seus recursos diminuem em 2% (despesa empenhada) e 6% (despesa executada) entre 2016 e 2017.

O SFC tem recursos menores em 26% da despesa empenhada e 13% pela despesa executada. O FNC é menor em 9% pelo empenho e 11% pela despesa executada.

A reorganização da estrutura de financiamento também implicou impactos na distribuição de recursos e nas ordens de priorização objetiva das políticas. A presença da Condecine e do FSA com fontes vinculadas e executadas no FNC praticamente associou a identidade do FNC à do FSA.

Se os orçamentos sofrem variações de montantes e composição, pode-se dizer também que têm uma força incremental. Mas, no caso da presença de mudanças de regras constitutivas, os impactos podem ser relativamente significativos. Observou-se, com a presença daquela contribuição, a redução de recursos ordinários e mesmo de recursos das loterias, esses também vinculados. A Condecine substituiu outras fontes, mas, estando vinculada ao cinema e audiovisual, reorientou o financiamento e as direções da ação.

O tratamento dos RPs apresenta diferentes problemas, envolve questões contábeis, administrativas e orçamentárias. Essa questão remete a outros problemas relacionados à transparência, comparabilidade e confiança nas informações. Além disso, os RPs impactam as programações e o planejamento dos anos seguintes.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se observar a evolução do orçamento do SFC, das suas instituições (especialmente a Funarte), de mecanismos (FNC e FSA) e fontes de financiamento (Condecine e loterias – contribuição sobre concursos de prognóstico).

Foram escolhidas instituições e mecanismos que se articulam mais diretamente às discussões mais amplas de políticas de apoio às artes e às cadeias de produção artísticas (o que dialoga também com a discussão mais ampla sobre economia da cultura e criativa).

A opção por observar orçamentos, sua execução e a variação nos montantes de recursos disponíveis nas instituições justifica-se a partir de um esforço por entender as diretrizes das políticas culturais para além dos seus discursos e das linhas programáticas anunciadas. Como pode se inferir pela observação dessa área de políticas públicas no decorrer dos anos, nem sempre os programas e as diretrizes simbólicas gerais postas em prática pelas gestões se traduzem diretamente em recursos alocados. O FNC é cada vez mais caracterizado pela presença do audiovisual e é recessivo em relação às artes e à cultura em geral.

A substituição de fontes foi outra caraterística do final do período. As loterias minguaram como fonte e a Condecine ganhou centralidade, sem que as outras fontes tenham crescido em igual velocidade e proporção.

A diminuição de recursos do MinC e do FNC indica reversão de prioridades em relação aos programas e à agenda construída ao longo dos anos 2000, lembrando especialmente dos programas Cultura Viva, Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural, Engenho das Artes, entre outros.

Decorre dessas observações a importância de se observar, para além das dimensões programáticas e das diretrizes gerais, os aspectos e os elementos mais concretos da gestão pública, como orçamentos, instrumentos de políticas, leis e mesmo estruturas organizacionais disponíveis. Tarefas como essas normalmente requerem trabalho mais minucioso e operacional e, via de regra, envolvem observações que precisam ser repetidas de forma sistemática ao longo do tempo para possibilitarem conclusões precisas – talvez, por conta desses fatores, os estudos desse tipo sejam mais escassos. Mas, certamente, se trata de um esforço necessário para a ampliação dos conhecimentos sobre o campo das políticas culturais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. *In*: REZENDE, F.; CUNHA, A. (org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. O que é a Condecine? **Ancine**, [*s. d.*]. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes1/registro-registro-de-obras/o-que-e-condecine. Acesso em: mar. 2018.

ANDRADE, A.; COUTINHO, R. R. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. (Edições Câmara).

AUGUSTINHO, S. M. *et al*. A contabilidade criativa e a inscrição de restos a pagar como "expediente" para alcançar o superávit primário. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 3, n. 4, p. 127-147, set.-dez. 2013.

BARBOSA, F.; CHAVES, J. V. **Fundo Nacional de Cultura**: situação atual e possibilidades de aprimoramento. Brasília: Ipea, [*s. d.*].

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 24056, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5520-24-agosto-2005-538271-normaatualizada-pe.html.

BRASIL. Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 13 abr. 2006. Seção 1. 185º da Independência e 118º da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.753%2C%20DE%2012,3%20de%20novembro%20de%202003.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Política Nacional das Artes**: relatório de atividades – março de 2015 a maio de 2016. Brasília: MinC, 2016.

CAMARGO, A. M. Casuísmos dos restos a pagar: uma análise legalista e doutrinária. **Revista Ciências da Comunicação**, v. 18, n. 27, p. 53-60, 2014.

CANCLINI, N. G. **A produção simbólica**: teoria e metodologia em sociologia da arte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

CAUQUELIN, A. **Arte contemporânea**: uma introdução. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FRANCO, L.; CANÔNICO, M. Filósofo Francisco Bosco promete criatividade para resgatar Funarte. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2015.

FUNARTE – FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES. Comunicado sobre o pagamento dos editais 2014 e 2015 da Funarte. **Funarte**, 2015. Disponível em: https://sistema.funarte.gov.br/noticias-antigas/?p=84115. Acesso em: mar. 2018.

GOBETTI, S. W. **Tópicos sobre a política fiscal e o ajuste fiscal no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

HARVEY, E. R. **Políticas culturales en iberoamérica y el mundo**. Madri: Tecnos, 1990.

JONES, B. A general empirical law of public budgets: a comparative analysis. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 855-873, 2009.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças públicas**: da contabilidade ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2016.

SHUSTERMAN, R. **Vivendo a arte**: o pensamento pragmatista e a estética popular. São Paulo: Editora 34, 1998.

SILVA, F. A. B.; LÁBREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P. A Lei Rouanet e os seus efeitos no campo cultural e na gestão pública. *In*: SACCARO JUNIOR, N. L.; ROCHA, W. M.; MATION, L. F. **CMAP 2016 a 2018**: estudos e propostas do comitê de monitoramento e avaliação de políticas públicas federais. Brasília: Ipea, 2018.

SOROKA, S. N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada**. Vancouver: UBC Press, 2002.

TOLLINI, H. M. Repensando a gestão das finanças públicas. *In*: ALMEIDA, M.; SALTO, F. **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2016.

VASCONCELOS-OLIVEIRA, M. C. A dimensão simbólica da cultura e o lugar das artes na política cultural. *In*: DO VAL, A. P. *et al*. **Políticas públicas de cultura**. São Paulo: Escola do Parlamento – Câmara Municipal de São Paulo, 2016.

VASCONCELOS-OLIVEIRA, M. C. **Políticas para as artes**: reflexões gerais e alguns tópicos do debate paulistano. Salvador: Editora UFBA; MinC, 2018. v. 3. (Coleção Cultura e Pensamento).

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União**: impactos para o financiamento federal do Sistema único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2225).

WACQUANT, L. Mapear o campo artístico. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 48, p. 117, 2005.