

MECANISMOS PÚBLICOS DE APOIO ÀS ARTES: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS DA FUNARTE

Frederico Barbosa da Silva¹
Maria Carolina Vasconcelos Oliveira²
Samira Chedid³

Resumo: Neste artigo, procuramos observar a evolução do orçamento da Funarte em relação ao Ministério da Cultura, sua execução e a variação nos montantes de recursos disponíveis. O esforço justifica-se a partir da prerrogativa de 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 diretrizes discursivas postos em práticas pelas gestões se traduzem diretamente em recursos alocados (por exemplo, em ações e programas reais, com orçamentos específicos e mão de obra para executá-los).

Palavras-chave: orçamentos da cultura, Funarte, políticas de apoio às artes.

INTRODUÇÃO: O LUGAR DAS ARTES NA AGENDA DA POLÍTICA CULTURAL

Esse texto apresenta a evolução de alguns mecanismos para financiamento direto da produção artística no governo federal e as suas dificuldades conjunturais. Daqui em diante, seguiremos rapidamente para descrições aproximativas dos padrões do orçamento federal e sua estrutura alocativa, na tentativa de colaborar para a compreensão do lugar das artes na política cultural. As ações públicas ligadas às artes estão entre as mais antigas das agendas de políticas voltadas à cultura no Brasil e no mundo, e organizam-se em torno de diferentes instrumentos de políticas e, portanto, têm diferentes formas institucionais. A análise que se segue tem foco no comportamento dos recursos orçamentários diretos da Fundação Nacional das Artes (Funarte) e de alguns outros mecanismos nos últimos anos no Brasil.

A primeira grande dificuldade para a delimitação do que poderia consistir numa política das artes e de seu financiamento é de escopo de delimitação das ações e linguagens que comporiam o que 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, implicando em trazer as produções simbólicas para suas relações com a vida do dia a dia. Num pensamento mais contemporâneo, as artes e sua presença

¹ Doutor em Sociologia pela UNB e Pesquisador do IPEA. Email: frederico.barbosa@ipea.gov.br

² Doutora em Sociologia pela FFLCH-USP. Pesquisadora do PNDP- IPEA. Email: mcarololiveira@gmail.com

³ Mestre em Ciência Política pela UFSCAR. Pesquisadora do PNDP- IPEA. Email: samirachedid@hotmail.com

no cotidiano tendem a ser pensadas mais a partir da imanência, entendidas como relacionais e horizontais, isto é, ligadas às múltiplas possibilidades de formação, educação e, sobretudo, socialização. As artes nesse último 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. Tudo isso torna o recorte de "arte" que é objeto da política cultural mais fluido e subjetivo.

Aqui, o acompanhamento do financiamento das artes será imitado ao papel de uma das suas instituições de referência das políticas culturais brasileiras, a Funarte. 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.

É conhecida a agenda positiva de construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC) e da institucionalização da participação através 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, com a participação da sociedade civil, alguns Estados e 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.

Seja como for, as discussões sobre as políticas das artes levantam diversas questões, muitas delas relacionadas à dimensão da institucionalidade. Qual o lugar da Funarte nessas políticas, tanto em termos orçamentários quanto em termos de autonomia? Quais instrumentos de política a fundação dispõe? Quais as relações entre políticas pensadas dentro do escopo do Ministério e Funarte? Nem todos esses aspectos serão discutidos aqui, mas este texto pretende levantar informações que colaboram para essa discussão mais ampla.

Optamos por trabalhar com a dimensão orçamentária neste primeiro exercício reflexivo porque é bastante conhecido o discurso de sub-financiamento e da falta de recursos para as áreas artísticas e, nos últimos anos, para a Funarte em específico. Tentaremos dimensionar o financiamento da Funarte no quadro do MinC e das dificuldades do planejamento do 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.

2. DIMENSIONANDO OS MECANISMOS DE APOIO ÀS ARTES NO ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

O fomento às produções artísticas sempre foi tema presente nas agendas de políticas culturais nacionais, mas, nos últimos anos do governo Dilma Rousseff, a ideia de se pensar uma política para as artes de maneira mais integrada ganhou alguma projeção – para, logo depois, ser dissipada devido às mudanças políticas mais recentes e às novas configurações assumidas pelo Ministério da Cultura. Todavia, processos de construção de agenda, mobilização de atores e desenho de políticas envolvem a presença de múltiplos atores e alguns deles se apropriam legitimamente dos discursos correntes. O tema da política das artes foi enfatizado por Juca Ferreira e encampado por instituições como a Funarte que deu, na fala dos seus presidentes, densidade e prosseguimento às discussões e preparações para a delimitação daquela política⁴.

Certamente, as políticas públicas no Brasil, em especial aquelas de menor visibilidade e que sofrem problemas de legitimação, tais quais as desenvolvidas no âmbito da cultura, vivem em estado de instabilidade. Definidas na sua forma normativa, políticas, programas e ações seguem lutas internas por consolidação e recursos, podendo ser alçadas à posição de grande prestígio e visibilidade ou ser relegadas a papel marginal na estrutura político-administrativa. Nesse sentido, os dados orçamentários, são essenciais para guiar a interpretação de diversos fatores, incluindo a agenda de políticas públicas. O orçamento reflete a prioridade governamental, assim como as alterações nas distribuições orçamentárias também demonstram as mudanças a respeito destas prioridades (ver Jones, 2009). Por outro lado, fazer uso do planejamento orçamentário ao analisar a agenda pode trazer limitações caso o estudo busque períodos curtos de análise, já que os dados são no mínimo, anuais, portanto o ideal seria utilizá-lo para séries históricas longitudinais (Soroka, 2002). Além disso, o orçamento não considera os cortes de gastos e despesas não previstos no planejamento, daí a necessidade de ampliar a análise por meio de outras fontes em trabalhos futuros. São diversos os indicadores de atenção da agenda governamental utilizados em modelos de análise de políticas públicas (dados do poder executivo, do poder legislativo, mídia, opinião pública, orçamento, partidos políticos, dentre outros). Isoladamente, nenhum deles conseguiria explicar a complexidade dos processos e

⁴ Segundo documento do próprio Ministério da Cultura, "tendo se orientado, em sua primeira gestão à frente do Ministério da Cultura (MinC), por uma ideia abrangente de cultura, que norteou a formulação e implementação de diversos programas e ações – [...] Juca Ferreira identificou a necessidade de, em sua segunda passagem pela pasta, atuar com igual vigor no campo das artes, estabelecendo para ele um conjunto de políticas públicas e revitalizando sua principal instituição, a Fundação Nacional de Artes (Funarte)." (Ministério da Cultura, 2016, p.4).

mudanças que envolvem uma política pública específica, porém, devido a limitações metodológicas de pesquisa, nem sempre é possível analisar todos em conjunto.

Os resultados do orçamento e de suas relações internas e externas, embora não permitam uma leitura completa de processos, desempenhos institucionais e dinâmicas sociais, ajudam na construção das políticas públicas como campo estruturado, onde os atores são mais ou menos capazes de mobilizar recursos para a configuração de políticas.

Nosso foco se manterá no Ministério da Cultura (MinC) em função da importância do setorial da cultura do governo federal na alocação de recursos, na coordenação e na construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do FNC como instrumento nas relações com a sociedade e nas proposições de relações interfederativas.

Os diferentes mecanismos de apoio às artes estão descentralizados em diferentes áreas do Ministério, a exemplo do audiovisual, campo museal, centros culturais, pontos de cultura, patrimônio imaterial etc. Em relação às artes visuais, música e artes performáticas (como dança, teatro e circo), pode-se dizer que a maioria das ações é centralizada na complexa Funarte, embora se possa afirmar que uma parte significativa das ações também seja financiada indiretamente, por meio dos incentivos fiscais da Lei nº 8.313 de 1993, a Lei Rouanet.

Todavia, não vamos nos aventurar em todos os desdobramentos dessas múltiplas linhas de complexidade. Limitaremos a descrição, como já o dissemos, ao espaço de atuação da Funarte chegando ao Fundo Nacional de Cultura (FNC). Antes de prosseguir, é importante mencionar somente mais duas questões, que servirão como pano de fundo para a análise dos orçamentos: a presença histórica de uma ou várias políticas para as artes, que volta recentemente como tema da agenda cultural depois de muitos anos de ênfase no conceito antropológico de cultura e da presença da economia da cultura como agenda de pesquisa e de ação programática, antes da onda da economia criativa chegar com suas novas perspectivas.

Cabe assinalar que não discutiremos as capacidades de implementação de políticas. Formação de agenda, formulação e elaboração envolvem recursos diferentes daqueles exigidos para a execução, implementação, monitoramento e avaliação. Os órgãos responsáveis pela execução nem sempre estão estruturados de forma adequada para realizar o conjunto de ações ou planejá-las, ou sequer possuem dotações e recursos financeiros suficientes ou nem mesmo têm as capacidades necessárias para usá-los de maneira estruturada.

Fazendo uma redução analítica provisória da questão da política das artes à dimensão central dos recursos financeiros, pode-se dizer que os orçamentos estão sujeitos a cortes, contingenciamentos e estão submetidos a diretrizes fiscais. Assim, o conflito alocativo também

expressa razões de ordem técnica e operacional e não são pura expressão de lutas entre atores sociais, pois as lutas políticas passam por filtros institucionais e técnicos; embora a heterogeneidade de atores conflitantes em suas relações se constituam em aspectos centrais para explicar os resultados financeiros, afinal existe forte competição por recursos escassos, a efetividade e o desempenho devem ser percebidos também na dimensão de suas capacidades institucionais, ou seja, nas capacidades de planejamento e gestão.

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. Se os alinhamentos entre forma de atuação e mobilização social não são lineares é de enfatizar que também têm história. Difícil fazer uma narrativa descritiva sem os componentes ideológicos de adesão e alinhamento com forças políticas e sociais, mesmo com todos os esforços de manter a análise descritiva e não normativa.

3. O ORÇAMENTO DO MINC E DA FUNARTE

Diferentes condicionamentos determinam a execução orçamentário-financeira. O comportamento da economia, juros, inflação, arrecadação, metas fiscais entre outras levam a diferentes estratégias de gestão. Essas envolvem a definição de limites de execução, impactam na disponibilização de recursos financeiros, na sua regularidade e no momento de execução (em geral concentrado no fim do ano), o que impacta os contratos e a entrega de bens e serviços, o empenho, a liquidação e o pagamento, bem como os restos a pagar que se deslocam para os exercícios seguintes. Além de todos esses aspectos, outros ainda impactam os processos de programação e execução. Os instrumentos jurídicos envolvem uma grande energia burocrática para licitação, contratação, conveniamento, repasses, prestação de contas etc., procedimentos muito complicados e que também impactam o desempenho global do poder público.

O financiamento das artes no governo federal abrange diferentes áreas do MinC, especialmente a Funarte, mas também o Fundo Nacional de Cultura (que também é fonte de recursos para outras ações do Ministério, não necessariamente relacionadas ao universo específico das artes). Caso se considerem as complexas relações entre as artes e as áreas culturais, poderia abranger as outras instituições e programas como o Cultura Viva, os programas voltados a audiovisual, livro, museus etc., bem como outros setoriais como a educação, políticas indígenas, quilombolas e etc, como já mencionado acima.

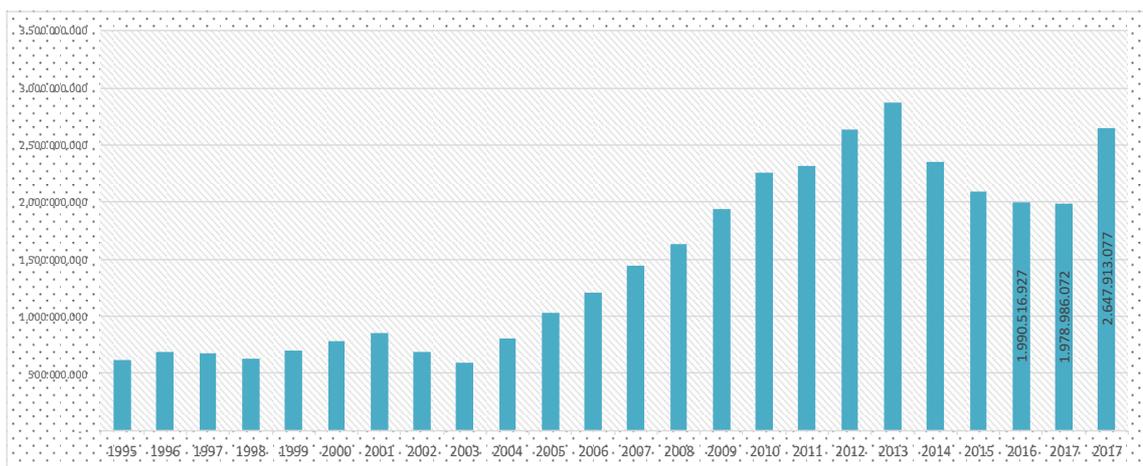
Para se ter uma ideia, em 2001, 41,6% dos recursos do FNC se voltavam para a produção e difusão cultural (implantação e modernização de espaços culturais, concessão de bolsas para arte e cultura e fomento a projetos de difusão cultural, promoção e intercâmbio de eventos), 5,6%

se relacionavam à música e artes cênicas (apoio a bandas, orquestras, fomento a projetos, bolsas e intercâmbios).

Em 2009, as ações do FNC para a área se constituíam em 27%, com 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 – ainda que certamente incluam outros tipos de atividades. Em 2015, as ações relacionadas a esse conjunto de iniciativas eram de 11,3% e em 2016 passam a 3,1%, mas com ações relacionadas a equipamentos da ordem de 4,4%. Nesse ano o financiamento ao audiovisual constituía-se em 90% do FNC. Então, olhando para o FNC, a disponibilização de recursos para ações relacionadas às outras artes parece ter minguado. E em relação à Funarte?

O Gráfico 1 mostra o aumento real dos recursos orçamentários do MinC. Os recursos são relativamente estáveis entre 1996 e 2001, com ligeiro crescimento em 2001, queda nos dois anos seguintes e crescimento constante até 2013, quando entram em declínio ano a ano. Caso se considere os recursos liquidados, chega-se em 2017 a R\$ 1,978 bilhão. Em termo de recursos empenhados, o MinC chega em 2017 a R\$ 2,647 bilhões. Mas, os recursos empenhados ainda podem ser cancelados ficam para liquidação e pagamento em 2018 em Restos a Pagar. O Gráfico 1 apresenta resultados do orçamento fechado do Ministério da Cultura (MinC).

Gráfico 1: MINC: EVOLUÇÃO REAL DOS RECURSOS



Fonte: SIAFI/STN, elaboração dos autores. Valores deflacionados pelo IPCA médio para valores de 2016, valores correntes para 2017.

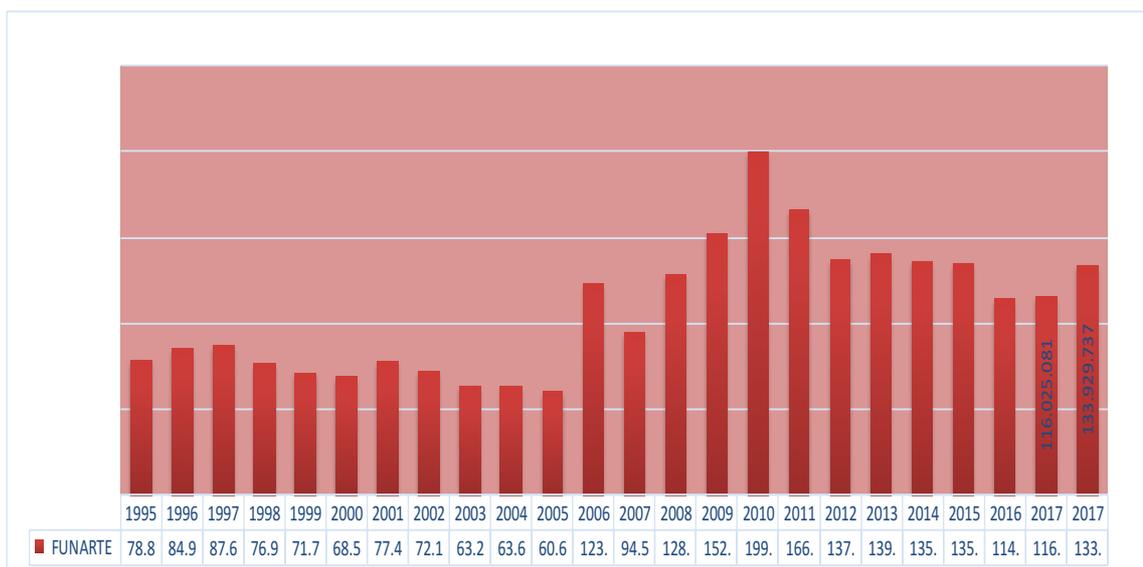
No que toca à Fundação Nacional das Artes das Artes, o cenário é um pouco diverso do apresentado para o MinC, como mostra o Gráfico 2 abaixo. Seus recursos são relativamente estáveis (no quadro de sub-financiamento, como apontam praticamente todos os seus

presidentes) até 2005, com recuperação significativa em 2006, queda no seguinte e crescimento até 2010, quando tem o pico e, depois, declínio, embora em níveis sempre superiores a 2007. Os anos de 2003 e 2005 são de ajuste depois da troca do Governo FHC e das “desconfianças do mercado” em relação ao Governo de Lula, embora os recursos do MinC tenham aumentado no global. A recomposição de recursos da Funarte se dá ainda na presidência de Antônio Grassi (2006), declinam no ano seguinte seguem crescentes até 2010, último ano da presidência de Sérgio Mamberti e passam a ser declinantes nas presidências seguintes.

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 aprovação⁵.

Em 2016 os recursos são menores do que em 2015, mas em 2017 já são ligeiramente superiores a 2016, considerando tanto o liquidado (R\$ 116 milhões) ou empenhado (R\$ 133,9 milhões).

Gráfico 2: Funarte - EVOLUÇÃO REAL DOS RECURSOS FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS



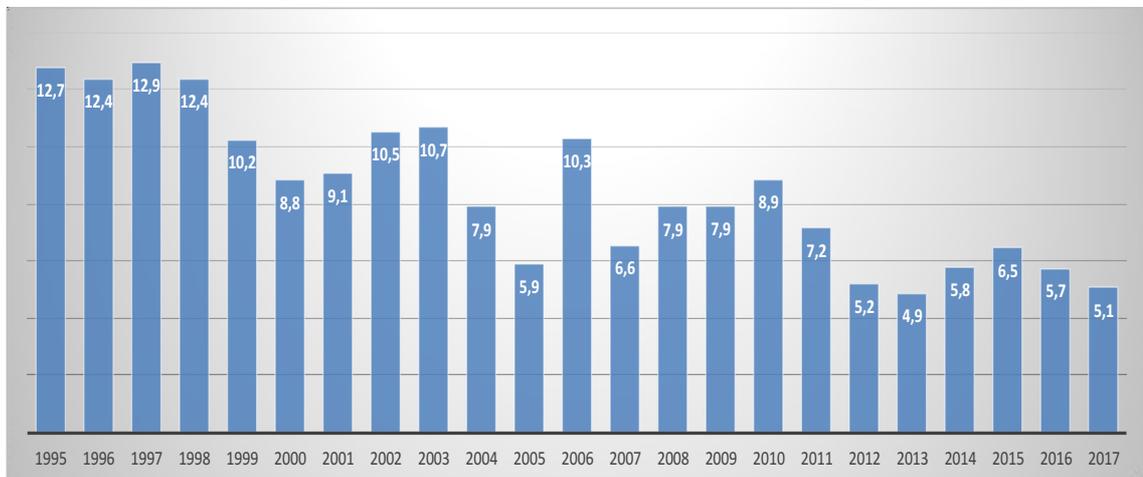
Fonte: SIAFI/STN, elaboração dos autores. Valores deflacionados pelo IPCA médio para valores de 2016, valor corrente para 2017.

No que se refere à participação da Funarte nos recursos do MinC (Gráfico 3 abaixo), deve-se considerar que comportamento dos recursos foi de crescimento relativo, mas as inúmeras

⁵ Para mais informações, ver por exemplo: <http://www.funarte.gov.br/funarte/comunicado-sobre-o-pagamento-dos-editais-2014-e-2015-da-funarte/>

demandas e programas criados no âmbito do ministério, implicaram na perda de participação da Funarte: em 1995 a participação era de 12,7% e declina para 5,7% em 2016.

Gráfico 3: Funarte: PARTICIPAÇÃO NO MINC



Fonte: SIAFI/STN, elaboração dos autores a partir de valores deflacionados pelo IPCA médio para valores de 2016.

Vale esclarecer que, segundo informações coletadas em entrevistas, o orçamento básico da Funarte é definido pela Lei Orçamentária Anual, mas em momento posterior, o próprio Ministério pode optar por redistribuir recursos extras do Fundo Nacional de Cultura para algum programa da instituição (o que depende de negociação específica).

A Funarte perde posição relativa no MinC. De 12,7% (1995) cai para 5,7% dos recursos globais em 2016. Em termos absolutos os recursos aumentaram nos governos Lula e Dilma, especialmente a partir de 2006. Em 2010 (gestão Ana de Holanda no MinC), os recursos atingiram o ápice e passaram a declinar relativamente nos anos seguintes, sem, no entanto, atingirem, em nenhum momento, a posição relativa que desfrutavam nos governos anteriores aos de Luís Inácio Lula no financiamento total do MinC. Entre 2012 e 2013, essa participação chega aos valores mínimos encontrados desde 1995.

Focando apenas o ano de 2016, pode-se afirmar que os recursos do MinC são 5% menores do que os de 2015, caso se enfoque os recursos empenhados. Caso se aborde os dados pelos recursos liquidados, eles são praticamente a metade. Grande parte foi inscrita em Restos a Pagar. A gestão orçamentária, associada à política fiscal, gera muitos problemas para os processos de planejamento.

Na ótica dos recursos liquidados, a Funarte tem em 2016 recursos 15% inferiores aos de 2015. O FNC tem R\$ 702 milhões empenhados em 2016 e apenas R\$ 15,7 milhões foram liquidados, ou seja, 2,3% do empenhado para 2015, valor próximo ao empenhado de 2016. Para

2017 a Funarte tem R\$ 132,5 milhões autorizados, já empenhou R\$ 98,7 e liquidou R\$ 70,2 milhões. O FNC tem R\$ 1,145 bilhão autorizado, R\$ 577,8 milhões empenhados e R\$ 53,9 mil liquidados. A variável de ajustamento da queda de despesas é aparentemente o FNC.

Ainda descrevendo a Funarte em termos das características do instrumento de política pode-se constatar que além dos recursos via orçamento para a implementação direta (gestão equipamentos, por exemplo) ou de fomento direto, em alguns anos a instituição contou também com recursos incentivados pela Lei nº 8.313/91 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 os projetos junto à Lei Rouanet – ou seja, não se trata de uma regra no funcionamento da instituição.

Um outro aspecto importante de ser observado é a composição dos dispêndios Funarte. O Quadro 1 abaixo mostra que, para o ano de 2016, 70% do orçamento da instituição foi destinado à manutenção e 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. Mas diferente do que acontece em outras instituições culturais públicas, no entanto, 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. O apoio e manutenção de espaços para circulação e criação de conteúdos artísticos constitui-se em uma dimensão importante da própria ideia mais ampla de "apoio às artes" (ver em Vasconcelos-Oliveira, 2016 e 2018, como a demanda por esses espaços e circuitos aparece muitas vezes como reivindicação dos próprios realizadores artístico).

QUADRO 1: ESTRUTURA DOS GASTOS DA Funarte (2016 e 2017)

Programa/Ações	2016 (R\$)	%	2017 (R\$)	%
Previdência de Inativos e Pensionistas da União (0089)	21.627.245	18,9%	23.201.343	20,0%
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (0901)	496.246	0,4%	261.688	0,2%
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura (2107)	52.005.617	45,5%	54.253.153	46,8%
Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento (2027)	40.089.989	35,1%	38.308.898	33,0%
Ações Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	10.732.186	26,8%	4.886.944	12,8%
Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro	1.361.833	3,4%	1.186.285	3,1%
Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais	27.995.970	69,8%	29.994.213	78,3%
Ações Integradas de Cultura e Educação	-		2.241.456	
Total	114.219.097	100	116.025.082	100

Fonte: SIAFI/STN, elaboração dos autores.

Fato que precisa ser mencionado quando o assunto são os orçamentos e seus limites, no entanto, é que apesar de a estrutura física ser extremamente importante nestes casos e de fato estar relacionada às ações finalísticas da Funarte, os gastos relacionados a ela realmente comprometem uma parte considerável dos recursos disponíveis para a instituição – e consequentemente, para o conjunto de investimentos que compõem os mecanismos públicos de apoio 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, num 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, eram cerca de R\$ 19 milhões, e o cenário era ainda mais pessimista para 2015, em que a cultura enfrentava uma expectativa de contingenciamento de até 30% (Bosco apud Franco e Canônico, 2015). Na ocasião, o presidente da Funarte chegou a mapear, como possibilidade de ação, a realização de parcerias com a iniciativa privada (organizações sociais) para a manutenção ou a programação dos equipamentos⁶.

Voltando ao Quadro 1 acima, podemos notar que os 65% das atividades-meio dividiam-se, no ano de 2016, em 46% do programa de gestão, 19% com previdência e 0,4% com precatórios relacionados às sentenças judiciais previdenciárias. Se se tomam 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. Por outro lado, 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%.

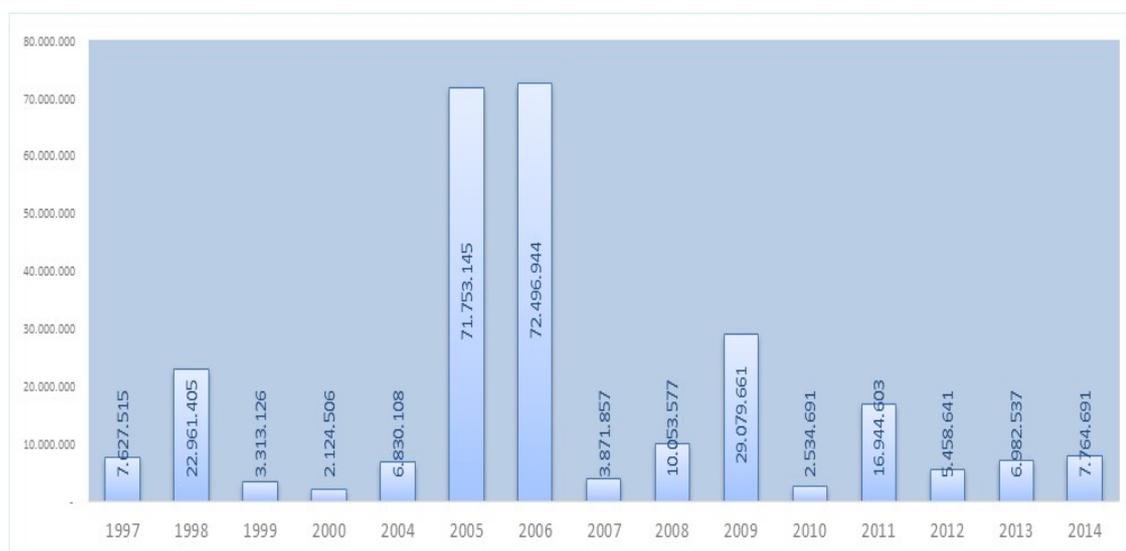
6 Na ocasião, o Presidente da Funarte afirmou: "Temos quase 20 equipamentos culturais. Devido às nossas restrições de recursos, não estão nem ocupados. Vivemos o pior dos mundos, pois pagamos o custeio e não oferecemos programação à sociedade. Diante de um quadro como esse, pensamos numa parceria com 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).

Em 2016 os RP de 2015 eram de R\$ 24.248.569, R\$ 1,8 milhões 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. Para 2017, foram inscritos R\$ 16.250 milhões, R\$ 2,2 milhões de RP de exercícios anteriores, R\$ 1,1 milhão anulados, 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 ¼ do liquidado até o início de agosto. O impacto na programação e na liberação do financeiro durante o ano 2018 será, sem dúvidas, significativo.

Seguindo na descrição das características dos instrumentos de política empregados pela Funarte, aponte-se para o uso dos incentivos da lei nº 8.313/91, como se vê no gráfico a seguir.

Assinale-se que não existem informações de uso de recursos em 1995 e 1996, 2001, 2002 e 2003, 2015 e 2016. Conforme mencionado acima, a existência de recursos indiretos depende da formulação e da aprovação de projetos desenvolvidos por instituições parceiras, como a Associação de Amigos da Funarte ou a Associação Cultural Funarte, bem como da captação efetiva de recursos. Entretanto, a participação dos recursos incentivados, propostos em nome da associação de amigos da Funarte do Rio de Janeiro e de São Paulo e da Associação Cultural Funarte, chegam a representar recursos significativos em vários anos. Em 2005 e 2006 ultrapassam a casa dos R\$ 70 milhões (valores de 2016), em 2009 eram próximos da casa dos R\$ 30 milhões e assim por diante, como se pode ver no gráfico.

GRÁFICO 4: INCENTIVOS FISCAIS Funarte 1996 A 2014



SALIC/MINC, elaboração dos autores.

As iniciativas financiadas por esses recursos são tradicionais na Funarte: Prêmio Funarte Carequinha de Estímulo ao Circo, Prêmio Funarte de Dança Klauss Vianna, Caravana Funarte Petrobrás de Circulação Nacional Conexão artes visuais - MinC/ Funarte/ Petrobrás,

EUROPALIA.BRASIL, Painéis Funarte de Regência Coral, Edição de Partituras Para Bandas, Prêmio Funarte de Teatro Myriam Muniz, Prêmio Funarte Petrobrás de Fomento ao Teatro e a Dança e Projeto Pixinguinha.

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: IMPACTO NO ANDAMENTO DAS POLÍTICAS

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 na 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.

O processo orçamentário passa por várias fases. Despesa planejada, autorizada, empenhada, liquidada e paga. Dois momentos são de execução orçamentária, empenho e liquidação, e o terceiro é considerado execução financeira, pagamento da despesa. No pagamento se faz a emissão da ordem de pagamento, o que apenas é feito após ser emitida a liquidação da despesa. Os restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro. Os restos a pagar processados ocorrem quando os bens e serviços já foram entregues e aceitos (liquidados), mas não ocorreu o pagamento ao credor. Os Restos a pagar (RP) são recursos orçamentários de anos anteriores. Os RP são despesas empenhadas, mas não pagas, como vimos, até 31 de dezembro, podendo ser classificados entre liquidados (processados) ou apenas empenhados. O que causa estranheza é possibilidade de cancelamento de RPP, pois esse implica em 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 RP permitem inflar os resultados primários de um ano, pois este é apurado pelo regime de caixa. Assim, os RP ajudam no cumprimento das metas fiscais, além de ser considerada uma dívida flutuante que não entra na contabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). A fórmula dos RP 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 evidencia a alta inscrição em restos a pagar entre 2016 e 2017. Globalmente se inscreveu nas estratégias do Governo Federal na realização de superávits primários (Salto e Almeida, 2016).

Em valores absolutos corrigidos para 2015, os RP inscritos de 2004 eram maiores do que R\$ 168 milhões e passaram a R\$ 1 bilhão e 149 milhões em 2011. Os RP de exercícios anteriores

aumentam, acrescentando valores ao inscritos em cada ano. Em 2011 os RP de exercícios anteriores eram de R\$ 193,4 milhões. Para a gestão orçamentário-financeira dos anos seguintes é necessário considerar os RP anulados, que atingem a casa R\$ 26,8 milhões e saltam para R\$ 308,7 milhões em 2011. Em 2011 R\$ os RP pagos atingem a casa de R\$ 571 milhões, enquanto os RP a pagar são de R\$ 462 milhões.

Os impactos das RP e dos cancelamentos de RP para a gestão orçamentária são evidentes, mas os procedimentos de registro nos orçamentos não são muito claros⁷. Em 2016, o MinC tinha R\$ 999,5 milhões de RPI e em 2017, R\$ 1,3 bilhão. Em 2016, foram pagos R\$ 791,6 milhões e em 2017, R\$ 879 milhões e ficaram R\$ 207,9 e R\$ 421 milhões pagar nos respectivos anos. A Funarte tinha em 2016, R\$ 23,5 milhões de RP e, em 2017, 28,7 milhões. Em 2016 foram R\$ 21 milhões de RP pagos e em 2017 foram pagos R\$ 19 milhões.

A Tabela 2 organiza algumas relações entre agregados do MinC e suas unidades orçamentárias (instituições vinculadas e FNC). Em 2016, os RP foram menores do que o empenho no MinC como um todo, mas foram maiores na Unidade Central (36,7%) e no FNC (42,3%). Evidentemente, que é importante saber que ter 36,7 % (IPHAN), 24,5% (ANCINE) ou 24% (Funarte) de RP's inscritos, apenas para tomar alguns exemplos, significa a gestão de recursos significativos e a mobilização de capacidades institucionais variadas organizar ações de fomento, investimento, custeio, produção e pagamento de editais, produção de seleção públicas, processos licitatórios etc. na ordem de R\$ 135, R\$ 30 e R\$ 23 milhões para os casos exemplificados. Ainda em 2016, podemos na comparação entre RP e valores liquidados, ver a gravidade do problema dos RP. Os RP totais inscritos eram 48,5% maiores do que o liquidado (R\$ 1,666 bilhão inscritos em contraste com R\$ 1,1 bilhão liquidado). A UO MinC tinha RP 70% maiores do que o liquidado em 2016 e o FNC como não havia liquidado quase nada (em torno de R\$ 15 bilhões) tinha inscrito R\$ 999 milhões e ainda teria que gerir recursos vinculados de loterias, FSA e CONDECINE etc., nos anos seguintes. OFNC era responsável por 60% dos restos a pagar e a UO MinC por 26,5%.

Em 2017 a situação ainda não era de reorganização de fluxos e completa minimização dos problemas, inclusive porque a solução de problemas do tipo apontado pode significar restrição de recursos para ajustamentos de capacidade de gastos às capacidades institucionais. Mas o FNC continuou a representar 65,8% dos restos a pagar, seguido do MinC com 22,5%.

⁷ Alguns autores apontam as dificuldades de identificação do ano de liquidação de RP's e do procedimento de liquidação forçada. Ver Vieira e Piola (2016).

Entretanto, as relações entre RP/empenho e RP/liquidado diminuem no global, com algumas variações nas diferentes instituições do MinC, como apresentado na Tabela 2. No global a relação RP/empenho cai de 83,5% para 65,7% e RP/liquidado cai de 48% para 8%. Seja como for, a ordem de grandeza dos RP inscritos é de R\$ 1,3 bilhão no global (como já se escreveu, com R\$ 999 milhões, ou 65,8% de reponsabilidade do FNC).

TABELA 2: RELAÇÕES ENTRE RESTOS A PAGAR, EMPENHO E LIQUIDAÇÃO, MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016 E 2017

Unidade Orçamentária	2016			2017		
	RP/Empenho	RP/Liquidado	RP/Total	RP/Empenho	RP/Liquidado	RP/Total
M. da Cultura	136,7	170,3	26,5	99,1	129,5	22,5
Fund. Casa de Rui Barbosa	2,8	2,9	0,1	2,8	2,9	0,1
Fund. Biblioteca Nacional - BN	6,9	7,2	0,4	3,3	3,5	0,3
Fund. Cultural Palmares	11,2	15,7	0,2	30,7	38,3	0,5
IPHAN	36,7	40,6	8,1	16,8	20,0	5,4
FUNARTE	20,6	24,0	1,4	12,5	13,9	1,1
ANCINE	19,5	24,5	1,8	18,5	20,6	2,2
Instituto Brasileiro de Museus	13,8	16,4	1,3	16,6	19,4	2,1
Fundo Nacional de Cultura	142,3	6.352,1	60,1	130,1	1.100,4	65,8
Total	83,5	148,5	100	65,7	108,0	100

SIAFI/STN, elaboração dos autores.

Das considerações tecidas até aqui pode-se enfatizar algumas linhas de força. Em primeiro lugar, os recursos seguem as linhas oferecidas pelos contextos econômicos e políticos mais gerais, com sensibilidade às crises e às priorizações políticas, como é por demais conhecido. O crescimento e as variações negativas dos recursos do Ministério da Cultura foram distribuídos internamente em função de redesenhos institucionais, pelas capacidades administrativas e priorizações políticas. A presença de secretarias finalísticas na UO MinC implicou no aumento de seus recursos e no uso do Fundo Nacional de Cultura (FNC) como instrumento das políticas culturais. O comportamento do financiamento direto do Ministério da Cultura espelhou essas linhas de força interna.

O comportamento dos recursos financeiros da Funarte sofre 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 n.º 8.313 de 1991. Viu-se as variações na trajetória de recursos da Funarte e que ela amplia seus recursos entre 2016 e 2017.

O tratamento dos RP apresenta diferentes problemas. Envolve questões contábeis, administrativas e orçamentárias. Para nosso trabalho, implica em decisões sobre se a aferição esforço de gasto num determinado ano envolveria ou não a consideração de restos a pagar. Essa questão remete aos outros problemas levantados e que se referem a problemas de transparência,

comparabilidade e confiança nas informações. Além disso, os RP impactam nas programações e no planejamento dos anos seguintes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, procuramos observar a evolução do orçamento da Funarte no Ministério da Cultura. A opção por observar orçamentos, sua execução e a variação nos montantes de recursos disponíveis 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 diretrizes discursivas postos em práticas pelas gestões se traduzem diretamente em recursos alocados (por exemplo, em ações e programas reais, com orçamentos específicos e mão de obra para executá-los).

Daí a importância de se observar, para além daquelas dimensões programáticas e relacionadas a diretrizes, aspectos e 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 – e 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

- CAUQUELIN, A. (2005). *Arte contemporânea – uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes.
- FRANCO, L. e CANÔNICO, M. (2015). "Filósofo Francisco Bosco promete criatividade para resgatar Funarte". In: *Folha de São Paulo*, 23 de fevereiro de 2015.
- JONES, B. et. all (2009). "A general empirical law of public budgets: a comparative analysis" In: *American Journal of Political Science*, 2009.
- MINISTERIO DA CULTURA (2016). *Política Nacional das Artes - Relatório de atividades março de 2015 a maio de 2016*. Brasília: Ministério da Cultura.
- SOROKA, S. N (2002). *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Funarte (2015). *Comunicado sobre o pagamento dos editais 2014 e 2015 da Funarte*. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/funarte/comunicado-sobre-o-pagamento-dos-editais-2014-e-2015-da-funarte/> (acesso em março de 2018).
- SALTO, F. & ALMEIDA, M. (2016). *Finanças públicas – da contabilidade ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record.
- VASCONCELOS-OLIVEIRA, Maria Carolina (2016). "A dimensão simbólica da cultura e o lugar das artes na política cultural". In: DO VAL, A.P, OLIVEIRA, D., VASCONCELOS-OLIVEIRA, M.C e SOUZA, V (2016). *Políticas Públicas de Cultura*. São Paulo: Escola do Parlamento/Câmara Municipal de São Paulo.

_____ (2018, no prelo). "Políticas para as artes: reflexões gerais e alguns tópicos do debate paulistano". In: Coleção Cultura e Pensamento. Volume: Políticas para as Artes. Salvador: EdUFBA e MinC, no prelo.

VIEIRA, F.S. e PIOLA, S.F (2016). *Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do SUS e para a elaboração das contas de saúde*. TD 2225. Brasília: IPEA.